

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie

Theresia Degener

Die neue Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen ist ein modernes Menschenrechtsinstrument, das einen Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung darstellt. Mit der Konvention wurde der universal anerkannte Menschenrechtskatalog auf den Kontext von Behinderung zugeschnitten. Doch sie ist kein reiner Antidiskriminierungsvertrag, sondern ein inhaltlich umfassendes Menschenrechtsinstrument mit entwicklungspolitischer Komponente. Ihre Umsetzungs- und Überwachungsinstrumente fügen sich in das bestehende UN-Menschenrechtssystem ein, modernisieren und erweitern es sogar. Die Behindertenrechtskonvention birgt somit Potenzial für eine Modernisierung des Völkerrechts und der Behindertenpolitik im 21. Jahrhundert.

Als erste Menschenrechtskonvention des 21. Jahrhunderts zeichnet sich das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention** oder **BRK**) als modernes Menschenrechtsinstrumentarium aus. Sie ist die UN-Menschenrechtskonvention mit der kürzesten Verhandlungsgeschichte und der höchsten Unterzeichnerzahl in den ersten zwei Jahren ihrer Existenz. Für ihre Entstehung wurden nur fünf Jahre (2001–2006)¹ benötigt. Das Übereinkommen wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution 61/106 verabschiedet und ist am 3. Mai 2008 in Kraft getreten. Bereits am ersten Tag ihrer Auslegung, dem 30. März 2007, wurde die BRK von 80 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die Zahl der Unterzeichnerstaaten hat sich mittlerweile auf 144 erhöht, die der Vertragsstaaten auf 84 (Stand: April 2010). Eine derart rasche Zeichnung von so vielen Staaten kann nicht einmal die von fast allen Staaten unterzeichnete Kinderrechtskonvention vorweisen.

Inhalt

Die Behindertenrechtskonvention gliedert sich in zwei Völkerrechtsverträge: das Übereinkommen mit 50 Artikeln und das Fakultativprotokoll mit 18 Artikeln. Das Fakultativprotokoll enthält ähnlich wie andere Menschenrechtsverträge ein Individualbeschwerdeverfahren, mit dem sich Individuen oder Gruppen gegen erlebte Menschenrechtsverletzungen wehren können. Außerdem enthält es ein besonderes Untersuchungsverfahren für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen. Das Fakultativprotokoll wurde

von 88 Staaten unterzeichnet und von 52 ratifiziert (Stand: April 2010).²

Behinderte Menschen als Menschenrechtssubjekte

Mit der BRK wurde ein Paradigmenwechsel der Behindertenpolitik auf internationaler Ebene vollzogen, der sich auf nationaler Ebene schon länger angekündigt hatte.³ Das medizinische Modell von Behinderung, bei dem sich der Blick einseitig auf die gesundheitlichen Beeinträchtigungen als individuelles Problem richtet, wurde durch das menschenrechtliche Modell von Behinderung ersetzt. Danach hindern nicht die Beeinträchtigungen die behinderten Menschen an der Teilhabe an der Gesellschaft, sondern die gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen. Nicht die Tatsache, dass jemand einen Rollstuhl benutzt oder langsamer und anders denkt oder fühlt, verursacht die Aussonderung aus der Gesellschaft, sondern Diskriminierungen und die Vorenthaltung von Menschenrechten. Dieser Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen beziehungsweise sozialen Modell von Behinderung kann als Leitmotiv der BRK betrachtet werden. Dies kommt auch in dem verwendeten Behindertenbegriff zum Ausdruck, etwa in der Präambel, die darauf verweist, dass Behinderung durch die Wechselwirkung zwischen Individuum und Gesellschaft entsteht, oder in der Beschreibung des Personenkreises der behinderten Menschen in Artikel 1.⁴ Von einer expliziten De-

* Ich danke meiner Mitarbeiterin Franziska Witzmann für wertvolle redaktionelle Unterstützung.

¹ In dieser Zeit fanden die acht Treffen des *Ad-hoc*-Ausschusses statt, der die BRK erarbeitete. Der erste Entwurf wurde von einer Arbeitsgruppe des Ausschusses im Januar 2003 erarbeitet. Die Verfasserin nahm für die deutsche Regierung an dieser Arbeitsgruppe und als Beraterin der Bundesregierung an den Verhandlungen des Ausschusses teil. Die Dokumentation der Treffen ist zu finden unter: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423>

² Siehe: <http://www.un.org/disabilities/>

³ Theresia Degener, Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 65. Jg., 2005, S. 887–935.

⁴ Vgl. Artikel 1: » (...) Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.«



Prof. Dr. Theresia Degener, LL.M., geb. 1961, ist Professorin für Recht und »Disability Studies« an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum und außerordentliche Professorin an der juristischen Fakultät der University of the Western Cape Bellville/Kapstadt, Südafrika.

