



Generalversammlung

Verteilung: Allgemein
28. Dezember 2022

Deutsch
Original: Englisch

Menschenrechtsrat

Zweiundfünfzigste Tagung

27. Februar-31. März 2023

Tagesordnungspunkt 3

Förderung und Schutz aller Menschenrechte sowie aller bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung

Transformation der Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen

Bericht des Sonderberichterstatters über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn

Zusammenfassung

In diesem dem Menschenrechtsrat gemäß Ratsresolution 44/10 übermittelten Bericht legt der Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen einen Überblick über die im Jahr 2022 durchgeführten Tätigkeiten sowie eine thematische Studie zu neuen Konzepten für Dienstleistungen im 21. Jahrhundert vor, mit dem Ziel, dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft Wirkung zu verleihen.

In seiner Studie führt der Sonderberichterstatter aus, wie traditionelle Dienstleistungs- und Unterstützungsmodelle dadurch, dass sie auf Beeinträchtigungen abstellen und Menschen mit Behinderungen als passive Empfängerinnen und Empfänger von Versorgungsleistungen betrachten, oft Abhängigkeit und fehlende Handlungsmacht zementieren. Dieser Ansatz steht im Widerspruch zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das auf Personsein, Autonomie und Inklusion in die Gemeinschaft gründet. Vor diesem Hintergrund argumentiert der Sonderberichterstatter, dass sich derzeit eine völlig neue Dienstleistungs- und Unterstützungsphilosophie herausbildet, die in Gesetz und Politik klarer formuliert werden muss. Er beschreibt ausführlich die vielfältigen Politikinstrumente, die den Staaten zu diesem Zweck zur Verfügung stehen. Dabei hebt er die wichtigsten politischen Herausforderungen hervor und verweist auf das Potenzial der Privatwirtschaft als Trägerin von Wandel. Anschließend gibt er seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen dazu ab, wie die unterschiedlichen Akteure die Transformation der Dienstleistungen und der Unterstützung für Menschen mit Behinderungen fördern sollten.



Inhalt

I.	Einleitung	3
II.	Tätigkeiten des Sonderberichterstatters.....	3
	A. Länderbesuche	3
	B. Konsultationen, Treffen und Zusammenarbeit mit Interessenträgern.....	3
	C. Mitteilungen.....	3
III.	Neue Konzepte für Dienstleistungen im 21. Jahrhundert.....	4
	A. Einleitung.....	4
	B. Auf dem Weg zu einer neuen Unterstützungsphilosophie	5
	C. Zentrale Botschaften zur Transformation von Dienstleistungen, die aus der Aufforderung zur Einreichung schriftlicher Beiträge und aus Konsultationen mit Sachverständigen hervorgegangen sind.....	9
	D. Politikinstrumente zur Neugestaltung des Dienstleistungsmarkts	13
	E. Wirtschaft und Menschenrechte: Der Dienstleistungssektor als Partner für den Wandel.....	18
	F. Ein Prozess des Wandels mit schwierigen politischen Entscheidungen	19
IV.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
	A. Schlussfolgerungen.....	20
	B. Empfehlungen.....	20

I. Einleitung

1. Dieser Bericht wird vom Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, gemäß Ratsresolution 44/10 vorgelegt. Er enthält eine Beschreibung der im Jahr 2022 durchgeführten Tätigkeiten sowie eine thematische Studie zu neuen Konzepten für Dienstleistungen im 21. Jahrhundert, mit dem Ziel, dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft Wirkung zu verleihen.

II. Tätigkeiten des Sonderberichterstatters

A. Länderbesuche

2. Nach der Lockerung der durch die Pandemie der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) bedingten Reisebeschränkungen konnte der Sonderberichterstatter erstmals seit seiner Ernennung im Jahr 2020 Länderbesuche durchführen. Im März 2022 besuchte er die Institutionen der Europäischen Union, und im September 2022 reiste er nach Jordanien. Der Sonderberichterstatter dankt beiden für ihre Einladungen und ihre Mitarbeit. Die Berichte über die Besuche werden auf der nächsten Tagung des Menschenrechtsrats vorgelegt.

3. Der Sonderberichterstatter beabsichtigt, 2023 den zuvor verschobenen Besuch in Botsuana durchzuführen, und hat zudem darum ersucht, Georgien einen Besuch abzustatten.

B. Konsultationen, Treffen und Zusammenarbeit mit Interessenträgern

4. In Übereinstimmung mit seinem Mandat nahm der Sonderberichterstatter an zahlreichen Veranstaltungen und Treffen teil, um Informationen auszutauschen, bewährte Verfahren weiterzugeben und für Fragen mit Behinderungsbezug zu sensibilisieren. So moderierte er im März 2022 die jährliche Aussprache des Menschenrechtsrats über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Im Juni 2022 nahm er an der fünfzehnten Tagung der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und den parallel dazu durchgeführten Veranstaltungen teil.

5. Mehrere seiner Tätigkeiten betrafen die Wechselwirkungen zwischen den Menschenrechtsverträgen, dem humanitären Völkerrecht und der Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen in bewaffneten Konflikten und gipfelten im Oktober 2022 in der Vorlage seines Berichts über den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Kontext militärischer Operationen¹ vor dem Dritten Ausschuss der Generalversammlung. Bei der Erstellung des Berichts hielt der Sonderberichterstatter umfangreiche regionale Konsultationen in Afrika, Lateinamerika sowie im Nahen Osten und in Nordafrika ab. In seiner Erklärung zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen am 3. Dezember 2022, die er gemeinsam mit dem Vorsitz des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte abgab, unterstrich er die Notwendigkeit angemessener und gezielter Schutzmaßnahmen für Kinder mit Behinderungen in Situationen bewaffneten Konflikts.

C. Mitteilungen

6. Zusammenfassungen der während des Berichtszeitraums versandten Mitteilungen und eingegangenen Antworten sind in den Mitteilungsberichten der Sonderverfahren und in der öffentlichen Kommunikationsdatenbank des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte einsehbar.²

¹ A/77/203.

² A/HRC/49/3, A/HRC/50/3, A/HRC/51/3 und <https://spcommreports.ohchr.org>.

III. Neue Konzepte für Dienstleistungen im 21. Jahrhundert

A. Einleitung

7. Ziel dieser Studie ist es, die politische Vorstellungskraft der Staaten in Bezug auf die Verwirklichung der im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden als „Übereinkommen“ bezeichnet) verankerten Rechte auf eine Informationsgrundlage zu stellen und zu beflügeln. Ihr Schwerpunkt liegt konkret auf der Notwendigkeit, Dienstleistungen so umzugestalten, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft im Einklang mit Artikel 19 des Übereinkommens tatsächlich ausüben können.

8. Die für ein Leben in der Gemeinschaft erforderliche Unterstützung kann entweder direkt vom Staat, über die gemeinnützige Sozialwirtschaft oder über Marktmechanismen bereitgestellt werden. Ihre genaue Zusammensetzung hängt von den lokalen Umständen und politischen Entscheidungen ab, beinhaltet jedoch stets eine Mischung aus formellen (bezahlten) und informellen (familiengestützten oder gemeindenahen) Dienstleistungen.³

9. Diesem Bericht liegen drei zentrale Prämissen zugrunde. Erstens muss sich das mit dem Wohlfahrtsstaat Mitte des 20. Jahrhunderts entstandene Dienstleistungsparadigma in Bezug auf Behinderungen wandeln. Derzeit bildet sich eine völlig neue Dienstleistungs- und Unterstützungsphilosophie heraus, die sich grundlegend von früheren Modellen unterscheidet. Sie gründet auf Personsein (Autonomie) und sozialer Inklusion und muss in Gesetzgebung, Politik und Programmen deutlicher artikuliert werden. Um das Potenzial neuer Ansätze optimal auszuschöpfen, wird darüber hinaus eine neue Terminologie benötigt.

10. Zweitens verfügen die Staaten mittlerweile über einen breit gefächerten Bestand an Politikinstrumenten für die Neukonzeption, Gestaltung, Umsetzung und Überwachung eines neuen Dienstleistungsparadigmas. Unter Nutzung der Innovationen des beginnenden 21. Jahrhunderts – vor allem zur Neugestaltung und Personalisierung der Leistungserbringung – lässt sich die neue Philosophie noch leichter verwirklichen. Je nach Kultur, Geschichte und Ressourcen bieten sich unterschiedliche Optionen. Die größte Herausforderung besteht darin, bei der Umsetzung weder die Menschen noch die Unterstützung als Ware zu betrachten noch die Notwendigkeit von Reformen als Vorwand zu nutzen, um lebenswichtige soziale Unterstützung durch den Staat einzustellen.

11. Drittens wird der Unternehmenssektor zunehmend als wichtiger Menschenrechtsakteur angesehen, was sich unmittelbar auf die Milliardenbranche auswirkt, die Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen in aller Welt darstellen. Eine große Herausforderung wird darin bestehen, das Gewinnstreben der Wirtschaft mit ihrem Potenzial in Einklang zu bringen, Gerechtigkeit für Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Darüber hinaus bedarf es einer intelligenten, Menschen mit Behinderungen einbeziehenden Regulierung, die die Entwicklung rechtbasierter Dienstleistungsmodelle in Zusammenarbeit mit dem Unternehmenssektor ermöglicht. Menschen mit Behinderungen verdienen es, in einem unterstützenden rechtlichen und politischen Umfeld zu leben. In dieser Hinsicht spielen die sozialwirtschaftlichen Akteure – allen voran private gemeinnützige Einrichtungen – durch ihren Schwerpunkt auf sozialer Wirkung, demokratischen Lenkungsformen und der Reinvestition von Gewinnen in soziale Zwecke schon jetzt eine zentrale Rolle.

12. Insgesamt stellen diese Prämissen – die Notwendigkeit, die Dienstleistungsphilosophie grundlegend zu überarbeiten und eine neue Terminologie für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen zu finden, die Notwendigkeit, die Politikinstrumente zur Neugestaltung des Sektors in ihrer gesamten Bandbreite zu nutzen, und die Notwendigkeit, die Wirtschaft zu einem Partner für den Wandel zu machen – eine Chance dar, das Übereinkommen mit neuem Leben zu erfüllen.

³ Die Unterstützungsbereiche lassen sich nach folgenden Bereichen kategorisieren: Unterstützung in Bezug auf Mobilität, Kommunikation, Entscheidungsfindung, Hilfe bei Aktivitäten des täglichen Lebens, Wohnen und Familienunterstützung. Siehe Xanthe Hunt et al., „Community support for persons with disabilities in low- and middle-income countries: a scoping review“, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 19, Nr. 14 (Juli 2022).

13. Es liegen eindeutige Erkenntnisse dazu vor, wie sich Strukturen zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Ländern, in denen sie bisher nicht vorhanden waren, von Grund auf schaffen lassen.⁴ Entscheidend ist dabei, formelle und informelle Unterstützung durch die Gemeinschaft in ein Gleichgewicht zu bringen. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit, der eine wesentliche Rolle zukommt, muss in Innovationen investieren und die Nachbildung veralteter Ansätze vermeiden.

14. Die dringende Notwendigkeit neuer Konzepte für die Dienstleistungsmodelle ist vor dem Hintergrund der Deinstitutionalisierung von unmittelbarer Bedeutung. Sie betrifft jedoch auch die größere Gruppe der Menschen mit Behinderungen, die nicht institutionell betreut werden, sich aber in Wohnsituationen befinden, die sie weder selbst herbeigeführt noch gewählt haben. Auch sie haben das Recht, mithilfe geeigneter und bedarfsgerechter Dienstleistungen ein selbstbestimmtes Leben zu führen und in die Gemeinschaft einbezogen zu werden.

