

Sozialfragen und Menschenrechte

Behindertenrechtskonvention:

9. und 10. Tagung 2013

- Fünf Jahre Rückstand bei Berichtsprüfung
- Bisher 300 Individualbeschwerden eingegangen
- Erklärung zu Syrien

Theresia Degener

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theresia Degener, Behindertenrechtskonvention: 7. und 8. Tagung 2012, VN, 5/2013, S. 231ff fort. Vgl. auch den einführenden Beitrag von Theresia Degener, VN, 2/2010, S. 57–63.)

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention** oder **BRK**) trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Gleichzeitig trat auch das dazugehörige Fakultativprotokoll (BRK-FP) in Kraft, welches ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Verfahren zur Untersuchung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen enthält. Bis Ende 2013 hatte das Übereinkommen 138 Vertragsstaaten, elf Staaten mehr als im Vorjahr. Hinzugekommen waren unter anderem Albanien, Irak und Simbabwe; das Fakultativprotokoll wurde von 78 Staaten ratifiziert, zwei mehr als im Vorjahr: Palau und Simbabwe.

Für die Überprüfung der Einhaltung der Konvention durch die Staaten ist ein Ausschuss zuständig. Dieser **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (**Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD**) wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammen. Laut Mandat besteht seine wesentliche Aufgabe darin, regelmäßig vorzulegende Berichte der Vertragsstaaten über die Umsetzung der Konvention zu prüfen. Diese Berichte müssen alle vier Jahre vorgelegt werden. Ergebnis der Berichtsprüfung sind die sogenannten Abschließenden Bemerkungen, die Empfehlungen und Aufforderungen an den Vertragsstaat enthalten. Bis Ende der 10. Tagung lagen dem Ausschuss 49 Staatenberichte vor, von denen zehn be-

reits geprüft waren. Damit betrug der Rückstand bezüglich der Staatenberichtsprüfung im September 2013 fünf Jahre. Die Zahl der ausstehenden fälligen Staatenberichte betrug 58.

Nach dem Fakultativprotokoll hat der Ausschuss überdies die Aufgabe, Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen zu überprüfen sowie Untersuchungen bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen durchzuführen. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2009 sind über 300 Individualbeschwerden beim CRPD eingegangen. Davon wurden bis Ende August 2013 13 entgegengenommen. Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss in Genf zu einer einwöchigen und einer zweiwöchigen Tagung zusammen: 9. Tagung: 15.–19.4.2013; 10. Tagung: 2.–13.9.2013.

Individualbeschwerden

In der Sache Szilvia Nyusti und Péter Takács gegen Ungarn (CRPD/C/9/D/1/2010) ging es um sehbehinderte Beschwerdeführer_innen, die die Geldautomaten ihrer privaten Bank (OTP) mangels Braille-Tastatur und mangels Audioinstruktion nicht selbstständig nutzen können. Sie verlangten Zugang zu Geldautomaten nicht nur an ihrem Wohnort, sondern im gesamten Servicebereich der OTP. Der CRPD befand, Ungarn habe seine Pflicht zur Gewährleistung zugänglicher Bankdienstleistungen für Menschen mit Sehbehinderungen verletzt. Vertragsstaaten haben nach Artikel 9 Absatz 2 lit. b BRK geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass private Anbieter von Einrichtungen und Dienstleistungen für die Allgemeinheit alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung berücksichtigen. Der Ausschuss erklärte sich *ratione temporis* für zuständig im Sinne des Artikels 2 lit. f BRK-FP, da die Entscheidung des ungarischen Verfassungsgerichts nach Inkrafttreten der Konvention gefällt wurde.

Eine weitere Entscheidung verabschiedete der Ausschuss im Fall Zsolt Bujdosó und andere gegen Ungarn (CRPD/C/10/D/4/2011). Die Beschwerdeführer waren sechs Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen, denen als Folge ihrer Entmündigung das Wahlrecht entzogen worden war. Der CRPD entschied, dass Ungarn in diesen Fällen seine Pflichten aus Artikel 12 BRK (Gleiche Anerkennung als Per-

son vor dem Recht) und Artikel 29 BRK (politische Teilhabe) verletzt hatte.

9. Tagung

Der Ausschuss prüfte auf seiner Frühjahrstagung den ersten Staatenbericht Paraguays und die Fragenkataloge für Australien, El Salvador und Österreich. Zu Beginn der Tagung wurden fünf neue Mitglieder vereidigt und der Vorstand neu gewählt: Erste Vorsitzende ist Maria Soledad Cisternas Reyes aus Chile. Außerdem wurde eine Verlängerung der Sitzungszeit ab 2014 auf insgesamt fünf Arbeitswochen plus zwei Vorbereitungswochen bekannt gegeben.