Die Behindertenrechtskonvention ist eine Antidiskriminierungs- und zugleich eine umfassende Menschenrechtskonvention.

definition von Behinderung wurde nach langer Diskussion in den Verhandlungen Abstand genommen. Erstens bestand die Gefahr, dass mit jeder Definition auch Personen ausgeschlossen werden, und zweitens wollte man sich der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich mit der Zeit immer wieder verändert, nicht verschließen.⁵

Der Paradigmenwechsel kommt zudem im Charakter der BRK zum Ausdruck. Bei den Verhandlungen gab es diesbezüglich drei Optionen:

1. eine reine **Antidiskriminierungskonvention**, ähnlich der Frauenrechtskonvention von 1979;
2. eine **umfassend inhaltliche Konvention**, vergleichbar der Kinderrechtskonvention von 1989, die sowohl bürgerliche und politische Rechte als auch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte enthält, oder
3. eine **Hybridfassung** aus den ersten beiden Optionen.

Die BRK entspricht der letzten Option. Sie ist eine Antidiskriminierungskonvention, denn die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichheit sind die tragenden Säulen des Übereinkommens und finden auch in nahezu jeder Vorschrift Erwähnung. Die BRK ist zudem eine ganzheitliche Menschenrechtskonvention, da der gesamte Katalog der Menschenrechte aufgenommen und auf den Kontext von Behinderung zugeschnitten wurde. Schließlich hat das Übereinkommen eine starke entwicklungspolitische Komponente, was dem Umstand geschuldet ist, dass zwei Drittel der weltweiten behinderten Bevölkerung von 650 Millionen in Entwicklungsländern leben.

Allgemeine Grundsätze und Staatenpflichten

Die Betonung der Menschenwürde ist ein wesentliches Merkmal der BRK. Autonomie, Unabhängigkeit und die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, werden allgemein als Bestandteile der Menschenwürde aufgefasst. Gerade im Hinblick auf Behinderte mit intellektuellen und/oder psychischen Beeinträchtigungen werden diese Fähigkeiten jedoch in Frage gestellt. Die Konvention setzt dagegen einen anderen Maßstab und gewährt auch jenen Autonomie, Unabhängigkeit und die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, die die herkömmlichen Anforderungen an Vernunft und Normalität nicht erfüllen und gegebenenfalls Unterstützung bei der Entscheidungsfindung benötigen. Das wird bekräftigt durch den Grundsatz der »Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und [der] Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit.« (Artikel 3 d)

Der allgemeine Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 3 b) als das Herzstück der Konvention wird ergänzt durch die Grundsätze der Chancengleichheit (Artikel 3 e) und der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (Artikel 3 c) sowie das Prinzip der Zugäng-

lichkeit/Barrierefreiheit (Artikel 3 f). Damit soll klar gestellt werden, dass Gleichheit behinderter Menschen nicht durch formale Gleichstellung erreicht werden kann.⁶ Gleichheit ohne Chancengleichheit lässt die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen außer Acht, die behinderte Menschen oft haben. Gleichheit ohne Zugänglichkeit bedeutet, die Tore für Behinderte zu öffnen, ohne die Barrieren zu beseitigen, die vor den Toren stehen. Und Gleichheit ohne Inklusion⁷ bedeutet Assimilation um den Preis der Unterdrückung oder der Vernachlässigung der Unterschiedlichkeit, die wichtig für die Identität oder die Entwicklung der einzelnen Menschen sind. Weil in der BRK der Grundsatz der Nichtdiskriminierung begleitet wird von den Grundsätzen der Inklusion, Chancengleichheit und Barrierefreiheit,⁸ ist davon auszugehen, dass die BRK einem substantziellen Gleichheitskonzept folgt, das faktische und rechtliche Gleichheit, Gruppenidentität und Dominanzverhältnisse berücksichtigt. Dies ergibt sich auch aus der weiten Definition von Behindertendiskriminierung. Mit ihr werden jegliche Formen von Diskriminierung erfasst, direkte und indirekte, aber auch das schlichte Nichtstun, wenn es eine Anpassungspflicht gibt. Letzteres ist mit dem Ausdruck »Versagung angemessener Vorkehrungen« gemeint. Die BRK definiert in Artikel 2 »angemessene Vorkehrungen« als »notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.«

Weil behinderte Frauen und behinderte Kinder zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören, die Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, wurden ihnen eigenständige Artikel gewidmet. Dies unterstreicht die Bedeutung von geschlechter- und alterssensibler Behindertenpolitik. Artikel 6 handelt von behinderten Frauen. Darin wird die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen und Mädchen anerkannt, und die Staaten verpflichtet sich, Fördermaßnahmen zur Stärkung und Entwicklung behinderter Frauen zu ergreifen.

