Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen

Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Theresia Degener

Prof. Dr. Theresia Degener, LL.M., geb.1961, Professorin für Recht, Verwaltung und Organisation an der Evangelischen Fachhochschule RWL Bochum. Im Januar 2004 war sie als Vertreterin Deutschlands Mitglied der Arbeitsgruppe und seit 2003 ist sie als Beraterin der Bundesregierung Mitglied des Ad-hoc-Ausschusses zum Behindertenrechtsübereinkommen.

Bei der Ausarbeitung einer neuen Menschenrechtskonvention zu den Rechten behinderter Menschen müssen zwei wichtige Anliegen ausbalanciert werden: Zum einen soll der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung im Übereinkommen reflektiert und der normative Standard für diesen Wechsel gesetzt werden. Zum andern sollen rechtliche Mindeststandards für Situationen verankert werden, in denen behinderte Menschen besonders verletzbar sind. Eine weitere Herausforderung ist der parallel stattfindende Reformprozess der Vertragsausschüsse für die bereits bestehenden sieben Menschenrechtsübereinkommen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet den Hintergrund, die Geschichte, den Verhandlungsprozess, den Inhalt, die Konfliktpunkte und die Aussichten auf eine baldige Verabschiedung der neuen Menschenrechtskonvention.

Seit Sommer 2002 wird am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York an einer neuen thematischen Menschenrechtskonvention gearbeitet. Neben dem jüngst fertig gestellten Entwurf eines ›Internationalen Übereinkommens über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen‹ (kurz: Verschwundenen-Übereinkommen) stellt das **Umfassende und Integrative Internationale Übereinkommen über die Förderung und den Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen** (kurz: Behindertenrechtsübereinkommen) das zweite Menschenrechtsübereinkommen dar, welches der Generalversammlung im neuen Jahrtausend zur Verabschiedung vorgelegt werden wird. Es ist nicht auszuschließen, dass es bereits im Jahr 2007 nicht mehr nur sieben, sondern neun zentrale Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen geben wird.

Die Vorgeschichte

Ein Menschenrechtsübereinkommen zum Schutz der geschätzten 600 Millionen Menschen mit Behinderungen wurde von Behindertenorganisationen schon vor über 20 Jahren gefordert. In den Vereinten Nationen wurde ein entsprechender Vorschlag erstmals 1987 während der Behindertendekade (1983–1992) diskutiert. Der italienische Entwurf einer Behindertenkonvention blieb jedoch erfolglos. Einige Mitgliedstaaten befürchteten, eine eigene Konvention für Behinderte würde die bestehende Marginalisierung verschärfen. Die Rechte Behinderter seien durch die allgemeinen Menschenrechtsübereinkommen ausreichend geschützt. 1989 unternahm Schweden einen neuen Vorstoß, der ebenfalls scheiterte. Die Zeit für ein Behindertenrechtsübereinkommen war noch nicht reif, obwohl bereits bekannt war, dass behinderte Menschen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen zu den am meisten gefährdeten Gruppen gehören.

Zu dieser Feststellung gelangten zwei Berichte, die für die Menschenrechtskommission erstellt wurden.[1] Beide Berichte waren außergewöhnlich, denn sie stellten erstmals Behinderung in den Kontext internationaler Menschenrechtspolitik. Das war in den ersten vier Jahrzehnten der Vereinten Nationen anders gewesen. Behinderung wurde allenfalls als medizinisches oder sozialpolitisches Thema verstanden, das bei der Kommission für soziale Entwicklung oder bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gut aufgehoben war.[2] Es verwundert kaum, dass Behinderung damals überwiegend im Kontext von Prävention, Rehabilitation und sozialer Sicherheit behandelt wurde.

Erste Änderungen wurden mit dem Weltaktionsprogramm für behinderte Menschen von 1982 eingeläutet, mit dem neben den traditionellen Zielen der Prävention und Rehabilitation als dritte Zielvorgabe die Chancengleichheit behinderter Menschen für die Behindertendekade proklamiert wurde. Doch damit wurde nur eines der – wenngleich fundamentalen – Menschenrechte für behinderte Menschen eingefordert. Behinderung wurde weiterhin als medizinisches beziehungsweise sozialpolitisches Problem gesehen, nicht aber als Menschenrechtsthema.

Diese Sichtweise vertraten nicht nur Regierungen und ihre internationalen Organisationen, auch die Menschenrechtsorganisationen der Zivilgesellschaft kümmerten sich damals kaum um Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen. Inzwischen fordern sie einen Paradigmenwechsel in der internationalen Menschenrechtspolitik, der der Erkenntnis Rechnung trägt, dass der Schutz der Menschenrechte in der Vergangenheit nicht universal, sondern selektiv erfolgte, indem behinderte Menschen ignoriert wurden.