Der halbe **Tag der Allgemeinen Diskussion** zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen war von Vertreter_innen der Vertragsstaaten, von UN-Organisationen und insbesondere der Zivilgesellschaft gut besucht. Die Veranstaltung widmete sich drei Themen: 1. Mehrdimensionale Diskriminierung (Intersektionalität) zwischen Behinderung und Geschlecht, 2. Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen und 3. Sexuelle und reproduktive Rechte. Als Folge der Diskussion wurde eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 6 BRK (Frauen mit Behinderungen) eingesetzt.

In den Abschließenden Bemerkungen zu **Paraguays** Staatenbericht lobte der Ausschuss die 2011 verabschiedete gesetzliche Verordnung zur Verwendung von Gebärdensprache in allen audiovisuellen Medien. Insgesamt wurde jedoch das noch vorherrschende medizinische Modell von Behinderung in der paraguayischen Politik bemängelt. So fehlten der staatliche Dialog mit Behindertenverbänden und Behinderung als Querschnittsaufgabe im nationalen Menschenrechts-Aktionsplan. In Bezug auf die Gleichberechtigung wurden legislative Maßnahmen zum Schutz vor Behindertendiskriminierung empfohlen. Kinder mit Behinderung seien nicht ausreichend vor Misshandlung und Missbrauch geschützt, insbesondere in ländlichen Gegenden und in indigenen Gruppen. Bezüglich der Anerkennung von rechtlicher Handlungsfähigkeit wurden die zivilrechtlichen Normen kritisiert, die aufgrund einer Behinderung Geschäftsunfähigkeit antizipieren. Der CRPD empfahl, diese aufzuheben und Menschen mit Behinderungen für geschäftsfähig zu er-

klären. Besorgt zeigte sich der Ausschuss auch über den gesetzlichen Ausschluss vom Wahlrecht vieler Menschen mit Behinderungen, insbesondere Gehörloser.

10. Tagung

Auf der Herbsttagung führte der Ausschuss die Dialoge zu den ersten Staatenberichten mit Österreich, Australien und El Salvador durch und verabschiedete die Fragenkataloge für Aserbaidschan, Costa Rica und Schweden. Zu allen Ländern gab es nicht-öffentliche Treffen mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft. Die Informationsveranstaltungen wurden jeweils von der Organisation ›International Disability Alliance‹ (IDA) organisiert, die sich zunehmend als Vermittlerin betätigt.

Hinsichtlich des ersten Staatenberichts **Österreichs** wurde hervorgehoben, dass durch die föderale Struktur des Landes Schwierigkeiten bei der flächendeckenden Umsetzung der Konvention bestünden. Ferner monierte der CRPD die fehlende Inklusion behinderter Kinder im Bildungssystem und die hohe Anzahl von stationären Einrichtungen und Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Weitere Themen waren die Kritik der Zivilgesellschaft an der deutschen Übersetzung der Konvention, insbesondere die Übersetzung des Terminus ›inclusion‹ mit ›Integration‹. Die Ausschussmitglieder wiesen darauf hin, dass es im völkerrechtlichen Kontext einen Unterschied zwischen beiden Begriffen gibt und ›Inklusion‹ weiter reicht als ›Integration‹. Weiterhin wurden unter anderem folgende Themen diskutiert: Spätabtreibung gesundheitlich beeinträchtigter Föten, Barrierefreiheit staatlicher Internetportale, Mehrfachdiskriminierung behinderter Frauen, Kinder und Flüchtlinge, die Situation von Menschen mit Unterstützungsbedarf im Rechtsverkehr, behindertenspezifische Diskriminierung in Gerichtsverfahren und bei den Wahlen und die Berücksichtigung behinderter Menschen beim Katastrophenschutz. Mehrere Ausschussmitglieder stellten kritische Fragen zu Zwangsbehandlung und -unterbringung psycho-sozial oder kognitiv behinderter Menschen.