15. Dieser Bericht macht deutlich, dass der Übergang zu einer neuen Dienstleistungsphilosophie schwierige politische Entscheidungen erfordert. Insbesondere gilt es, mit marktgestützten Ansätzen verbundene negative Trends zu vermeiden, formelle und informelle Betreuung in ein Gleichgewicht zu bringen, was klare familienpolitische Auswirkungen haben wird, dafür zu sorgen, dass neue Technologien nicht zum Selbstzweck werden und lebenswichtige menschliche Kontakte ersetzen, und zu vermeiden, dass neue Ansätze als Vorwand dienen, um staatliche Unterstützung einzustellen.

16. Dienstleistungen und Unterstützung werden benötigt, um die im Übereinkommen verankerten Rechte zu verwirklichen. Der besondere Schwerpunkt des Berichts liegt auf Dienstleistungen und Unterstützung, die es einer Person unmittelbar ermöglichen, wesentliche Aktivitäten des täglichen Lebens auszuführen und an der Gemeinschaft teilzuhaben. Diese Dienstleistungen und Unterstützung können nicht ohne die Führungsrolle und Fähigkeiten der Menschen mit Behinderungen selbst bereitgestellt werden. Daher geht es in dem Bericht insbesondere um die Änderungen, die bei der Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen notwendig sind, um Artikel 19 Wirklichkeit werden zu lassen.

17. Die intersektionelle Dimension dieser Fragen kann nicht genug betont werden. Dienstleistungen haben eine Geschlechtskomponente. Die hier behandelten Dienstleistungen spielen in die moralische Handlungsmacht und die soziale Inklusion, die durch das Patriarchat stark beeinträchtigt sind. Ein besonderes Anliegen ist auch die Verfügbarkeit von Dienstleistungen für geflüchtete und asylsuchende Menschen. Allein die durch Konflikte und Klimawandel bedingten Bevölkerungsbewegungen werden dies zu einem wahrlich drängenden Problem machen. Ebenso wichtig ist es auch, die Ungleichheit in Bezug auf Einkommen, Gesundheit, Wohnen und andere Bereiche anzugehen, der sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die ethnischen und durch rassistische Zuschreibung definierten Minderheiten angehören. Dieser Bericht folgt einem behinderungsübergreifenden Ansatz und hebt gleichzeitig hervor, wie überaus wichtig eine Neugestaltung der Dienstleistungen für bestimmte Gruppen (beispielsweise für Menschen mit psychosozialen Behinderungen) ist.

B. Auf dem Weg zu einer neuen Unterstützungsphilosophie

18. Es ist kaum möglich, über das formelle Recht auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft zu sprechen, ohne auf die Art von Dienstleistungen einzugehen, die vonnöten sind, um dieses Recht zu verwirklichen. Keine noch so positive Gesetzesreform wird ohne Änderungen des zugrunde liegenden Unterstützungs- und Dienstleistungskosystems Bestand haben. Das derzeitige Ökosystem hat sich über Jahrzehnte hinweg herausgebildet und mag daher unabänderlich erscheinen, obwohl es selbst das Produkt früherer Entscheidungen ist. Solche Ökosysteme sind Wandel unterworfen, vor allem, wenn die ihnen zugrunde liegenden Prämissen nicht mehr zwingend erscheinen.

19. Das überkommene System der Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen beruht weitgehend auf dem medizinischen Modell von Behinderung. Nach der gängigen Auffassung stellt es darauf ab, bei einer Person Abweichungen von einer Norm (der Funktionsweise „normaler“ Menschen) zu erkennen und anschließend Interventionen zur „Korrektur“

⁴ Siehe allgemein Hunt et al., „Community support for persons with disabilities in low- and middle-income countries“.

dieser Abweichungen zu entwickeln. Dadurch entstand ein eng gefasstes Konzept der sozialen Unterstützung, das hauptsächlich darauf abzielte, die Person mit einer Behinderung für den „erlittenen Verlust“ zu „entschädigen“. Im Vordergrund stand die Beeinträchtigung, nicht die Person. Es ging weder um moralische Handlungsmacht noch um Rechts- und Handlungsfähigkeit, also die Kontrolle der Person über ihr eigenes Leben. Noch weniger ging es darum, inklusive Wege für ein Leben in der Gemeinschaft zu finden. Völlig außer Acht gelassen wurde der Zusammenhang zwischen der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Entwicklung der Gemeinschaft.

20. In diesem und vielen anderen Bereichen läutete das Übereinkommen eine Wende ein. Es weicht radikal vom medizinischen Modell von Behinderung ab. Die verschiedenen sozialen Modelle, die zu einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung beitrugen, stellten die Grundlagen und die Auswirkungen des medizinischen Modells infrage.⁵ Die starre Ausrichtung auf die Beeinträchtigung, die den Menschen abwertete, wurde abgelehnt. Den Ansatzpunkt bilden stattdessen das Menschsein der Personen mit Behinderungen und ihre berechtigten Ansprüche als Menschen mit gleichen Rechten, Hoffnungen und Träumen.

21. Wenn wir unsere gemeinsame Menschlichkeit und nicht Beeinträchtigungen als zentralen Ansatzpunkt wählen, nehmen wir den Menschen als Selbstzweck und als moralisch freien Handelnden ernst. Das Ziel der Dienstleistungen darf daher nicht länger in Unterhalt, Pflege oder Schutz bestehen. Nicht umsonst wird Freundschaft oft als die beste Form des Schutzes bezeichnet.⁶ Vielmehr sollte es um Autonomie – Mitsprache, Wahlfreiheit und Kontrolle – und soziale Inklusion gehen. Die Dienstleistungen der Zukunft sollten in erster Linie darauf gerichtet sein, die individuelle Selbstverwirklichung in der Welt zu ermöglichen.

22. Zweitens sind in dem Übereinkommen nicht nur eine allgemeine Ablehnung des medizinischen Modells, sondern auch grundlegende Rechte verankert, die nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Neukonzeption der Dienstleistungen verweisen. Personsein und moralische Handlungsmacht bilden das Fundament des Übereinkommens. Artikel 12 zur gleichen Anerkennung vor dem Recht zielt darauf ab, Menschen mit Behinderungen zu befähigen, ihr Leben selbst zu gestalten, und so einen Wandel darin zu bewirken, wie die Welt mit ihnen interagiert. Diese Bestimmung soll der Neigung der traditionellen Dienstleistungssysteme entgegenwirken, sich über die Wünsche der Menschen hinwegzusetzen und sie in eine Welt zu zwingen, die nicht die ihre ist. Artikel 12 weist stark in die Richtung der Personalisierung von Dienstleistungen. Dies bedeutet jedoch nicht, sich auf ein völlig atomistisches Menschenbild zu versteifen, sondern die menschliche Interdependenz anzuerkennen, insbesondere bei Modellen zur unterstützten Entscheidungsfindung.

23. Artikel 19 zu selbstbestimmtem Leben und Inklusion in die Gemeinschaft ist eng mit diesem Ziel verknüpft. Er ist darauf gerichtet, die freie Entfaltung der Persönlichkeit im eigenen Zuhause und bei freier Interaktion in der Gemeinschaft zu ermöglichen: eine Kombination aus moralischer Handlungsmacht und sozialer Inklusion.⁷ Das Zuhause ist ein grundlegend privater Ort der Erholung und Identitätsentwicklung, der räumlich mit der Gemeinschaft verbunden ist, sodass jeder Mensch die Möglichkeit hat, nach eigenen Vorstellungen daran teilzuhaben.

24. Die Folgen für die Zukunft der Dienstleistungen liegen auf der Hand. Damit Menschen mit Behinderungen alle ihr eigenes Leben betreffenden Angelegenheiten selbstbestimmt regeln können, ist eine Neuorientierung erforderlich, bei der die starre Ausrichtung auf Beeinträchtigungen durch ein Bewusstsein für die Bedeutung der Lebensentscheidungen des Menschen selbst abgelöst wird. Da soziale Inklusion für unsere Identitätsbildung unerlässlich ist, sollten die Dienstleistungen den Aufbau von sozialem Kapital fördern und so ein gleiches Recht auf Zugehörigkeit, Entfaltung und Beziehungen zu anderen gewährleisten. In

⁵ Rannveig Traustadóttir, „Disability studies, the social model and legal developments“, in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Oddný Mjöll Arnardóttir und Gerard Quinn, Hrsg. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2009).

⁶ Siehe beispielsweise Ethan J. Lieb, „Friendship and the law“, *UCLA Law Review*, Vol. 54, Nr. 3 (Februar 2007).

⁷ Dieser Gedanke schlägt sich ganz klar in Artikel 29 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nieder, in dem es heißt, dass die Gemeinschaft die Institution ist, „in der allein die freie und volle Entfaltung [der] Persönlichkeit möglich ist“.

Artikel 19 Buchstabe b wird die Notwendigkeit personalisierter Dienstleistungen und Unterstützung deutlicher angesprochen.

25. Als Gegenargument lässt sich anführen, dass die Durchschnittsperson kein unbeschränktes Recht auf öffentliche Mittel zur Finanzierung ihrer Lebensentwürfe hat. Für die Verpflichtungen des Staates in diesem Bereich muss es somit Grenzen geben. Dieses Argument lässt jedoch die vielen Möglichkeiten außer Acht, die dem Staat normalerweise zu Gebote stehen, um allen seinen Bürgerinnen und Bürgern zu helfen, ihr Leben zu gestalten und ihre Lebenschancen zu verwirklichen, und beantwortet nicht die Frage, ob der Staat eine größere Verantwortung gegenüber denjenigen hat, deren Bedürfnisse und Rechte positive Maßnahmen erfordern. Selbst in Bezug auf verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderungen wird der Staat konkurrierende Prioritäten miteinander in Einklang bringen müssen, was eine chancengerechte Gestaltung der Systeme erfordert und keinen Einfluss darauf hat, ob und wie sich das Dienstleistungsparadigma weiterentwickeln sollte.

26. Natürlich sind jeder neuen Dienstleistungsphilosophie zwangsläufig gewisse Grenzen gesetzt. In Anbetracht der benötigten Mittel müssen die Staaten die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nur „nach und nach“ erreichen (Übereinkommen, Art. 4 Abs. 2). Dieses Argument übersieht allerdings, dass die aktuellen Dienstleistungsparadigmen reformiert und an den allgemeinen Zielen des Übereinkommens ausgerichtet werden müssen, insbesondere an den darin verankerten Konzepten der menschlichen Person und der sozialen Inklusion. Die viel beschworene Interdependenz und wechselseitige Verknüpfung aller Menschenrechte, der bürgerlichen und politischen Rechte einerseits und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte andererseits, muss bedeuten, dass beide Gruppen von Rechten so ausgestaltet werden, dass sie harmonisch zusammenwirken.⁸ Das ist derzeit nicht der Fall, was sich darin zeigt, wie die Dienstleistungssysteme Menschen ihrer Handlungsmacht berauben.

27. Die genannten Elemente einer neuen Philosophie – weg von Beeinträchtigungen und hin zu Personsein und sozialer Inklusion – wurden von vielen maßgeblichen Gremien aufgegriffen, darunter von der ehemaligen Sonderberichterstatterin über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie anderen Institutionen und Organisationen der Vereinten Nationen.