Artikel 7 benennt drei wichtige Staatenpflichten, die im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Menschenrechte von Kindern zu berücksichtigen sind: erstens die Gleichberechtigung mit nicht behinderten Kindern (Artikel 7 (1)), zweitens der Vorrang des Wohles des Kindes bei allen Maßnahmen (Artikel 7 (2)) und schließlich die Beteiligungsrechte des Kindes und die Gewährleistung seiner Meinungsfreiheit in allen es betreffenden Angelegenheiten (Artikel 7 (3)). Artikel 7 stellt den Versuch dar, die Kinderrechtskonvention in ihrer Gesamtheit für behinderte Kinder anwendbar zu erklären.

Die Konvention gewährt auch jenen Autonomie, Unabhängigkeit und die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, die die herkömmlichen Anforderungen an Vernunft und Normalität nicht erfüllen.

Neben weiteren Verweisen auf Kinder und Frauen an verschiedenen Stellen⁹ ist durch die Stellung der Artikel 6 und 7 am Anfang der BRK auch deren horizontale Wirkung für alle genannten Menschenrechte gesichert.

Artikel 4 enthält die allgemeinen Pflichten, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Menschenrechtskonvention zu beachten haben, und ist daher als ›rechtliche Herzstück‹ für die Umsetzung anzusehen.¹⁰ Er enthält eine ganze Reihe allgemeiner Staatenpflichten, die die bekannte menschenrechtliche Pflichtentrias der Mitgliedstaaten, nämlich die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung aller Menschenrechte, für das Übereinkommen konkretisieren. Dazu gehört nicht nur, dass alle konventionswidrigen Gesetze abgeschafft werden müssen, sondern auch ebensolche Praktiken. Die staatliche Pflicht, Diskriminierung zu beseitigen, erstreckt sich auch auf benachteiligendes Verhalten durch private Personen, Organisationen und Unternehmen.¹¹ Für Menschenrechtsverträge neu ist die Pflicht, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen (Artikel 4 Absatz 1 c), was man als Konzept des ›disability mainstreaming‹ interpretieren könnte, auch wenn der Begriff in der BRK ausdrücklich nur für den Bereich der nachhaltigen Entwicklung verwendet wurde.¹²

Erstmals in einer Menschenrechtskonvention wurden Staaten verpflichtet, Fachkräfte der Sozialberufe über das Übereinkommen zu schulen. Das Thema der Bewusstseinsbildung wird in Artikel 8 noch einmal gesondert aufgeführt. Die Staaten sind aufgerufen, mit vielfältigen Maßnahmen, »Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderung« (Artikel 8 Absatz 1 b) zu bekämpfen und in der Gesellschaft allgemein positiv über Behinderung aufzuklären. Dabei haben die Medien eine wichtige Rolle zu spielen (Artikel 8 Absatz 2 c). Diese Obliegenheit gehört wie die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit nach Artikel 9 zum Innovationspotenzial der BRK.¹³

Die Menschenrechte

Die in der BRK enthaltenen Menschenrechte sind jene, die auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden grundlegenden Menschenrechtspakten von 1966, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), enthalten sind. Während der Verhandlungen über die BRK wurde immer wieder betont, dass keine neuen Menschenrechte geschaffen, sondern der universal anerkannte Katalog der Menschenrechte auf den Kontext von Behinderung zugeschnitten werden sollte. Hintergrund dieser Entscheidung war die Erkenntnis, dass Sonderbehandlung und Sonder-

rechte für behinderte Menschen immer wieder deren Aussonderung zur Folge hatten und gleichzeitig die Universalität der Menschenrechte in der Praxis in Frage gestellt wird, wenn die Bedürfnisse behinderter Personen nicht berücksichtigt werden.

Ob die Konvention im Ergebnis wirklich keine neuen Menschenrechte enthält oder nicht doch im Hinblick auf einige Formulierungen von neuen Rechten gesprochen werden muss, ist noch nicht eindeutig geklärt.

Der besondere Zuschnitt dieser Menschenrechte auf den Kontext von Behinderung lässt sich exemplarisch an den Rechten auf gleiche Anerkennung als (geschäftsfähige) Person vor dem Gesetz, auf Meinungsfreiheit und auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde darstellen.

Das Recht auf Anerkennung vor dem Gesetz (Artikel 12) nimmt Bezug auf die beiden zentralen Rechtsverletzungen, die behinderte Menschen diesbezüglich erleben: die diskriminierende Aberkennung der Geschäftsfähigkeit im Rechtsverkehr und der unzureichende Schutz gegen Ausbeutung und Fremdbestimmung im Rechtsverkehr. Dagegen bekräftigt Artikel 12 das Recht, als gleichberechtigte geschäftsfähige Person anerkannt zu werden, und manifestiert

Ob die Konvention wirklich keine neuen Menschenrechte enthält oder nicht doch von neuen Rechten gesprochen werden muss, ist noch nicht eindeutig geklärt.