Dem Dialog mit **Australien** sahen die Ausschussmitglieder angesichts des Wohlstands des Landes und dessen Menschenrechtstradition mit hohen Erwartungen

entgegen. Die von Australien bei der Unterzeichnung der Konvention abgegebenen Interpretationserklärungen zu Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), Artikel 17 (Schutz der Unversehrtheit der Person) und Artikel 18 (Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit) wurden von Mitgliedern des Ausschusses als Quasi-Vorbehalte kritisiert. Im Hinblick auf die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen, indigener behinderter Personen sowie behinderter Immigrant_innen und Flüchtlinge wurde kritisiert, dass die Gesetze gegen Diskriminierung im Land nicht ausreichend seien. Auch im Hinblick auf die Sterilisation Minderjähriger und Erwachsener mit Behinderung wurden Gesetze gefordert, die Zwangssterilisation verbieten. Australien wurde zudem aufgefordert, einen Aktionsplan zur Schließung großer Anstalten zu entwickeln und durch gemeindenahere Dienste zur Unterstützung behinderter Menschen zu ersetzen. Zum Schutz vor (sexualisierter) Gewalt von behinderten Frauen in Einrichtungen wurden dringend Maßnahmen empfohlen.

Zur positiven Überraschung der Ausschussmitglieder kündigte **El Salvador** die Rücknahme des Vorbehalts in Bezug auf Artikel 12 BRK an. Während sich die Staatenvertreter_innen offen für einen kritischen Dialog zeigten, fehlten konkrete Vorstellungen oder Pläne zur Beseitigung der Missstände. Handlungsbedarf wurde hinsichtlich vieler Themen festgestellt: mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen und Kinder sowie indigener behinderter Personen, die Stigmatisierung und willkürliche Verhaftung gehörloser Jugendlicher durch die Polizei, der faktische oder rechtliche Ausschluss behinderter Bürger_innen von den im Jahr 2014 anstehenden Wahlen und die Recht- und Schutzlosigkeit entmündigter Individuen.

Allgemeine Bemerkungen

Zwei Entwürfe zu Allgemeinen Bemerkungen wurden auf der 10. Tagung verabschiedet, die zur Kommentierung durch Staaten, Zivilgesellschaft und Wissenschaft auf der Internetseite veröffentlicht wurden. Es handelte sich hierbei um Kommentare zu Artikel 9 BRK (Barrierefreiheit) und Artikel 12 BRK (Gleiche Anerkennung vor dem Recht). Außerdem diskutierte der Ausschuss über den Ent-

wurf des Menschenrechtsausschusses für eine Allgemeine Bemerkung zum Recht auf Freiheit nach Artikel 9 des Zivilpakts unter Berücksichtigung möglicher Kollisionen mit entsprechenden Normen der Behindertenrechtskonvention. Das Ergebnis wurde dem für den Zivilpakt zuständigen Menschenrechtsausschuss übermittelt.

Reformprozess

Zum Abschluss der Tagung beriet sich der CRPD mit dem Präsidium des Menschenrechtsrats über das Thema Barrierefreiheit innerhalb der Vereinten Nationen. Mit Blick auf den Prozess der Stärkung der Vertragsausschüsse bekräftigte der Ausschuss fünf Prinzipien und Richtwerte, die im Mai 2013 von den Vorsitzenden der Vertragsausschüsse in einem internen Papier formuliert worden waren. Das Ergebnis des zwischenstaatlichen Prozesses sollte:

1. den Menschenrechtsschutz der Vertragsausschüsse stärken;
2. die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Ausschussmitglieder wahren;
3. umfassend und nachhaltig sein, einschließlich angemessener personeller und finanzieller Ressourcen;
4. Kosteneinsparungen in das Ausschuss-system reinvestieren und
5. Möglichkeiten der vollen Nutzung technologischer Entwicklungen ausschöpfen.

Verschiedenes

In einem weiteren Gespräch diskutierte der Ausschuss mit Vertreter_innen der WHO über deren Entwurf für einen Behinderten-Aktionsplan. Schließlich verabschiedete der CRPD auch eine Stellungnahme zur Situation behinderter Menschen im syrischen Konflikt. Der Ausschuss erinnerte den Vertragsstaat Syrien an seine Pflichten aus Artikel 11 BRK, behinderte Menschen in bewaffneten Konflikten besonders zu schützen, und rief die Hilfsorganisationen auf, barrierefreie und inklusive Hilfsmaßnahmen durchzuführen. Der Ausschuss wies auch auf die hohe Anzahl behinderter Menschen unter den zahlreichen Flüchtlingen hin. Auch sie bräuchten barrierefreie und behinderungssensible Hilfsangebote. Behinderte Personen zählten zu den ›vergessenen Opfern‹ des Syrien-Konflikts.