28. Die frühere Sonderberichterstatterin schloss sich der Kritik von Begriffen wie „Pflege“ an. In ihrem Bericht von 2017 argumentierte sie, dass Menschen mit Behinderungen in Versorgungsmodellen traditionell als passive Objekte oder Empfängerinnen und Empfänger von Pflege oder als „Last“ für Familie und Gesellschaft statt als aktive Trägerinnen und Träger von Rechten behandelt würden. Sie schloss mit der Feststellung, dass der Begriff der Pflege für viele Menschen mit Behinderungen stark historisch besetzt sei und mit Unterdrückung und Abwertung in Verbindung gebracht werde.⁹

29. Zwei wichtige Ergebnisse des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind besonders erwähnenswert: seine Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2017) über selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft (Art. 19) und die Leitlinien zur Deinstitutionalisierung (auch in Notfällen) (2022)¹⁰. In der Allgemeinen Bemerkung bezeichnet der Ausschuss Artikel 19 als entscheidend für die vollständige Durchführung des Übereinkommens. Darüber hinaus verweist er auf die schädlichen Auswirkungen unangemessener Dienstleistungsmodelle, die zu erlernter Passivität und Abhängigkeit führen. Er stimmt der Auffassung zu, dass das Übereinkommen im Allgemeinen – und Artikel 19 im Besonderen – sowohl individuelle Autonomie als auch soziale Inklusion anerkennt. In den Leitlinien zur Deinstitutionalisierung geht der Ausschuss näher auf die Notwendigkeit und die konkrete Stoßrichtung des Wandels in den Dienstleistungssystemen ein. Er stellt Institutionalisierung als eine Form der Ungleichbehandlung oder Diskriminierung dar und beleuchtet einige der zu beanstandenden Merkmale großer wie kleiner Institutionen.

30. In den Leitlinien unterstreicht der Ausschuss, dass die moralische Handlungsmacht von Menschen mit Behinderungen das zentrale Element eines jeden neuen Paradigmas der Leistungserbringung bildet. Er fordert dazu auf, der einzelnen Person (mit Unterstützung) dezentrale Mittel zuzuweisen sowie die Art und Bandbreite der angebotenen Dienst-

⁸ Erklärung und Aktionsprogramm von Wien (1993) (A/CONF.157/23), Ziff. 1-5.

⁹ A/HRC/34/58, Ziff. 23 und 24.

¹⁰ CRPD/C/5.

leistungen stärker auszuweiten. Hinsichtlich der Abkehr vom medizinischen Modell weist der Ausschuss nachdrücklich darauf hin, dass neue Bewertungskriterien für Unterstützungs- oder Leistungsansprüche nicht ausschließlich auf den Beeinträchtigungen der betreffenden Person, sondern auch auf ihren Bedürfnissen beruhen müssen. Darüber hinaus fordert er konkret eine rationelle Personalstrategie zur Ermittlung des aktuellen und voraussichtlichen Personalbedarfs und der Entwicklung des Personalbestands.

31. Interessanterweise lassen die Leitlinien eine informelle Unterstützung durch die Familie zu, allerdings nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Person mit Behinderung. Wenngleich Artikel 23 (Achtung der Wohnung und der Familie) dies nicht ausdrücklich vorsieht, fordert der Ausschuss in den Leitlinien, dass den Familien Unterstützung gewährt wird, damit sie ihrer Unterstützungsfunktion gerecht werden können. Diese Grundsätze werden in den unlängst angenommenen, wegweisenden Auffassungen des Ausschusses in der Sache *Bellini gegen Italien*¹¹ unterstrichen. Wie der Ausschuss befand, hatte Italien dadurch, dass es Familienmitgliedern in ihrer Rolle als Betreuungspersonen keine ausreichend Unterstützung gewährte, mehrfach gegen das Übereinkommen verstoßen. Der Ausschuss erinnerte daran, dass das Recht auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft für Kinder und Eltern mit Behinderungen eng mit dem Recht auf Familie verknüpft ist und dass das Fehlen gemeindenaher Unterstützung und Dienste zu finanziellen Belastungen und Einschränkungen für die Familie von Menschen mit Behinderungen führen kann, und stellte einen konkreten Verstoß gegen Artikel 23 fest.¹² Diese Feststellung dürfte zu einer weiteren Rechtsprechung des Ausschusses führen, in der er familienpolitische Fragen genauer auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen prüft.

32. Andere Institutionen und Organisationen der Vereinten Nationen haben sich den Forderungen nach Änderungen bei der Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen angeschlossen. In einem kürzlich erschienenen Bericht wies das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte auf die Mängel traditioneller Pflegemodelle hin und beschrieb neu entstehende Modelle zum Ausgleich seit langer Zeit bestehender Spannungen zwischen Pflegepersonen und Pflegebedürftigen.¹³ 2020 forderte die Weltbank vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie dazu auf, die Paradigmen der Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen grundlegend zu überdenken, um sie resilienter und bedarfsgerechter zu gestalten.¹⁴ Die Notwendigkeit, die Kontinuität der Unterstützung in Krisenzeiten zu sichern, war auch ein Schwerpunkt eines 2020 erschienenen Kurzdossiers des Generalsekretärs.¹⁵ Generell wird durch die Abkehr vom medizinischen Modell die starre Ausrichtung der Paradigmen der Leistungserbringung auf Beeinträchtigungen und den Umgang damit unmittelbar infrage gestellt. Im Mittelpunkt des neuen Paradigmas stehen der Mensch, das Primat der moralischen Handlungsmacht und das Recht auf Zugehörigkeit und Verbindung zur Welt.¹⁶ Wie die frühere Sonderberichterstatterin feststellte, wird der Sprachgebrauch dieser neuen Philosophie zum Großteil nicht gerecht. Eine neue Terminologie ist vonnöten, um den Ballast der Vergangenheit zurückzulassen.

¹¹ CRPD/C/27/D/51/2018.

¹² Diese Feststellung entspricht den Auffassungen, die der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau 2019 in der Sache *Ciobanu vs. Republic of Moldova* (CEDAW/C/74/D/104/2016) annahm, worin er einen Verstoß gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau feststellte, mit der Begründung, dass die Rentenregelungen für langfristige pflegende Angehörige unzureichend seien, was eine Form der geschlechtsspezifischen Diskriminierung darstelle.

¹³ A/HRC/52/52.

¹⁴ Siehe auch Lena Morgon Banks et al., „Disability-inclusive responses to COVID-19: lessons learnt from research on social protection in low- and middle-income countries“, *World Development*, Vol. 137, Januar 2021.

¹⁵ Siehe https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/05/sg_policy_brief_on_persons_with_disabilities_final.pdf.

¹⁶ Das Konzept der Zugehörigkeit ist das Thema des folgenden, für 2023 geplanten Buches: Kelley Johnson und Jan Walmsley, *Belonging and Social Inclusion for People with Intellectual Disabilities* (erscheint demnächst).

C. **Zentrale Botschaften zur Transformation von Dienstleistungen, die aus der Aufforderung zur Einreichung schriftlicher Beiträge und aus Konsultationen mit Sachverständigen hervorgegangen sind**

33. Als Informationsgrundlage für diese Studie forderte der Sonderberichterstatter alle Interessenträger zur Einreichung schriftlicher Beiträge auf¹⁷ und hielt am 7. Oktober 2022 in Genf eine Konsultation mit Sachverständigen ab, bei der sich eine interessenträgerübergreifende Gruppe mit der Philosophie, mit Politikvorgaben und neuen Marktstrategien befasste. Er möchte sich bei allen bedanken, die während der Erstellung des Berichts Beiträge und Bemerkungen übermittelt haben. Nachstehend sind die wichtigsten Ergebnisse der beiden Prozesse zusammengefasst.

Klare Notwendigkeit eines neuen Ansatzes infolge der COVID-19-Pandemie

34. Viele Staaten erklärten in ihren Rückmeldungen, die Pandemie habe ihre Unterstützungssysteme ausgehöhlt und zudem einen Fachkräftemangel verursacht, geplante Reformen verlangsamt und den Deinstitutionalisierungsprozess verzögert. COVID-19 habe zwangsläufig zu der Erkenntnis geführt, dass die Modelle der Vergangenheit nicht zukunftstauglich sind.

Mitsprache, Wahlfreiheit und Kontrolle

35. Die Menschenrechtskommission von Mexiko-Stadt unterstrich die Notwendigkeit, Grundsätze des Übereinkommens in das System der Unterstützung für Menschen mit Behinderungen einzubeziehen, und vertrat die Ansicht, dass moralische Handlungsmacht für das Recht auf selbstbestimmtes Leben entscheidend sei. Einige Staaten räumten ein, dass manche ihrer Praktiken die Entscheidungsfreiheit von Menschen mit Behinderungen einschränkten oder regulierten. Die finnische Organisation Threshold Association äußerte die anhaltende Besorgnis, dass Menschen mit Behinderungen häufig Dienstleistungen entgegen den von ihnen geäußerten Bedürfnissen aufgezungen würden.

Abkehr von Beeinträchtigungen und Übergang zu Personsein und sozialer Inklusion

36. Die Organisation Inclusion Europe stellte fest, dass Menschen mit Behinderungen nicht auf ihre körperlichen Bedürfnisse reduziert werden sollten, als ob sie sich nur über ihre Beeinträchtigung definierten. In Bezug auf die Terminologie machte die Organisation geltend, dass Begriffe wie „Nutzerinnen/Nutzer von Dienstleistungen“, „Kundinnen/Kunden“ oder „Empfängerinnen/Empfänger von Pflege“ dieses Stereotyp verstärkten. Dienstleistungen und Unterstützung sollten nicht starr auf Sicherheit und Schutz ausgerichtet sein, so ihre Argumentation. Die Organisation betonte, dass die Dienstleistungen in der Regel gebündelt und undifferenziert erbracht würden. La Chrysalide, eine Vereinigung für die Integration von Menschen mit intellektuellen Behinderungen in Benin, wies speziell auf einstellungsbedingte Barrieren hin, die einer Unterstützung in der Gemeinschaft entgegenstünden.

37. Im Rahmen der Konsultation mit Sachverständigen wurde darauf hingewiesen, dass die Verwirklichung der durch das Übereinkommen geschützten Rechte derzeit durch ein altes, auf Beeinträchtigungen und Wohltätigkeit ausgerichtetes Sozialfürsorgemodell gehemmt werde, das Menschen mit Behinderungen noch immer als Pflegeobjekte behandle. Alle Beteiligten waren sich einig, dass der Übergang zu einem System, in dem die Menschen selbst über ihre Unterstützungsleistungen entscheiden, noch nicht abgeschlossen sei. Im System der Vereinten Nationen, so wurde betont, finde demnächst eine wichtige Politikdebatte zu Reformen in der allgemeinen „Pflegewirtschaft“ statt, und die Gemeinschaft der Menschen mit Behinderungen müsse sich an diesem Dialog beteiligen, der vor allem darauf abziele, eine neue Philosophie mit entsprechender neuer Terminologie festzulegen.

38. Einvernehmen bestand darüber, dass die in Zukunft benötigte soziale Unterstützung allen Menschen mit Behinderungen unabhängig von einer Diagnose angeboten werden und außerhalb der traditionellen Gesundheits- oder Pflegesysteme zugänglich sein sollte. Diese behinderungsübergreifende Perspektive, so die Teilnehmenden, unterstreiche die Bedeutung der allgemeineren Bestrebungen, gegen unfreiwilligen Freiheitsverlust und Zwangs-

¹⁷ Die eingegangenen schriftlichen Beiträge sind hier einsehbar: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-special-rapporteur-rights-persons-disabilities-52nd-session>.

behandlung bei Menschen mit psychosozialen Behinderungen vorzugehen. Nachdrücklich wurde dafür plädiert, die traditionellen Dienste für psychische Gesundheit aus dem historisch gewachsenen Gesundheitssystem herauszulösen und sie auf eine neue, in der Gemeinschaft verankerte konzeptionelle Grundlage zu stellen.