⁵ Zur Entstehungsgeschichte der BRK unter anderem: Theresia Degener, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen, 54. Jg., 3/2006, S. 104–110; Stefan Trömel, A Personal Perspective on the Drafting History of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in: Gerard Quinn/Lisa Waddington (Eds.), *European Yearbook of Disability Law*, 1. Jg., 2009, S. 115–138.

⁶ Gerard Quinn et al., *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, New York und Genf 2002, S. 11–12.

⁷ Die Verfasserin bevorzugt den Begriff ›Inklusion‹, statt der amtlichen Übersetzung ›Integration‹ für das englische ›inclusion‹.

⁸ Auch beim englischen Begriff ›accessibility‹ bevorzugt die Verfasserin die deutsche Übersetzung ›Barrierefreiheit‹ statt der amtlichen Übersetzung ›Zugänglichkeit‹.

⁹ Zum Beispiel in dem für diese Gruppen so wichtigen Artikel 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch).

¹⁰ Valentin Aichele, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll: Ein Beitrag zur Ratifizierungsdebatte, Berlin 2008, S. 6.

¹¹ Artikel 4 Absatz 1 e). Näher dazu Aichele, a.a.O. (Anm. 10), S. 10 sowie United Nations/Inter-Parliamentary Union, *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Genf 2007, S. 18.

¹² Präambel g); vgl. zum Begriff Katrin Grüber, *Disability Mainstreaming*, Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW), IMEW konkret, 10/2007, <http://www.imew.de/index.php?id=72>

¹³ Vgl. Heiner Bielefeldt, *Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Essay No. 5, 2006.

das Prinzip der unterstützenden Entscheidungsfindung im Gegensatz zum paternalistischen Stellvertreterprinzip.

Das Ergebnis der Diskussionen ist ein innovatives Überwachungssystem, das dem vorhandenen System der einzelnen Ausschüsse sehr ähnelt.

Das Recht auf Meinungsfreiheit (Artikel 21) enthält das aus Artikel 19 Zivilpakt bekannte Recht auf ungehinderte Meinungsfreiheit. Allerdings wird die Freiheit, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen, empfangen und weiterzugeben, dahin gehend qualifiziert, dass dies barrierefrei und unter Nutzung verschiedener Mittel, Formate und Formen der Kommunikation einschließlich der Gebärdensprache möglich sein muss.

Das Recht auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde (Artikel 19) schließlich geht einerseits auf das Recht der Freizügigkeit gemäß Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zurück, konturiert dieses Recht jedoch insbesondere im Hinblick auf die Freiheit, außerhalb von Heimen mit gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu leben. Artikel 19 ist unter anderem als Antwort auf die zunehmende Internierung von Menschen mit Behinderungen zu sehen.

Diskutiert wird auch, ob alle der genannten Menschenrechtsnormen alter Wein in neuen Schläuchen sind oder nicht doch etwas neuer Wein beigemischt wurde. Im gegenwärtigen Stadium ist es wohl zu früh, hierauf eine abschließende Antwort zu finden. Die Umsetzung der Konvention und deren Überwachung werden ausreichend Gelegenheit für eine juristische Debatte darüber geben.

Neu an dem Verfahren der Individualbeschwerde ist, dass Gruppen und Individuen auch im fremden Namen Beschwerden einreichen können.

Umsetzung und Überwachung

Die Umsetzung und Überwachung der BRK gehören zu den strittigsten Fragen während der Verhandlungen. Hintergrund war zum einen die zunehmende Kritik an der Arbeitsweise und dem System der UN-Menschenrechtsausschüsse im Hinblick auf das Staatenberichtsverfahren. Die vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) initiierte Reformdiskussion, in der auch die Option diskutiert wurde, die einzelnen Menschenrechtsausschüsse durch einen einzigen Ausschuss für alle Kernkonventionen zu ersetzen,¹⁴ sorgte für Unsicherheiten im Entwurfsstadium.

Zum anderen gab es jedoch auch unterschiedliche Positionen zur Frage der Umsetzung und Überwachung der Konvention. Jene, die die BRK in der Kontinuität der Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte¹⁵ sahen, favorisierten ein ähnliches Überwachungssystem mit einem Sonderbeauftragten und einem durch die großen internationalen Behindertenverbände besetzten Expertengremium. Eine andere Haltung nahmen jene ein, die den Zweck der BRK darin sahen, das Thema Behinderung zum festen und gleichwertigen Bestandteil des UN-Menschenrechtssystems zu machen. Diskutiert wurde auch die Variante, einem

der bestehenden Menschenrechtsausschüsse – namentlich dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – die Überwachung der Behindertenrechtskonvention zu übertragen. Das Ergebnis der Diskussion ist ein innovatives Überwachungssystem, das dem vorhandenen System der einzelnen Ausschüsse sehr ähnelt. Es besteht aus zwei Säulen, der internationalen und der nationalen Überwachung.