Dezentrale Mittelvergabe

39. Nur wenige Staaten gaben an, Mittel in dezentraler oder personalisierter, individuell verwalteter Form zu vergeben. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) legte detaillierte Informationen über ihr Modell für Initiativen zur Vergabe personalisierter Mittel vor. Zur Umsetzung der Transformationsagenda erarbeitete sie detaillierte Empfehlungen, darunter: a) die Förderung integrierter, barrierefreier Unterstützung und Dienstleistungen, die den Menschen in den Mittelpunkt stellen und den gesamten Lebensverlauf erfassen, b) die Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu assistiven Technologien, c) Investitionen in Personal für Unterstützung und persönliche Assistenz und d) die Entwicklung umfassender Mechanismen für die Leistungserbringung. In ihrem Beitrag nennt sie zudem Beispiele für kleinere dezentrale Budgets, etwa in der italienischen Stadt Triest¹⁸, und ein 2015 in Israel aufgelegtes „Pilotprogramm für persönliche Budgets“, das 300 Menschen mit Behinderungen zugutekam. Überaus vielversprechend ist das Projekt des Europäischen Dachverbands der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen mit dem Titel „UNIC: Towards user-centred funding models for long-term care“ (UNIC: Auf dem Weg zu nutzerzentrierten Finanzierungsmodellen für die Langzeitpflege)¹⁹.

Stärkung der Verbrauchermacht durch positive Strategien zur Vermögensbildung

40. Auf die Frage, inwieweit die Verbrauchermacht der Nutzerinnen und Nutzer von Dienstleistungen durch positive Strategien zur Vermögensbildung gestärkt werde, verwiesen die meisten Staaten lediglich auf allgemeine Einkommensunterstützungsmaßnahmen. Diese Antworten lassen erkennen, dass weitere Arbeiten in diesem Bereich erforderlich sind.

Nutzung öffentlicher Beschaffungen zur Transformation des Marktes

41. Wie Finnland berichtete, begünstigt die derzeitige Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe tendenziell große Anbieter und trägt zur Konsolidierung von Dienstleistungen und zur Verdrängung kleinerer Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei. Bei der Konsultation von Sachverständigen bestand Einvernehmen darüber, dass die öffentliche Beschaffungspolitik der Notwendigkeit der Transformation von Dienstleistungen kaum Rechnung trage und dass die Anbieter von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen im Rahmen dieser Politik verpflichtet werden sollten, aussagekräftige Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen vorzunehmen.

42. Darüber hinaus sollten die Verfahren zur Vertragskonformität ernst genommen und Dienstleister, die die Standards nicht einhalten, automatisch von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen oder der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Nach Ansicht der an der Diskussion beteiligten Sachverständigen müssen die öffentlichen Beschaffungssysteme konsequent von einer angebotsorientierten Denkweise, die Menschen mit Behinderungen wie Waren behandelt, abkommen und zu nachfrageorientierten Konzepten übergehen, die die tatsächlichen Wünsche dieser Menschen berücksichtigen. Ob ein solcher Übergang überhaupt möglich ist, wurde offengelassen. Es wurde festgestellt, dass sich das selbe Ziel mit unterschiedlichen Ansätzen erreichen lasse.

Personelle Herausforderungen

43. Nahezu alle Staaten nannten in ihren Rückmeldungen Personalprobleme und den Bedarf an zusätzlichen Fachkräften. Diese Herausforderungen sollten bei der Neugestaltung der Dienstleistungslandschaft berücksichtigt werden. Die Bahamas gaben an, zur Deckung ihres Personalbedarfs in diesem Bereich unverhältnismäßig stark auf zugewanderte Arbeitskräfte angewiesen zu sein.

¹⁸ Siehe auch Pina Ridente und Roberto Mezzina, „From residential facilities to supported housing: the personal health budget model as a form of coproduction“, *International Journal of Mental Health*, Vol. 45, Nr. 1 (Mai 2016).

¹⁹ Siehe <https://easpd.eu/project-detail/unic/>.

Die Rolle der Familien

44. Viele Staaten unterstrichen die zentrale Rolle der Familien bei der Bereitstellung informeller Unterstützung. Inclusion Europe hob hervor, dass die Bereitstellung formeller Dienstleistungen nicht das Endziel sein sollte, und betonte, dass bis zu 80 Prozent aller langfristigen Unterstützungsleistungen von informellen Pflegekräften erbracht würden. Die Organisation unterstrich, dass die Unterstützungsregelungen und -angebote diesem Umstand Rechnung tragen müssten, damit die Familien nicht gezwungen seien, die Hauptlast der Pflegearbeit zu tragen und zudem die Pflege zu regeln und zu verwalten und die Dienstleistungen zu koordinieren.

45. Wie bei der Konsultation mit Sachverständigen festgestellt wurde, sehen es die Staaten als selbstverständlich an, dass Lücken im Dienstleistungsangebot durch die Familien geschlossen werden, was unverhältnismäßige Auswirkungen auf Frauen hat, die häufig eine Auszeit von der Arbeit nehmen, um Familienmitglieder mit Behinderungen zu betreuen, was wiederum ihre Lebensziele und Rentenansprüche beeinträchtigen kann. Bei der Konzeption neuer Systeme müsse auf die Annahme verzichtet werden, dass die Familie grundlegende Aufgaben übernimmt. Die Beziehung zwischen informeller, familiärer Unterstützung und anderer, formeller Unterstützung müsse viel gezielter in den Blick genommen werden. Die Staaten sollten die Intersektionalität von Geschlechterfragen im Dienstleistungsparadigma und die weitgehend unbezahlte Rolle von Frauen und Mädchen anerkennen und eine gerechtere Politik entwickeln.

46. Aus der Konsultation ging außerdem hervor, dass die Familie für einige Menschen mit Behinderungen gleichbedeutend mit Konflikt, Trauma und dem Verlust der Handlungsmacht sein könne. Eine allzu große Abhängigkeit von der Familie könne einer Erholung im Wege stehen, weshalb ein sorgfältig austariertes Gleichgewicht gefunden werden müsse. Die bisherige grundsätzliche Haltung, sich einfach darauf zu verlassen, dass die Familien den gesamten Unterstützungsbedarf auffangen, sei sicher nicht zukunftstauglich. Allgemein bestand Einvernehmen darüber, dass die Unterstützung durch die Familie auf der aktiven Zustimmung der die Dienstleistung nutzenden Person beruhen müsse.

Verbindliche Standards für die Dienstleistungsanbieter

47. In der Frage, welche Art von Standards die Staaten für die Dienstleistungsanbieter festlegen, waren die Staaten, die die Anbieter zu einer am Menschen orientierten Praxis sowie zur Unterstützung von Inklusion und Wahlfreiheit verpflichteten, in der Minderheit. Andere Staaten gaben an, ihre Standards zielten in erster Linie auf Barrierefreiheit sowie auf Gesundheit und Sicherheit. Viele Staaten räumten ein, dass nicht oder nicht systematisch laufend überwacht werde, inwieweit die Dienstleistungsanbieter die einschlägigen Standards erfüllen. Im Wesentlichen müssten diejenigen Dienstleistungsanbieter, die an einem Wandel interessiert sind, ohne ein unterstützendes politisches Ökosystem auskommen.

Dienstleistungen im Kontext bewaffneter Konflikte

48. Einige von bewaffneten Konflikten betroffene Staaten verwiesen auf die von internationalen Organisationen für Menschen mit Behinderungen und deren Familien bereitgestellte Unterstützung, darunter Programme für Bargeldhilfe. Die Entwicklung von Diensten im Kontext bewaffneter Konflikte oder in deren unmittelbarem Gefolge war bislang kaum Gegenstand von Überlegungen.

Daten für eine rationale Politikgestaltung

49. Nur sehr wenige Staaten erhoben nach eigenen Angaben Daten über die Auswirkungen von Dienstleistungen auf das Alltagsleben von Menschen mit Behinderungen. Nach Rückmeldungen der Staaten, die solche Daten erhoben, betrafen diese vor allem die Prävalenz bestimmter Beeinträchtigungen, was dem medizinischen Modell entspricht. Australien berichtete, es führe laufend Erhebungen zur Bewertung der Leistung seiner nationalen Invaliditätsversicherung durch. Irland holte über Foren mit Beteiligten Rückmeldungen zu seinem Pilotprojekt für persönliche Budgets ein. Indien verwies auf seine Absicht, in Zukunft Daten über die Ergebnisse zu erheben.

Die Rolle von Technologien

50. Einige Staaten berichteten über während der Pandemie eingeführte Innovationen, darunter telemedizinische Dienste, die eine virtuelle Interaktion mit medizinischen Fachkräften und Dienstleistungsanbietern ermöglichten. Diese Innovationen verdeutlichen die Rolle, die Technologien künftig beim Paradigmenwechsel in der Leistungserbringung spielen werden. Mexiko verwies auf die Auswirkungen der digitalen Kluft. Bei einigen Rückmeldungen wurden Befürchtungen laut, Technologien würden Dienstleistungen „entmenschlichen“, die Isolation verschlimmern, das psychische Wohlbefinden beeinträchtigen und die Wahlfreiheit einschränken. Erstaunlicherweise war das Potenzial der künstlichen Intelligenz zur Neugestaltung und Personalisierung von Dienstleistungen nur bei wenigen Rückmeldungen ein Thema, was eine große verpasste Chance darstellt.

Kulturelle Unterschiede

51. Die Organisation Transforming Communities for Inclusion berichtete über ihre Erfahrungen im asiatisch-pazifischen Raum und betonte, dass bestimmte Elemente des Ziels eines „selbstbestimmten Lebens“ die Tiefe und Breite der in nicht westlich und individualistisch geprägten Gesellschaften unabdingbaren gemeindenahen Unterstützung möglicherweise nicht vollständig erfassten. Zweifellos bestimmten kulturelle Unterschiede das Gleichgewicht zwischen formeller und informeller Betreuung weltweit mit.²⁰ Ausgehend von ihren Erfahrungen in Südasien unterstrich die Organisation, wie wichtig es sei, Dienste auf dem Gebiet der psychischen Gesundheit vom Gesundheitswesen auf das System der sozialen Unterstützung zu verlagern.²¹

Kosten-Nutzen-Analyse

52. Wie viele andere Länder verfolgt auch Irland mittlerweile eine Strategie zur Deinstitutionalisierung²² und gab an, dass kleinere, gemeindenahere Unterstützungsstrukturen kostspieliger seien als Gemeinschaftseinrichtungen. Während die Kosten des Wandels umfassend untersucht wurden, gebe es bislang nur sehr wenige Kosten-Nutzen-Analysen zum Gesamtnutzen der Entwicklung neuer Dienstleistungsmodelle.

Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

53. Nauru wies auf die besonderen Herausforderungen hin, mit denen kleine Staaten im Südpazifik allgemein konfrontiert seien. Der größte Arbeitgeber des Landes sei der Staat. Kleine Inselstaaten stehen bei der Förderung rechthebender, am Übereinkommen ausgerichteter Dienstleistungen vor einzigartigen Herausforderungen. Sie sind in hohem Maße auf internationale Hilfe angewiesen und machen geltend, dass sie ohne diese Unterstützung nicht in der Lage seien, Dienstleistungen zu erbringen. Dies verleiht der Frage, welche Rolle im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit getätigte Investitionen spielen sollten, besondere Bedeutung. Auf der Konsultation mit Sachverständigen bestand Einvernehmen darüber, dass die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur in Bezug auf enge finanzielle Vorgaben, sondern auch auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards überwacht werden und nicht zur Fortführung veralteter Formen der Betreuung, etwa in Heimen, verwendet werden sollte.

Wohnen

54. Die Verfügbarkeit und Barrierefreiheit von Wohnraum wurde von den Staaten wiederholt als eines der Hindernisse bei der Unterstützung von Menschen in der Gemeinschaft genannt. In dieser Hinsicht ist eine deutlich engere Abstimmung zwischen der Dienstleistungs- und der Wohnungspolitik erforderlich, zwischen denen weltweit nach wie vor eine erhebliche Lücke klafft.

²⁰ Zum Thema Kultur und das Übereinkommen siehe Emily Julia Kakoullis und Kelley Johnson, Hrsg., *Recognising Human Rights in Different Cultural Contexts: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Singapur, Springer Nature, 2020).

²¹ Tina Minkowitz, *Reimagining Crisis Support: Matrix, Roadmap and Policy* (Chestertown, New York, Lilith's Warrior Press, 2021).

²² Siehe <https://www.hse.ie/eng/services/list/4/disability/congregatedsettings/time-to-move-on-from-congregated-settings---a-strategy-for-community-inclusion.pdf>.

Bewertung

55. Bei den Antworten auf die Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen und der Konsultation mit Sachverständigen zeichnete sich großer Rückhalt für die nachstehend aufgeführten Überlegungen ab.

56. Erstens werden Fortschritte bei der Befähigung von Menschen mit Behinderungen zur Selbstbestimmung und bei ihrer Inklusion in das Leben ihrer Gemeinschaften durch ein überholtes Dienstleistungsmodell gehemmt, das sie als passive Empfängerinnen und Empfänger großzügiger Zuwendungen betrachtet. Es bedarf einer neuen Dienstleistungsphilosophie, die auf Transformation und Innovation gerichtet ist und Personsein und soziale Inklusion ernst nimmt. Ein vielversprechendes Beispiel ist das kürzlich in Israel verabschiedete Gesetz über Sozialdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen, das 2024 in Kraft treten soll.

57. Zweitens reichen formale Rechte nicht aus. Es bedarf einer wirksamen Politik, die sicherstellt, dass der Menschenrechtsrahmen das Dienstleistungsmodell durchdringt und es verändert. Die meisten Staaten haben die Grundsätze des Übereinkommens nicht in die Standards für die Dienstleistungsanbieter, die Beschaffungspolitik oder gleichwertige Regelungen aufgenommen. Die Einhaltung der Menschenrechtsnormen durch die Dienstleistungsanbieter wird kaum überwacht. Die vielen Dienstleister, die sich ernsthaft um einen Wandel bemühen, werden durch eine veraltete Politik und Gesetzgebung gehemmt oder sogar bestraft. Diese Situation kann und muss sich ändern.

58. Drittens deuten die schriftlichen Beiträge und die Konsultation mit Sachverständigen stark darauf hin, dass Innovationen, sofern sie vorhanden sind, ungleichmäßig genutzt werden. Noch immer wird zu wenig auf die Vergabe personalisierter Mittel, positive Strategien zur Vermögensbildung, unterstützte Entscheidungsfindung und innovative Anwendungen der künstlichen Intelligenz zurückgegriffen.

59. Schließlich erfordert der Übergang zu einem neuen Paradigma von den Staaten eine gezielte Politik, die über die reine Geltendmachung von Rechten hinaus auf die Entwicklung robuster Dienstleistungen gerichtet ist. Die Lehren für die internationale Entwicklungszusammenarbeit liegen auf der Hand.

D. Politikinstrumente zur Neugestaltung des Dienstleistungsmarkts

60. Was können und sollten die Staaten also in der Praxis tun, um den Übergang zu einem anders gearteten Dienstleistungsmodell und ein Umdenken einzuleiten? Zur Transformation des Sektors steht den Staaten heute ein weitaus breiter gefächertes Politikinstrumentarium zur Verfügung als in der Vergangenheit. Notwendig ist der politische Wille, die Erfordernisse des „öffentlichen Interesses“ vor dem Hintergrund öffentlicher Investitionen neu zu definieren. Die erfordert einen deutlich gezielteren Ansatz für die Nutzung aller verfügbaren Politikinstrumente, um den Sektor entsprechend umzugestalten. Einige dieser Instrumente werden in diesem Abschnitt vorgestellt. Ein hervorragendes Beispiel für unkonventionelle Denkansätze bei der Entwicklung neuer Modelle ist das Forschungspapier der New Zealand Law Foundation aus dem Jahr 2022 *Removing Disabling Experiences: A Vision for the Future of Our People*²³.

Mitsprache, Wahlfreiheit und Kontrolle: Reform der Rechts- und Handlungsfähigkeit

61. Die Reform des Dienstleistungssektors ist unmittelbar verknüpft mit der vollständigen Wiederherstellung der Entscheidungsmacht von Menschen mit Behinderungen über ihr eigenes Leben. Zumindest wird dies in Artikel 12 des Übereinkommens gefordert. Gesetze über Rechts- und Handlungsunfähigkeit schränken Personen erheblich in ihrer Fähigkeit ein, ihr Leben selbst zu bestimmen und zu lenken.

Mitsprache sowie Mitgestaltung künftiger Dienstleistungsparadigmen

62. Der Übergang zu einem wie auch immer gearteten neuen Dienstleistungsparadigma erfordert eine Mitgestaltung von Anfang an sowie eine Vielfalt an Sichtweisen, nämlich

²³ Siehe https://www.lawfoundation.org.nz/wp-content/uploads/2022/08/2017.IRF_2-Removing-Disabling-Experiences-10-August-2022.pdf.

derjenigen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, ebenso wie derjenigen Dienstleistungsanbieter, die einen Wandel anstreben. Viele Staaten gaben an, sie hätten breit angelegte Beratungsgruppen eingesetzt, denen Menschen mit Behinderungen und ihre Familienmitglieder angehören. Diese Foren müssen speziell damit betraut werden, die Partizipation der Betroffenen an der Neugestaltung der Dienstleistungen zu gewährleisten. Das National Center on Advancing Person-Centered Practices and Systems der Vereinigten Staaten von Amerika hat mehrere hilfreiche Strategien erarbeitet, wie Menschen mit Behinderungen erfolgreich in die Mitgestaltung von Dienstleistungen eingebunden werden können.²⁴

Entscheidungsmacht für den einzelnen Menschen: Dezentrale Mittelvergabe

63. Ein vielversprechender Ansatz ist die dezentrale Vergabe von Mitteln an Menschen mit Behinderungen, damit sie die persönliche Hilfe sowie die Artikel und Dienstleistungen beschaffen können, die sie tatsächlich (im Gegensatz zu den Vorstellungen anderer von ihrem Bedarf) benötigen. Dazu muss die Kontrolle über ein theoretisches Budget von einem Dienstleistungsanbieter auf die Person selbst übertragen werden. In einigen Systemen hat sich die Funktion eines Dienstleistungsmaklers herausgebildet, der zwischen den Dienstleistungsanbietern und den betreffenden Personen verhandelt. Eine zentrale Frage besteht darin, wie weit oder eng die Ausgabenbefugnis gefasst ist (beispielsweise ob sie nur für bestimmte Ausgabenarten gilt) und welcher Verwaltungs- und Rechnungslegungsaufwand dabei anfällt. Besonders wichtig ist es, den Verwaltungsaufwand möglichst weitgehend zu verringern, damit die Personalisierung allen sozialen Gruppen zugänglich ist.²⁵

64. In einigen Ländern ist die Vergabe personalisierter Mittel bereits Gegenstand von Innovationen.²⁶ In Australien sind persönliche Budgets im Zuge der 2013 eingeführten Nationalen Invaliditätsversicherung mittlerweile ein zentrales Element der Erbringung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen. Demnach können Personen ihr Budget selbst verwalten, Dienstleistungsanbieter damit beauftragen oder sich von Bevollmächtigten dabei helfen lassen. Trotz der im Vergleich zu anderen Initiativen in diesem Bereich deutlich ambitionierteren australischen Reform ist die Zahl der Menschen, die ihr Budget selbst verwalten, noch immer relativ gering. Berichten zufolge regt sich Widerstand bei einigen Dienstleistungsanbietern, die eine traditionelle Abwicklung ihrer Geschäfte vorziehen, und das Verfahren ist bürokratisch geworden. Bedenken wurden dahingehend geäußert, die Versicherung werde als Vorwand genutzt, um einige Dienste nicht mehr anzubieten. Australien nimmt derzeit eine Überprüfung vor, um diese Probleme zu beheben.²⁷

65. In Irland veröffentlichte ein größerer von der Regierung eingesetzter Arbeitsstab 2018 seinen Bericht zu persönlichen Budgets. Der Arbeitsstab führte umfangreiche Vergleichsstudien und Pilotprojekte durch, um die Wirksamkeit einer selbstgesteuerten Unterstützung nachzuweisen.²⁸ Die International Initiative for Disability Leadership, die Führungspersonen aus der Gemeinschaft der Menschen mit Behinderungen und dem Dienstleistungssektor zusammenbringt, veranstaltete 2019 eine Arbeitstagung zum Thema persönliche Budgets.²⁹ Dabei wurde empfohlen, das Verfahren zu vereinfachen, die Vorteile der Selbststeuerung besser bekannt zu machen und sicherzustellen, dass benachteiligte Gemeinschaften Zugang zu persönlichen Budgets erhalten. Wenngleich viele Studien zahlreiche Beispiele

²⁴ National Center on Advancing Person-Centered Practices and Systems, „Engaging people who receive services: a best practice guide“, August 2020). Verfügbar unter <https://ncapps.acl.gov/docs/Participant%20Engagement%20Guide%20200904.pdf>.

²⁵ Gemma Carey, Brad Crammond und Eleanor Malbon, „Personalisation schemes in social care and inequality: review of the evidence and early theorising“, *International Journal for Equity in Health*, Vol. 18, Art. Nr. 170 (2019).

²⁶ Einige Beispiele sind in der folgenden Studie angeführt: Andrew Power, Janet E. Lord und Allison S. deFranco, *Active Citizenship and Disability: Implementing the Personalisation of Support* (New York, Cambridge University Press, 2012).

²⁷ Siehe <https://www.ndisreview.gov.au/>.

²⁸ Irland, Department of Health, *Towards Personalised Budgets for Persons with a Disability in Ireland: Report of the Task Force on Personalised Budgets* (Dublin, 2018).

²⁹ Valerie Bradley et al., „International advances in self-direction: themes from a disability leadership exchange“, *Journal of Integrated Care*, Vol. 29, Nr. 3 (Juli 2021).

einer erfolgreichen dezentralen Mittelvergabe zeigen³⁰, ist dennoch Vorsicht geboten. So kann der Verwaltungsaufwand die Betroffenen überfordern. Die Lösung ist nicht für alle geeignet. Um das System wirksamer zu gestalten, bedarf es weiterer eingehender Untersuchungen.

Innovative Wege zur Stärkung der Verbrauchermacht

66. Traditionelle Ansätze für Sozialdienste und Einkommensunterstützung beruhen tendenziell auf der Annahme, dass viele Menschen mit Behinderungen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, und sehen daher lediglich passive Einkommensunterstützung vor. In der Regel gelten bestimmte Vermögensgrenzen, das heißt der Leistungsanspruch erlischt, sobald die Ersparnisse oder sonstigen Vermögenswerte einen bestimmten Betrag überschreiten, was zwangsläufig bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen verarmen müssen, um ihren Anspruch zu wahren.

67. Die Aussicht des Leistungsverlusts schreckt von der Aufnahme einer Beschäftigung ab und hindert Menschen, die Sozialhilfe beziehen, daran, sich ein finanzielles Polster für Ausgaben wie Bildung und Wohnen zu schaffen. Im traditionellen Sozialfürsorgemodell begünstigt diese Beschränkung der Ressourcen zudem eine dauerhafte Situation der Abhängigkeit und drängt die Menschen an den Rand der Armut. Darüber hinaus verwehrt sie ihnen die Möglichkeit, ihre eigenen Fähigkeiten im Umgang mit Finanzen zu entwickeln.