Internationale Überwachung

Wie die anderen Menschenrechtskonventionen wird auch die Einhaltung der BRK von einem mit unabhängigen Experten und Expertinnen besetzten Ausschuss überwacht. Für die BRK ist dies der **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)**. Der Ausschuss besteht zunächst aus zwölf Mitgliedern. Nach der 80. Ratifizierung des Übereinkommens wird er auf 18 Mitglieder erweitert (Artikel 34 Absatz 2).

Staatenberichte

Dem CRPD stehen sowohl bekannte als auch neue Überwachungsinstrumente zur Verfügung. Das wichtigste Instrument ist das bekannte Staatenberichtsverfahren (Artikel 35ff.). Demnach müssen die Vertragsstaaten alle vier Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Konvention vorlegen. Das Verfahren wurde mit einigen innovativen Aspekten ausgestattet. Dazu gehört die Möglichkeit, säumige Vertragsstaaten auch ohne Vorliegen eines Staatenberichts zu überprüfen sowie UN-Sonderorganisationen und andere zuständige Stellen in die Überprüfung der Berichte einzubeziehen. Die Beziehung zwischen dem CRPD und den Sonderorganisationen, anderen zuständigen Organen der Vereinten Nationen und insbesondere den anderen Menschenrechtsausschüssen wurde im Sinne einer kohärenten und nachhaltigen Zusammenarbeit kodifiziert. Damit wurde zwar kein Neuland betreten, denn eine entsprechende Praxis hat sich im UN-Menschenrechtssystem in den letzten zehn Jahren bereits herausgebildet. Diese Reformbemühungen zur effizienteren Gestaltung des Überwachungsverfahrens wurden aber nun in der BRK verbindlich festgelegt.

Individualbeschwerde

Als weiteres Überwachungsinstrument steht dem CRPD die Individualbeschwerde nach Artikel 1 des Fakultativprotokolls der BRK (BRK-FP) zur Verfügung. Das Verfahren der Individualbeschwerde ähnelt dem anderer Übereinkommen. Neu ist jedoch, dass nicht nur Individuen und Gruppen in eigenem Namen berechtigt sind, eine Beschwerde einzureichen, sondern dies auch im fremden Namen tun zu können. Diese Möglichkeit ist in anderen Übereinkommen nicht vorgesehen, wird in der Praxis jedoch in Ausnahmefällen auch von anderen Ausschüssen ak-

zeptiert.¹⁶ Diese Neuerung ist dem Umstand geschuldet, dass insbesondere behinderte Opfer von Menschenrechtsverletzungen keinen Zugang zur Justiz haben, weil sie isoliert werden oder die Verfahren nicht barrierefrei sind.

Vertrauliches Prüfverfahren

Schließlich gibt es als innovatives Instrument das aus der UN-Anti-Folter-Konvention bekannte Vertrauliche Prüfverfahren gemäß Artikel 6 BRK-FP. Dieses ermöglicht dem CRPD, bei Verdacht auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der Konventionsrechte Untersuchungen einzuleiten. Dieses in den Verhandlungen umstrittenste Instrument wurde allerdings mit einer fakultativen Rücktrittsklausel versehen (Artikel 8 BRK-FP).

Vertragsstaatenkonferenzen

Das zweite Organ zur internationalen Überwachung ist die im zweijährigen Rhythmus stattfindende Konferenz der Vertragsstaaten. Sie kann sich gemäß Artikel 40 Absatz 1 mit jeder Angelegenheit im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention befassen. Ihre Hauptaufgabe besteht jedoch in der Wahl der Ausschussmitglieder (Artikel 34 Absatz 5), weshalb die erste Vertragsstaatenkonferenz bereits sechs Monate nach dem Inkrafttreten der BRK (30.10.–1.11.2008) zusammenkam. Sie hat im September 2009 ein weiteres Mal in New York getagt und die ersten zwölf Mitglieder des Behindertenrechtsausschusses gewählt. Insbesondere das zweite Treffen hat jedoch gezeigt, dass die Staatenkonferenz sich nicht nur als Wahlgremium versteht, sondern durchaus gewillt ist, einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung der BRK zu leisten. An drei Runden Tischen wurde über zentrale inhaltliche Fragen diskutiert, darunter Barrierefreiheit, Zugang zur Justiz, Gleichberechtigung im Rechtsverkehr und Geschäftsfähigkeit.¹⁷ Auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz im September 2010 wird es insbesondere um die Wahl neuer Ausschussmitglieder gehen. Die Amtszeit der ersten sechs Mitglieder läuft Ende 2010 aus, und mit der 80. Ratifizierung der Konvention am 18. Februar 2010 durch Frankreich steht nun die Erweiterung auf 18 Mitglieder an.