68. Eine Lösung bestünde darin, einfach die Vermögensgrenze anzuheben. Eine andere hingegen wäre, Wege zu finden, wie Menschen mit Behinderungen Vermögen bilden können, ohne dass sich dies auf ihre grundlegenden Sozialleistungsansprüche auswirkt. Ein innovatives Programm, das diesen Negativanreiz zu beheben sucht, ist der 2014 in den Vereinigten Staaten verabschiedete Achieving a Better Life Experience (ABLE) Act.³¹ Dieses Gesetz ermöglicht es Personen, die bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit erhalten, Geld auf einem Konto anzulegen, das sie zum Erwerb von Gütern, Dienst- und Unterstützungsleistungen verwenden können, ohne ihre Leistungsansprüche zu gefährden. Dritte können auf das Konto einzahlen und erhalten dafür oft steuerliche Vorteile. Diese fiskalisch neutrale Innovation stärkt die Verbrauchermacht von Menschen mit Behinderungen.³² Sie sollte jedoch nicht als Ersatz für eine angemessene soziale Absicherung genutzt werden.

Gezielte Abstimmung der Rechte von Menschen mit Behinderungen mit der Familienpolitik

69. Weltweit erhalten mindestens 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen Unterstützung durch die Familie. Mittlerweile besteht Einvernehmen darüber, dass das Gleichgewicht zwischen formeller und informeller Unterstützung sorgfältig austariert werden muss und nicht einfach dem Selbstlauf überlassen werden oder eine Standardoption sein darf. Wenn Staaten in Ermangelung formeller Mechanismen auf familiäre Unterstützung zurückgreifen, stellen sich besondere Herausforderungen, etwa die Frage, ob pflegende Angehörige wie professionelle Pflegekräfte behandelt werden und eine Vergütung und Ausbildung erhalten sollten. Einige Staaten schlugen in ihren Beiträgen verschiedene Maßnahmen, darunter Altersrenten und Menschenrechtsschulungen für Langzeitpflegende, vor, um die Inklusion ihrer Familienmitglieder in ihre Gemeinschaft sicherzustellen. Dagegen vertrat Inclusion Europe die Auffassung, dass es Familien möglich sein sollte, Familien zu bleiben und nicht zu professionellen Pflegekräften zu werden. Letztlich hängen Entscheidungen über das Verhältnis zwischen formeller und informeller Betreuung und familiärer Unterstützung zwangsläufig von den Ressourcen und kulturellen Normen des jeweiligen Staates ab.

³⁰ Valerie J. Bradley, Marc H. Fenton und Kevin J. Mahoney, *Self-Direction: A Revolution in Human Services* (Albany, State University of New York Press, 2021).

³¹ Siehe <https://www.ssa.gov/ssi/spotlights/spot-able.html>. Siehe auch David A. Rephan und Joelle Groshek, „ABLE Act accounts: achieving a better life experience for individuals with disabilities with tax-preferred savings (and the old reliable special and supplemental needs trusts)“, *Mitchel Hamline Law Review*, Vol. 42, Nr. 3 (Juni 2016).

³² Siehe Sinéad Keogh et al., „Towards positive wealth accumulation strategies for persons with disabilities: linking social protection with social inclusion“, in *Active Citizenship and Disability in Europe*, Vol. 1, *The Changing Disability Policy System*, Rune Halvorsen et al., Hrsg. (London und New York, Routledge, 2017).

70. Es ist schwierig, das richtige Gleichgewicht zu finden, da die Familie in vielen Teilen der Welt die wichtigste Anlaufstelle für Unterstützung ist, teils aus kulturellen Gründen, teils aufgrund von Finanzknappheit für formellere Systeme. Bei einer Inanspruchnahme der Familie sollten mindestens gezielte Vorkehrungen zu ihrer Unterstützung getroffen werden. Naturgemäß erfordert dies eine enge Abstimmung mit den Menschen mit Behinderungen und ihren Familien. Darüber hinaus müssen die unverhältnismäßig starken Auswirkungen auf Frauen offen anerkannt und angegangen werden. Eine hervorragende Ressource mit gewissem Vorbildcharakter ist die 2022 in den Vereinigten Staaten beschlossene Nationale Strategie zur Unterstützung von Pflegepersonen, insbesondere ihr Ziel 3 zur Stärkung der Dienste und Unterstützung für pflegende Angehörige.³³

Förderung persönlicher Unterstützungspläne

71. Eine Möglichkeit, Hilfe zu leisten, besteht darin, den Menschen bei der Erstellung eines persönlichen Unterstützungsplans zur Seite zu stehen, der sowohl bezahlte als auch informelle und unbezahlte Unterstützung vorsieht. Die Pläne können Angaben dazu enthalten, welche Unterstützung benötigt wird, um im Laufe der Zeit bestimmte Ziele zu erreichen, und darüber hinaus zu erwartende Probleme und Herausforderungen aufzeigen. Sie können in allen wirtschaftlichen Kontexten von Vorteil sein.

Öffentliches Beschaffungswesen

72. Über die Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen können die Staaten die Märkte (sofern sie auf Märkten agieren) so transformieren, dass bessere Ergebnisse für Menschen mit Behinderungen erzielt werden.³⁴ Durch klare Standards lässt sich sicherstellen, dass die Ziele der sozialen Unterstützung mit der Beschaffungspolitik verknüpft, Daten zur Gewährleistung der Einhaltung der Gesetze gesammelt und konkrete Sanktionen bei Nichteinhaltung verhängt werden. In den Gesetzen sollte zum Ausdruck kommen, welche Art von Dienstleistungen und Unterstützung künftig benötigt wird, und kleineren Dienstleistungsorganisationen der Vorzug gegeben werden.

73. Die Standards sollten am Menschen orientierte Grundsätze, Unterstützung bei der Entscheidungsfindung, Wahlfreiheit und Kontrolle, Verwaltungsverfahren, etwa Zufriedenheitsbefragungen, die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in beratender Eigenschaft und Personalschulungen umfassen. Zudem sollten ihnen Unterstützungskonzepte zugrunde liegen, die nachweislich Wirkung entfalten. Ein weiterer Ansatz, den die Staaten in Betracht ziehen könnten, ist die Benennung einer nichtstaatlichen Stelle, die Anbieter von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage bewährter Standards akkreditiert.

Wettbewerbsrecht: Neuordnung des Dienstleistungsmarkts

74. Die Dienstleistungsbranche ist derzeit von zahlreichen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften ausgenommen. Die Eigentumskonzentration in Form großer Dienstleistungsunternehmen beeinträchtigt die Erbringung von Dienstleistungen, die wirklich am Menschen orientiert sind. Darüber hinaus wirken wettbewerbsschädliche Praktiken und der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung in der Regel abschreckend auf neuere Organisationen mit innovativen Geschäftsmodellen. Zudem können wettbewerbsschädliche Praktiken gemeindenahen Organisationen, die indigene und andere nach rassistischen Zuschreibungen definierte sowie ethnische Minderheiten betreuen, vom Markt verdrängen. Es ist wichtig, dass die Staaten in ihrem Bestreben, neuartige Dienstleistungen zu fördern, das Wettbewerbsrecht besser für eine Neuordnung des Marktes im öffentlichen Interesse nutzen.

75. Eine gezieltere Strategie ist vonnöten, um Wachstum zu gewährleisten und neue Dienstleistungsanbieter anzuziehen. Die Staaten können nicht erwarten, dass neue Anbieter über Nacht auf den Markt kommen. Staatliche Verwaltungskräfte können – in Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen – Mittel und Wege zum Aufbau

³³ Siehe https://acl.gov/sites/default/files/RAISE_SGRG/NatlStrategyToSupportFamilyCaregivers.pdf. Siehe allgemein auch Arie Rimmerman, *Family Policy and Disability* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015).

³⁴ Siehe beispielsweise Christopher McCrudden, *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement and Legal Change* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

von Kapazitäten bei potenziellen und bestehenden Dienstleistungsanbietern finden. Materialien und Schulungsrichtlinien sollten erarbeitet werden, die die Erwartungen in Bezug auf ein Unterstützungskonzept verdeutlichen, das Wahlfreiheit und Kontrolle mit sozialer Inklusion vereint.

Die Rolle neuer Technologien

76. Dank technologischer Fortschritte sind viele Menschen mit Behinderungen in der Lage, das Potenzial des Übereinkommens umfassender auszuschöpfen. Zur technologischen Unterstützung gehören Geräte für die Unterstützte Kommunikation, Sensorik, intelligentes Wohnen, Fernarbeit, Fernunterstützung, GPS-Navigation, Spracherkennungsprogramme, Bildschirmlesegeräte, Bildschirmlupen und adaptive Geräte.

77. Künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen bieten enorme Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, etwa durch GPS-Verfolgung und Spracherkennung. Allerdings arbeiten die Algorithmen für das maschinelle Lernen, das solchen Geräten zugrunde liegt, nicht routinemäßig mit validen Daten über Menschen mit Behinderungen. So kann es vorkommen, dass Spracherkennungsgeräte die Sprache Gehörloser nicht erfassen. Wie der Sonderberichterstatter in seinem letzten Jahresbericht an den Menschenrechtsrat feststellte³⁵, haben die Staaten das Verhältnis zwischen den Risiken und Chancen, die diese neue Technologie bietet, noch nicht umfassend bewertet. Eine der großen Errungenschaften am Horizont ist die Transformation der Dienstleistungen hin zu einer deutlich stärkeren Personalisierung.

Rationelle Personalplanung

78. Die ohnehin begrenzten Fortschritte bei der Schließung von Einrichtungen und der Bereitstellung von Unterstützung in der Gemeinschaft drohen durch den anhaltenden Personalmangel ins Stocken zu geraten. Viele Dienstleistungsanbieter waren während der Pandemie gezwungen, ihre Tätigkeit einzustellen, und haben nun angesichts personeller Engpässe Schwierigkeiten, sie wieder aufzunehmen. Das Personal in diesem Bereich ist überwiegend weiblich und stammt zu einem großen Teil aus Minderheiten und Zuwanderungsgemeinschaften. Ohne eine bessere Vergütung, Ausbildung und Anerkennung der geleisteten Arbeit dürften Fluktuation und Arbeitskräftemangel anhalten, von den negativen Auswirkungen auf das Leben von Menschen mit Behinderungen ganz abgesehen.³⁶ Würde Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit gegeben, Menschen aus ihrem unmittelbaren Umfeld zu beschäftigen, hätte dies in vielen Kontexten sowohl eine größere Verfügbarkeit von Unterstützung als auch eine höhere kulturelle Annehmbarkeit zur Folge.

79. Die Personalplanung muss zu einem zentralen Bestandteil eines jeden künftigen Dienstleistungsparadigmas werden. Der Europäische Dachverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen hat auf den Bedarf an Personalentwicklungsstrategien hingewiesen und in dieser Hinsicht zahlreiche praktische Vorschläge unterbreitet.³⁷

Der Staat als lernende Organisation

80. Es gilt, aussagekräftige Daten über die Auswirkungen systemischer Veränderungen auf das Leben von Menschen mit Behinderungen zu erheben. Der 2021 erschienene Bericht des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte über Daten für eine rationale Politikgestaltung ist ein hervorragender Ausgangspunkt.³⁸ Nur wenige Staaten gaben an, Daten bei den Menschen mit Behinderungen zu erheben, die Dienstleistungen erhalten. Die Staaten müssen diese Daten jedoch erfassen. Lediglich ein Beispiel in dieser Hinsicht sind die in den Vereinigten Staaten erhobenen nationalen Basisindikatoren für

³⁵ A/HRC/49/52.

³⁶ Weitere Informationen zu dem durch die Pandemie und durch neue Technologien bedingten Wandel des Arbeitskräfteangebots finden sich unter <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work> und <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>.

³⁷ Siehe <https://www.easpd.eu/key-areas-of-work/workforce-development/>.

³⁸ Siehe <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.

intellektuelle und entwicklungsbezogene Behinderungen³⁹, die die Leistung der staatlichen Dienstleistungssysteme messen.

E. Wirtschaft und Menschenrechte: Der Dienstleistungssektor als Partner für den Wandel

81. In den Ländern, die sich auf Marktkräfte und auch auf gemeinnützige Angebote stützen, sind Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen eine Milliardenbranche. Abgesehen von einigen bemerkenswerten Ausnahmen hat der allgemeine Trend der letzten 20 Jahre hin zu einer stärkeren Sensibilisierung der Wirtschaft für die Menschenrechte den Bereich der Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen kaum erfasst. Ein besseres Verständnis der Rolle der Wirtschaft bei der Achtung der Menschenrechte könnte enorme Auswirkungen auf die Erbringung von Dienstleistungen in diesem Bereich haben.

82. Die wichtigsten menschenrechtlichen Pflichtenträger sind die Staaten. In vielen Fällen hat die Privatwirtschaft jedoch einen größeren direkten Einfluss auf das Leben der Gesamtbevölkerung als der Staat. Daraus ergibt sich eine Lücke, was die Anwendung der internationalen Menschenrechtsnormen auf rein private Beziehungen oder Einrichtungen betrifft. Um die Verantwortlichkeiten von Unternehmen zu thematisieren, nahm der Menschenrechtsrat 2011 die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte an, die klare Auswirkungen auf die Erbringung von Dienstleistungen haben.⁴⁰

83. Nach Leitprinzip 11 sollten Unternehmen vermeiden, die Menschenrechte Anderer zu beeinträchtigen, und den nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen, an denen sie beteiligt sind, begegnen. Wirtschaftsunternehmen müssen zusätzliche Standards in Erwägung ziehen, insbesondere in Bezug auf Personen, die Gruppen angehören, welche besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, darunter Menschen mit Behinderungen. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und Erklärungen zur Menschenrechtspolitik der Unternehmen sind erforderlich und müssen möglichst früh in den Geschäftszyklus für die Entwicklung neuer Produkte oder Dienstleistungen eingebettet werden. Die Unternehmen sollten diejenigen, die von ihrer Tätigkeit am stärksten betroffen sind, direkt konsultieren.

84. Viele wichtige Akteure aus dem Bereich der Dienstleistungsanbieter in aller Welt haben diese Verantwortlichkeiten bereits anerkannt. So erklärte der Europäische Dachverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen 2019, dass Pflege- und Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen durch ihren Beitrag zur Durchführung des Übereinkommens von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung der Rechte dieser Menschen seien.⁴¹ Der Verband vergibt neuerdings „Innovationspreise“ an Dienstleistungsanbieter, die sich bei der Förderung der umfassenden Inklusion von Menschen mit Behinderungen hervorgetan haben. Diese höchst kreative Praxis sollte in anderen Regionen der Welt Nachahmung finden.⁴² Die Akkreditierungsstellen der Branche sollten das Übereinkommen ausdrücklich in ihre Arbeit einbeziehen.

85. Private wie gemeinnützige Dienste sind innerhalb der vorherrschenden politischen und finanziellen Rahmenbedingungen tätig und passen sich daran an. Sie können sich nicht aus eigener Kraft verändern und müssen durch ein günstiges politisches Umfeld unterstützt werden, was Aufgabe des Staates ist. Gemäß der Strategie der Europäischen Union für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030 soll bis 2024 ein spezifischer Rahmen für hervorragende Sozialdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden.⁴³ Diese Vorzeigeeinitiative soll auf einem freiwilligen Rahmen aufbauen, der 2010 vom

³⁹ Siehe <https://www.nationalcoreindicators.org>.

⁴⁰ A/HRC/17/31, Anhang. Auf Deutsch verfügbar unter https://www.globalcompact.de/migrated_files/wAssets/docs/Menschenrechte/UN-Leitprinzipien-DE.pdf.

⁴¹ Siehe <https://www.easpd.eu/key-areas-of-work/inclusive-living/>.

⁴² European Association of Service Providers for Persons with Disabilities, „EASPD Innovations Awards: 25 innovative Praktiken für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ (2021), S. 5. Siehe auch <https://www.easpd.eu/resources/innovation-awards/>.

⁴³ Europäische Kommission, *Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030* (Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2021), S. 10.

Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Kommission entwickelt wurde.⁴⁴ Es ist zu hoffen und zu erwarten, dass der neue Rahmen klare Festlegungen zu den Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinsichtlich der Neuordnung der Dienste enthalten und so zu enger am Übereinkommen orientierten Ergebnissen führen wird.

F. Ein Prozess des Wandels mit schwierigen politischen Entscheidungen

86. Es ist wichtig, anzuerkennen, dass Übergangsprozesse mit schwierigen politischen Entscheidungen einhergehen. Im Folgenden werden einige der wichtigsten dieser Entscheidungen dargelegt.

Der Markt als Mittel, nicht als Zweck

87. Die Sozialwirtschaft, zu der beispielsweise gemeinnützige Vereine, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen gehören, hat das Potenzial für eine Ausrichtung am Übereinkommen. In Ländern, die sich ganz oder teilweise auf das Wirken des Marktes stützen, muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass durch Mitsprache, Wahlfreiheit und Kontrolle nicht automatisch ein uneingeschränkter und praktisch unbeaufsichtigter Markt geschaffen wird. Insbesondere ist zu vermeiden, dass die Individualrechte auf Verbrauchergeschäfte und die Kommodifizierung von Menschen reduziert werden. Der Staat muss stets die Rolle des Anbieters letzter Instanz beibehalten. Für bestimmte Menschen ist der Markt allein nicht ausreichend, und einige Grundbedürfnisse, etwa Wohnen, können nicht unbeschadet den Marktkräften überlassen werden.

Ein Gleichgewicht zwischen formeller und informeller Unterstützung finden

88. Dieses Gleichgewicht muss sorgfältig austariert, begründet und öffentlich gemacht werden und darf nicht dem Selbstlauf überlassen werden oder einfach eine Standardoption sein. Menschen mit Behinderungen müssen bei dieser Frage im Mittelpunkt stehen, das heißt, ihre Meinung muss bei allen Kombinationen aus formeller und informeller Unterstützung Vorrang haben und bei der Gestaltung der Zukunft eine entscheidende Rolle spielen.

89. Die Frage der Unterstützung durch die Familie wirkt oft polarisierend. Einige Organisationen von Menschen mit psychosozialen Behinderungen vertreten, dass im familiären Umfeld Traumata und Konflikte entstehen können. Sie plädieren für eine Politik, die nicht einfach auf der Annahme beruht, dass die Familie die beste Quelle der Unterstützung für die einzelne Person ist. Eine namhafte Expertin, Yvette Maker, stellt die dichotome Denkweise infrage, die zwischen den Rechten von Menschen mit Behinderungen und einer „Ethik der Fürsorge“ für Betreuungspersonen unterscheidet.⁴⁵ Sie schlägt sechs Grundsätze für die Entwicklung einer rechtbasierten Politik der Unterstützung vor, wobei sie einen überaus kreativen Ansatz zur Vermeidung der Auswüchse der Marktwirtschaft in einem Bereich verfolgt, der von einem Wechselspiel des Angewiesenseins geprägt sein sollte.

Notwendigkeit von Verteilungsgerechtigkeit zwischen Einzelpersonen und zwischen Personengruppen

90. Die Mechanismen für die Aufteilung von Mitteln werden auch nach der individuellen Anpassung von Dienstleistungen und Unterstützung fortbestehen. Wenngleich mathematische Äquivalenz bei der Mittelaufteilung niemals erreichbar ist, da jeder Mensch andere Bedürfnisse hat, muss dennoch für Verteilungsgerechtigkeit zwischen und innerhalb von Gruppen gesorgt werden. Auf die eine oder andere Weise müssen die Staaten eine Lösung finden, die den Menschen mit dem dringendsten Bedarf Mittel zuweist, und sich zugleich um eine möglichst breit angelegte Bereitstellung von Unterstützung bemühen. Die Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sollte von allgemeinen Grundsätzen bestimmt sein, insbesondere was die ständige Verpflichtung zur Verwirklichung dieser Rechte

⁴⁴ Europäische Kommission, Ausschuss für Sozialschutz, „Ein freiwilliger europäischer Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen“ (Dokument SPC/2010/10/8 final).

⁴⁵ Yvette Maker, *Care and Support Rights after Neoliberalism: Balancing Competing Claims through Policy and Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2022).

und die Notwendigkeit betrifft, rückschrittliche Maßnahmen zu vermeiden, die in Zeiten wirtschaftlicher Abschottung für eine Rückentwicklung sorgen.

Notwendigkeit der Unterstützungskontinuität während der Transformation der Unterstützungslandschaft

91. Der Übergang zu einer neuen Unterstützungslandschaft ist mit Risiken behaftet und kann Lücken verursachen. Die Dienstleistungsanbieter werden Zeit benötigen, um ihre Geschäftsmodelle und -verfahren umzustellen. Es wird Zeit brauchen, um neue Arten von Dienstleistungsanbietern mit neuen Geschäftsmodellen anzuziehen. In der Zwischenzeit werden traditionelle Formen der Unterstützung fortbestehen. Für eine gewisse Zeit müssen die Staaten parallel zu dem sich noch etablierenden neuen Paradigma möglicherweise weiter Elemente eines alten Paradigmas unterstützen. Langfristig werden sich derartige Investitionen mehr als bezahlt machen, was der Partnerschaft für den Wandel, die zwischen den Staaten, den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen sowie der Dienstleistungsbranche bestehen sollte, besondere Bedeutung verleiht. Natürlich müssen in jedem neuen Dienstleistungsparadigma Standards gewahrt bleiben, doch sollte dieses Erfordernis nicht als Vorwand für die Weiterfinanzierung alter Modelle dienen.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Schlussfolgerungen

92. Es bedarf eindeutig einer neuen Philosophie für die Gestaltung und Erbringung von Unterstützung für Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage ihrer moralischen Handlungsmacht, Autonomie und sozialen Inklusion. Die Staaten müssen sich von Dienstleistungsmodellen lösen, die ausschließlich auf Beeinträchtigungen beruhen.

93. Zur Verwirklichung dieser neuen Philosophie sind neue Partnerschaftsformen vonnöten. Die Staaten müssen das „öffentliche Interesse“ neu definieren und festlegen, wie sie in die Erbringung marktgestützter oder anderweitiger Dienstleistungen investieren und diese gestalten wollen. Die Unterstützung darf nicht länger über Systeme erbracht werden, in denen das medizinische Modell und Zwang vorherrschen, sondern muss frei gewählt sein. Daher müssen Menschen mit Behinderungen aktiv konsultiert werden, um ihre Bedürfnisse und Wünsche zu ermitteln. Der Unternehmenssektor muss seine menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten wahrnehmen und ein Partner für den Wandel werden.

94. Der Wandel erfordert einen neuen Sprachgebrauch, der Begriffe wie „Kundschaft“, „Konsumentin/Konsument“ und „Nutzerin/Nutzer“ von Dienstleistungen verwirft und auf die staatsbürgerlichen Grundrechte abstellt. Das Politikinstrumentarium zur Bewältigung des Wandels umfasst Modelle der unterstützten Entscheidungsfindung, die eine individualisierte Unterstützung ermöglichen, Netzwerke für gegenseitige Unterstützung, Zentren für ein selbstbestimmtes Leben, Standards für das öffentliche Beschaffungswesen und Vertragskonformität, wettbewerbsrechtliche Vorschriften, die Raum für neue Marktteilnehmer schaffen, und neue Technologien, darunter künstliche Intelligenz. Ebenso gilt es, Unterstützung für Familien bereitzustellen, Daten zur Leistung des Systems zu erheben, Anreize für neue Anbieter von Unterstützungsdiensten zu schaffen, Standards für Dienstleistungsanbieter festzulegen und die Aufsicht und Überwachung zu verstärken.