Erste Tagungen des Ausschusses

Der Behindertenrechtsausschuss hat bisher dreimal getagt.¹⁸ Er kommt in Genf zusammen. Die Mehrzahl der Menschenrechtsexpertinnen und -experten sind behinderte Personen mit Erfahrungen in der Behindertenpolitik und -wissenschaft. Erwartungsgemäß hat sich der CRPD auf seiner ersten Tagung mit der Erarbeitung der Geschäftsordnung beschäftigt und sich dabei weitgehend an den anderen Ausschüssen orientiert. Die auf der zweiten Tagung verabschiedeten Leitlinien für die Staatenberichte¹⁹ sehen eine Aufteilung der Berichte in einen allgemeinen

Kernteil (core document) und einen vertragspezifischen Teil (treaty-specific document) vor und orientieren sich damit an den gemeinsamen Leitlinien der Menschenrechtsausschüsse.²⁰ Die vertragspezifischen Leitlinien für Staatenberichte sind bislang eher moderat als reformorientiert einzustufen. So gehen zum Beispiel die Leitlinien zum Recht auf Bildung (Artikel 24) nicht so sehr auf die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems ein wie angesichts der Diskussionen während der Verhandlungen über das Überkommen zu erwarten gewesen wäre. Immerhin führte der Ausschuss bereits während seiner zweiten Tagung am 21. Oktober 2009 einen so genannten Tag der Allgemeinen Diskussion durch, und zwar zu einem der umstrittensten Rechte der BRK, dem Recht auf gleiche Anerkennung als Person vor dem Gesetz (Artikel 12). Zahlreiche Expertinnen und Experten sowie Verbände der Zivilgesellschaft wurden zum Thema der Geschäftsfähigkeit von Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen angehört. In zwei Arbeitsgruppen wurde über gesetzliche und praktische Maßnahmen diskutiert, die erforderlich sind, um den Grundsatz der unterstützenden Entscheidungsfindung umzusetzen.²¹ Eine ausführliche Kommentierung zu Artikel 12, die so genannte Allgemeine Bemerkung, soll in naher Zukunft folgen.²²

Nationale Überwachung

Die Behindertenrechtskonvention enthält im Unterschied zu anderen UN-Menschenrechtsverträgen nicht nur ein internationales Überwachungssystem, son-

Die vertragspezifischen Leitlinien für Staatenberichte sind bislang eher moderat als reformorientiert einzustufen.

¹⁴ Degener, a.a.O. (Anm. 5).

¹⁵ UN-Dok. A/RES/48/96. Diese am 20.12.1993 als Instrument des ›soft law‹ verabschiedete Resolution der Generalversammlung gehört zu den wichtigsten Rechtsquellen vor der BRK.

¹⁶ Etwa vom Menschenrechtsausschuss. Nachweise bei Lauri P. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, Frankfurt/Main u.a. 2010, S. 140, Fn. 445.

¹⁷ UN Doc. CRPD/CSP/2009/2 v. 11.1.2010.

¹⁸ 1. Tagung: 23.–27.2.2009; 2. Tagung: 19.–23.10.2009; 3. Tagung: 22.–26.2.2010.

¹⁹ Guidelines on Treaty-Specific Document to Be Submitted by State Parties under Article 35 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. CRPD/C/2/3 v. 18.11.2009.

²⁰ Harmonisierte Leitlinien für die Berichterstattung an die Organe zur Überwachung der Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge, UN-Dok. HRI/MC/2006/3 v. 10.5.2006, <http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/hri-mc-2006-3.pdf>

²¹ Vgl. Webseite zum Tag der Allgemeinen Diskussion: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGD2102009.aspx>

²² Berichte der ersten beiden Tagungen: Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Its First Session, UN Doc. CRPD/C/1/2 v. 8.10.2009; Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Its Second Session, UN Doc. CRPD/C/2/2 v. 2.2.2010.

Die Staaten sind verpflichtet, einen nationalen Überwachungsmechanismus einzurichten.

dern auch ein nationales. Dieses aus der Anti-Folter-Konvention bekannte Instrument der nationalen Verfahrensverstärkung wurde für den Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen modifiziert. Artikel 33 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine oder mehrere Anlaufstellen (focal points) für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der BRK einzurichten und die Schaffung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus zu prüfen. Darüber hinaus wird verlangt, einen unabhängigen nationalen Überwachungsmechanismus einzurichten (Artikel 33 Absatz 2).

Anlaufstellen, Koordinierungsmechanismus und nationale Überwachung sind nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsstrukturen einzurichten, womit den Vertragsstaaten ein breiter Handlungsspielraum eröffnet wurde. Dies birgt die Gefahr der uneinheitlichen und unübersichtlichen nationalen Umsetzung.²³ Jedoch gibt es zwei Vorgaben, die dem entgegenwirken können. Gemäß Artikel 33 Absatz 3 ist die Zivilgesellschaft, insbesondere in Gestalt ihrer Behindertenverbände »in vollem Umfang« in den Überwachungsprozess einzubeziehen. Angesichts der guten internationalen Vernetzung der Behindertenverbände und ihrer professionellen Lobbyarbeit ist zu erwarten, dass sie ihren Einfluss bei der Einrichtung der nationalen Stellen geltend machen werden. Zum anderen sind bei der Schaffung des nationalen Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 »die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte« zu berücksichtigen. Damit sind die 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Grundsätze zur Errichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen gemeint, die ihrerseits einheitliche Leitlinien zur wirksamen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention vorgeben. Die Vernetzung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen ist ebenfalls weit vorangeschritten.²⁴ Einen Beitrag dazu stellt auch die vom OHCHR am 22. Dezember 2009 veröffentlichte Studie über nationale Mechanismen zur Umsetzung und Überwachung der Behindertenrechtskonvention dar. Sie unterstreicht die Bedeutung, die der effektiven nationalen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention seitens der Vereinten Nationen zugemessen wird. Die Vorgaben zur nationalen Umsetzung und Überwachung gehören zu den größten Innovationspotenzialen der BRK, die sich nicht nur auf die Behindertenpolitik, sondern auf das Menschenrechtssystem insgesamt auswirken wird.²⁵

Die Vorgaben zur nationalen Umsetzung und Überwachung gehören zu den größten Innovationspotenzialen der Konvention.

Welche Schritte sind in Deutschland erforderlich?

Deutschland hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behin-

derungen und das dazugehörige Fakultativprotokoll am 21. Dezember 2008 ratifiziert. Beide sind seit 26. März 2009 Bestandteil der deutschen Rechtsordnung.²⁶ In der zum Ratifikationsgesetz erstellten Denkschrift²⁷ wird seitens der (alten) Bundesregierung vertreten, dass keinerlei gesetzlicher Reformbedarf zur Umsetzung der BRK in Deutschland gegeben sei, da die bestehenden Gesetze den Anforderungen des Übereinkommens entsprächen. Bereits während der Anhörung zum Ratifikationsgesetz vor dem Deutschen Bundestag zweifelte die Mehrheit der Sachverständigen diese Einschätzung an.²⁸ Inzwischen liegen Rechtsgutachten vor, die eindeutigen legislativen Handlungsbedarf feststellen.²⁹ Ob die gegenwärtige Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP an der in der Denkschrift formulierten Einschätzung festhält, wird sich noch zeigen.

Auf institutioneller Ebene wurden bereits einige wichtige Entscheidungen getroffen. Als Anlaufstelle wurde das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) bestimmt, während die Koordinierungsstelle durch den Behindertenbeauftragten der Bundesregierung besetzt wird. Das Deutsche Institut für Menschenrechte, das zu den akkreditierten nationalen Menschenrechtsinstitutionen nach den Pariser Grundsätzen gehört, wurde mit der Einrichtung eines nationalen Überwachungsmechanismus beauftragt. Es hat dafür eine eigene Abteilung im Institut errichtet und die Arbeit aufgenommen. Zu ihren Aufgaben gehören Politikberatung, anwendungsorientierte Forschung, die Durchführung von Veranstaltungen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Bereitstellung von Informationen.

Noch zu Zeiten der alten Bundesregierung hat die damalige Behindertenbeauftragte Karin Evers-Meyer eine Kampagne namens »Alle inklusive!« zur Umsetzung der BRK ins Leben gerufen. Im Rahmen der Kampagne wurden acht Fachveranstaltungen zu unterschiedlichen Themenfeldern der Konvention abgehalten. Die von Januar bis März 2009 in verschiedenen deutschen Regionen und unter aktiver Beteiligung von 22 Behindertenverbänden durchgeführten Konferenzen wurden inzwischen ausgewertet und die zentralen Forderungen, die behinderte Menschen und ihre Verbände an die Regierungen auf Bundes- und Landesebene haben, dokumentiert.³⁰ Ergebnis ist eine brauchbare Checkliste von Fragen und Forderungen, die bei der Erstellung des nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der BRK unter der Ägide des BMAS und des neuen Behindertenbeauftragten Hubert Hüppe hilfreich sein kann.