95. Schließlich müssen die Geberländer und die Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit ihre Programme überprüfen, um sicherzustellen, dass die Mittel – insbesondere im globalen Süden – nicht zur Fortführung veralteter Betreuungsformen verwendet werden. Vielmehr sollten die Geber Initiativen unterstützen, die auf Inklusion statt auf Segregation und Stigmatisierung setzen.

B. Empfehlungen

96. Der Sonderberichterstatter richtet die nachstehenden Empfehlungen an die Staaten, die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft und das internationale System, mit dem

Ziel, den Übergang zu einem neuen Modell für die Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen im 21. Jahrhundert einzuleiten.

97. Der Sonderberichterstatter empfiehlt den Staaten,
- a) eine Bestandsaufnahme bestehender formeller und informeller Dienste zu erstellen, um Defizite, Engpässe, Finanzierungsmodelle und Erwartungen zu ermitteln;
 - b) Finanzierungsmodelle, Rechtsrahmen und Berichtspflichten zu überdenken, um ein günstiges politisches Umfeld zu schaffen, das den Dienstleistungsanbietern einen Wandel ermöglicht;
 - c) die Beschaffungspolitik oder gleichwertige Regelungen neu zu konzipieren, um Anbieter von Unterstützungsdiensten, deren Praxis am Übereinkommen ausgerichtet ist, zu fördern und ihnen Anreize zu bieten;
 - d) das „öffentliche Interesse“ an öffentlichen Investitionen in den Dienstleistungsmarkt im Einklang mit dem Übereinkommen und den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf ihre moralische Handlungsmacht, ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit und ihre soziale Inklusion neu zu definieren;
 - e) in aktiven Konsultationen mit der Gemeinschaft der Menschen mit Behinderungen eine neue, mit klaren Zielen, Fristen, Überwachungsmechanismen und zweckgebundenen Mitteln versehene Politikstrategie zur Transformation der Dienstleistungen zu entwickeln;
 - f) das rechte Gleichgewicht zwischen formeller Unterstützung und informeller Betreuung zu finden und in Fällen, in denen auf informelle Betreuung zurückgegriffen wird, auf einen neuen Gesellschaftsvertrag hinzuwirken, der sicherstellt, dass Familien, darunter Geschwister, bei Bedarf Zugang zu formeller Unterstützung haben und dass die Menschen mit Behinderungen der Unterstützung durch die Familie zustimmen;
 - g) begleitend zu jeder neuen Transformationsstrategie eine Medienkampagne durchzuführen, die die Öffentlichkeit mit den Zielen und Methoden der Strategie vertraut macht und ihren Nutzen für alle Seiten herausstellt;
 - h) eine dezentrale Mittelvergabe samt entsprechender Unterstützung einzuführen, um die finanzielle Handlungsmacht auf die Menschen mit Behinderungen zu übertragen, wobei ihnen ein möglichst breiter Ermessensspielraum im Hinblick auf ihre Ausgaben eingeräumt und der Verwaltungsaufwand möglichst gering gehalten wird;
 - i) Vorgehensweisen zur unterstützten Entscheidungsfindung im spezifischen Kontext von Dienstleistungen zu erarbeiten;
 - j) positive Strategien zur Vermögensbildung zu entwickeln, die die Verbrauchermacht von Menschen mit Behinderungen stärken, ohne bestehende soziale Ansprüche zu gefährden oder zu entziehen;
 - k) auf dem Übereinkommen beruhende Dienstleistungsstandards und Zulassungsanforderungen festzulegen;
 - l) ein günstiges politisches Umfeld zu schaffen, das den Dienstleistungsanbietern Anreize bietet und sie motiviert;
 - m) die Dienstleistungsanbieter durch Erfolgskontrolle für die Einhaltung der Standards rechenschaftspflichtig zu machen;
 - n) neue Organisationen von Dienstleistungsanbietern, die von Menschen mit Behinderungen geleitet werden und sich an den im Übereinkommen verankerten Dienstleistungsstandards und -anforderungen orientieren, zu begleiten und zu unterstützen und das Unternehmertum zu fördern;
 - o) das Potenzial der öffentlichen Beschaffungspolitik eingehend zu analysieren und zu bewerten, inwieweit ihr Schwerpunkt von einer starren Kostenorientierung auf die Schaffung von Motivationen und Anreizen für neue Dienstleistungsformen mit unterschiedlichen, auf dem Übereinkommen beruhenden Geschäftsmodellen verlagert werden könnte, und alle Optionen zu prüfen;

p) die staatlichen Befugnisse so zu nutzen, dass eine Gewerbeerlaubnis nur denjenigen Unternehmen erteilt wird, die sich zum Wandel und zum Übereinkommen bekennen;

q) den Nutzen des Wettbewerbsrechts in diesem Sektor zu überdenken und sein Potenzial für eine Neugestaltung des Sektors zu analysieren;

r) eine Personalentwicklungsstrategie zu konzipieren, die realistisch ist, klare und zukunftsfähige Laufbahnstrukturen vorgibt, Raum für die Arbeit lässt (anstatt übermäßige arbeitsbezogene Berichtspflichten zu schaffen) und eine angemessene Entlohnung fördert;

s) die optimale Rolle neuer Technologien, einschließlich künstlicher Intelligenz, als Hilfsmittel bei der Personalisierung von Dienstleistungen zu erkunden und dabei sicherzustellen, dass sie den menschlichen Kontakt nicht ersetzen;

t) Zugang zu unabhängigen Beschwerdemechanismen zu eröffnen, an die sich die Nutzerinnen und Nutzer von Dienstleistungen wenden können, ohne Vergeltungsmaßnahmen oder Repressalien befürchten zu müssen, und die Ergebnisse bei der Vergabe öffentliche Aufträge ernsthaft zu berücksichtigen;

u) sicherzustellen, dass die Regierung als lernende Organisation über die notwendigen Mittel und Daten verfügt, um zu bewerten, ob die neue Strategie das Leben von Menschen mit Behinderungen verbessert, und um entsprechende Korrekturen vorzunehmen.

98. Der Sonderberichterstatter empfiehlt den Unternehmen im gemeinnützigen und im privaten Sektor,

a) Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen vorzunehmen, um eine optimale Einhaltung des Übereinkommens unter aktiver Einbeziehung der Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten;

b) eine Politik zu erarbeiten und zu veröffentlichen, aus der hervorgeht, wie die Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen beitragen und menschenrechtliche Risiken, die sich negativ auf sie auswirken könnten, vermeiden oder abmildern werden;

c) ihre Unternehmensziele und Geschäftsmodelle zu überprüfen, um sicherzustellen, dass ihre Aktivitäten mit dem Übereinkommen im Einklang stehen;

d) sicherzustellen, dass die Einhaltung des Übereinkommens eine Grundvoraussetzung für die Zusammenarbeit mit Akkreditierungsmechanismen ist;

e) unabhängige Mechanismen einzuführen, über die die Nutzerinnen und Nutzer von Dienstleistungen Rückmeldung geben und Beschwerden einreichen können;

f) in ihren Verwaltungsräten Sitze für Menschen mit Behinderungen zu reservieren;

g) sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen in den Prozess der Gestaltung neuer Dienstleistungsmodelle einbezogen werden, und bei Bedarf angemessene Unterstützung zu leisten;

h) die Beiträge der Unterstützungskräfte dadurch zu würdigen, dass sie Schulungen zum Übereinkommen erhalten, klare Laufbahnaussichten haben, in die Entscheidungsfindung eingebunden und angemessen entlohnt werden;

i) den Aufbau regionaler Netzwerke von Dienstleistungsanbietern in aller Welt, die sich zum Übereinkommen bekennen, zu fördern.

99. Der Sonderberichterstatter empfiehlt den Organisationen von Menschen mit Behinderungen,

a) sich lokal und national zu organisieren, um für Innovationen auf der Grundlage einer neuen Unterstützungsphilosophie einzutreten, und eine Medienstrategie zur Unterstützung des Transformationsprozesses zu beschließen;

- b) **aktiv und unmittelbar zu allen Prozessen beizutragen, aus denen neue nationale Strategien für die Transformation von Dienstleistungen hervorgehen;**
- c) **eine gemeinsame Handlungsgrundlage mit anderen Organisationen von Menschen mit Behinderungen in Koalitionen anzustreben, die diese Menschen in ihrer ganzen Vielfalt einschließen, um ihre Mitsprache und ihren Einfluss zu maximieren;**
- d) **Schulungen und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen bereitzustellen, um ihnen die Informationen zu vermitteln, die sie für eine wirksame Partizipation an der Gestaltung der öffentlichen Politik benötigen;**
- e) **das Wachstum von Unternehmen zu fördern, welche von Menschen geleitet werden, die die Dienstleistungen selbst in Anspruch nehmen, damit sie eine Führungs- und Vorreiterrolle bei der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle übernehmen können;**
- f) **Bündnisse mit dem Unternehmenssektor im Geiste der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einzugehen, um den Prozess des Wandels zu unterstützen;**
- g) **sich aktiv an den sowohl von staatlichen Stellen als auch von Unternehmensnetzwerken durchgeführten Zulassungs- und Akkreditierungsverfahren zu beteiligen und deren Ergebnisse aufmerksam zu verfolgen.**

100. **Der Sonderberichterstatter empfiehlt dem System der Vereinten Nationen,**

- a) **dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nahezu-legen, sich weiter darum zu bemühen, die Transformation der Leistungserbringung mit den zugrunde liegenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen zu verknüpfen, und den Vertragsstaaten nützliche Orientierungen zu geben;**
- b) **der Weltbank nahezu legen, sich weiter darum zu bemühen, die Staaten bei der Entwicklung inklusiverer und resilienterer Dienstleistungsmodelle anzuleiten, und die Vorteile solcher Modelle für alle Seiten hervorzuheben;**
- c) **sicherzustellen, dass die mit der Entwicklung von Dienstleistungen befassten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, etwa das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und die WHO, darauf hinwirken, dass die Dienstleistungen mit den Zielen der moralischen Handlungsmacht und der sozialen Inklusion vereinbar sind;**
- d) **sicherzustellen, dass im Rahmen des Dialogs der Vereinten Nationen über die Zukunft der „Pflege“ eine grundlegend neue Unterstützungs- und Dienstleistungsphilosophie entwickelt wird, die sich am Übereinkommen orientiert.**

101. **Der Sonderberichterstatter empfiehlt der internationalen Gebergemeinschaft,**

- a) **nicht länger in überholte Dienstleistungsmodelle zu investieren und die Entwicklung neuer, auf moralischer Handlungsmacht und sozialer Inklusion beruhender Modelle von Grund auf zu unterstützen;**
- b) **sich weiter um die Gestaltung einer resilienteren Dienstleistungslandschaft für die Zukunft zu bemühen und technische Unterstützung in der Frage bereitzustellen, wie dies im Einklang mit dem Übereinkommen erfolgen kann;**
- c) **die Gemeinschaft von Menschen mit Behinderungen durch entsprechende Investitionen zu befähigen, für übereinkommenskonforme Dienstleistungsmodelle einzutreten und von und für Menschen mit Behinderungen betriebene Dienste, darunter Zentren für ein selbstbestimmtes Leben, einzurichten und das Unternehmertum in der Gemeinschaft zu fördern;**
- d) **die Finanzierung zu überwachen, um die menschenrechtlichen Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe zu bewerten.**