Resümee

Die BRK als erste Menschenrechtskonvention des 21. Jahrhunderts kann sowohl aus völkerrechtlicher als auch aus behindertenrechtlicher Perspektive als modernes und innovatives Menschenrechtsinstru-

ment bezeichnet werden. Aus behindertenrechtlicher Sicht ist zu begrüßen, dass die Behindertenthematik nun endlich als Menschenrechtsfrage behandelt und das Übereinkommen inhaltlich den Bedürfnissen behinderter Menschen gerecht wird. Der Zuschnitt des anerkannten Katalogs der Menschenrechte auf den Kontext von Behinderung ist gelungen und die BRK kann als umfassende Antwort auf Menschenrechtsverletzungen an Menschen mit den unterschiedlichsten Beeinträchtigungen angesehen werden. Sie liefert zudem ein Wertegerüst, das beruhend auf so wichtigen Grundsätzen wie Nichtdiskriminierung, Autonomie, Inklusion, Respekt vor der Vielfalt, Geschlechter- und Kindergerechtigkeit den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts entspricht und zu Recht als ›Empowerment-Konvention‹ bezeichnet wird.³¹ Mit der BRK wurde der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung auf internationaler Ebene vollzogen.

Völkerrechtlich weist die BRK eine Reihe von Neuerungen auf, die – wie die erstmalige Möglichkeit des Beitritts regionaler Organisationen zum Beispiel der Europäischen Union³² – hier nicht alle behandelt werden können. Bedeutsam ist die Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen und des nationalen Umsetzungssystems, zu dem zum ersten Mal dezidierte Anforderungen in einem Übereinkommen formuliert werden. Innovativ ist auch die herausragende Bedeutung, die der Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte behinderter Menschen mit Artikel 32 eingeräumt wird.³³ Es lässt sich zudem festhalten, dass die spätestens seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 einsetzende Abkehr von der Trennung der Menschenrechte in bürgerliche und politische Rechte einerseits und soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte andererseits mit der Behindertenrechtskonvention manifestiert wurde.

Die Konvention fügt sich nahtlos in das bestehende Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ein und fördert dessen Reform durch Verbesserungen im Bereich der Überwachung. Ob sie wirksam ist, wird sich zeigen. Der Behindertenrechtsausschuss hat seine Arbeit in Genf aufgenommen und seine Erweiterung auf 18 Mitglieder steht unmittelbar bevor. In Deutschland wurden die institutionellen Entscheidungen für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention getroffen, wobei insbesondere zu begrüßen ist, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Aufgabe der unabhängigen nationalen Überwachung betraut wurde. Dies stärkt die deutsche Menschenrechtspolitik insgesamt und stellt sicher, dass die Behindertenfrage in den deutschen Menschenrechtsdiskurs einbezogen wird. Ob die gegenwärtige Bundesregierung sich genauso zur Konvention bekennt wie die vorhergehende, wird der für den Herbst 2010 erwartete nationale Aktionsplan zur Umsetzung der BRK zeigen.

Die Behindertenrechtskonvention bietet nicht nur Potenzial für umfassende Reformen in der Behinderten- und Menschenrechtspolitik, sie bietet auch die Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie.³⁴

23 Vgl. Rothfritz, a.a.O. (Anm. 16), S. 148.

24 Amrei Müller/ Frauke Seidensticker, *Handbook: The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process*, Berlin 2007.

25 Gerard Quinn, *Resisting the ›Temptation of Elegance‹: Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour?* in: Oddný Arnadóttir/Gerard Quinn (Eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Boston 2009, S. 215–256.

26 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008, Bundesgesetzblatt 2008, II, Nr. 35, S. 1419ff., <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf>

27 Bundestagsdrucksache 16/10808 v. 8.11.2008.

28 Theresia Degener, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 19. November 2008, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 16. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 16(11)186, S.21–25.

29 Zum Beispiel Ralf Poscher et al., *Von der Integration zur Inklusion: Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung*, Baden-Baden 2008; Theresia Degener, *Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern?*, *Behindertenrecht*, 2/2009, S. 34–51.

30 Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, *Alle inklusive! Die neue UN Konvention ... und ihre Handlungsaufträge. Ergebnisse der Kampagne Alle inklusive!*, Berlin 2008.

31 Bielefeldt, a.a.O. (Anm. 13).

32 Gemäß Artikel 44. Die Europäischen Gemeinschaften sind am 30. März 2007 der BRK beigetreten.

33 Zur Bedeutung dieser Norm für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vgl. Christian Jahn/Theresia Degener, *Umsetzung der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Eschborn 2008.

34 Vgl. Sigrid Graumann, *Assistierte Freiheit*, Utrecht 2009.