Der Bericht des Sonderberichterstatters Leandro Despouy aus dem Jahr 1993[3] hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich diese Sichtweise auf internationaler Ebene durchsetzte. Er belegt einerseits, dass Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Krieg, unmenschliche Strafen (etwa Amputationen), traditionelle Praktiken, wie Genitalverstümmelung bei Frauen und medizinische Experimente an Menschen, Ur-

sachen für viele Behinderungen sind. Zum anderen verdeutlicht der Bericht, dass Menschenrechtsverletzungen zum Alltag vieler behinderter Menschen in allen UN-Mitgliedstaaten gehören. Als Menschenrechtsverletzungen werden physische Gewaltakte, wie Misshandlungen und Zwangssterilisationen oder sexualisierte Gewalt gegen Frauen, in Behinderteneinrichtungen genannt. Auch die Institutionalisierung in Heimen und anderen Sondereinrichtungen selbst und die damit verbundene Gettoisierung und Isolierung behinderter Menschen wird als strukturelle Menschenrechtsverletzung eingeordnet. Der Bericht sieht darüber hinaus das Lebensrecht Behinderter in vielen Ländern durch neue biotechnologische Entwicklungen bedroht, in deren Zusammenhang zunehmend häufig deren Existenzrecht in Frage gestellt und eine ungenügende medizinische Versorgung legitimiert wird. Breiten Raum nehmen in dem Bericht schließlich Beispiele von Diskriminierungen Behinderter ein, die das fundamentale Menschenrecht auf Gleichheit verletzen.

Während die Zivilgesellschaft sowohl das von den Vereinten Nationen für das Jahr 1981 proklamierte Internationale Jahr der Behinderten als auch die anschließende Behindertendekade ausgiebig nutzte, um Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen anzuprangern,[4] war die Zeit in den Vereinten Nationen für ein entsprechendes Menschenrechtsübereinkommen noch nicht gekommen. Stattdessen verabschiedete die Generalversammlung zum Abschluss der Behindertendekade die ›Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte‹ (Rahmenbestimmungen, 1993), die als ›Soft Law‹ für die Mitgliedstaaten keine Bindungswirkung entfalten.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends nahmen fünf der großen internationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) der Behindertenbewegung[5] einen erneuten Anlauf und verabschiedeten im März 2000 die so genannte Beijing-Erklärung,[6] in der sie eine verbindliche Menschenrechtskonvention forderten. Im April 2000 brachte Irland das Thema auf der jährlichen Tagung der Menschenrechtskommission in Genf ein. Der Vorschlag für ein Behindertenrechtsübereinkommen musste jedoch aus dem Resolutionsentwurf wieder gestrichen werden, als sich abzeichnete, dass kein Konsens zu erzielen war. Immerhin forderte die Resolution die Hohe Kommissarin für Menschenrechte auf, Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Behinderte zu untersuchen.[7] Eine von ihr in Auftrag gegebene Studie über die gegenwärtige Anwendung und das zukünftige Potenzial der UN-Menschenrechtsverträge im Kontext von Behinderung wurde von der Autorin im Januar 2002 vorgelegt;[8] gerade rechtzeitig, um den einen Monat zuvor durch Mexiko in der Generalversammlung in Gang gesetzten Prozess der Konventionsanbahnung zu begleiten.

Der Entstehungsprozess

Mit Resolution 56/168 der Generalversammlung wurde der **Ad-hoc-Ausschuss für ein umfassendes und integrales internationales Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen** eingesetzt. Er wurde nicht, wie dies die Entstehungsgeschichte anderer Menschenrechtsübereinkommen erwarten ließe, bei der Menschenrechtskommission, sondern direkt beim Dritten Hauptausschuss der Generalversammlung (soziale, humanitäre und kulturelle Fragen) angesiedelt. Ein Grund für diese Entscheidung liegt darin, dass die Behindertenfrage innerhalb den UN zentral von der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA), Abteilung Sozialpolitik und Entwicklung, koordiniert wurde. Diese Abteilung stellt nun auch zusammen mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) den Verwaltungsapparat für den Ad-hoc-Ausschuss, der im Juli 2002 seine Arbeit aufnahm.

Als Menschenrechtsverletzungen werden physische Gewaltakte, wie Misshandlungen und Zwangssterilisationen oder sexualisierte Gewalt gegen Frauen, in Behinderteneinrichtungen genannt.

Nachdem ein erster Entwurf für einen Vertragstext von einer 40-köpfigen Arbeitsgruppe im Januar 2004 erarbeitet worden war, konnten die Verhandlungen auf der dritten Sitzung des Ausschusses im Mai des gleichen Jahres beginnen. Der Einsatz dieser Arbeitsgruppe war wegen der Vielzahl der vorgelegten Entwürfe für ein Übereinkommen sowie der außerordentlich hohen Beteiligung notwendig. Während an der ersten Sitzung schon 80 Mitgliedstaaten teilge-

1 Vgl. Erica-Irene A. Daes, Principles, Guidelines and Guarantees for the Protection of Persons Detained on Grounds of Mental Ill-Health or Suffering from Mental Disorder, United Nations Sales Publications, Nr. E.85 XIV.9, New York 1986; Leandro Despouy, Human Rights and Disabled Persons, United Nations Sales Publications, Nr. E.92 XIV.4, New York 1993.

2 Vgl. den Überblick bei: Theresia Degener, Disabled Persons and Human Rights: the Legal Framework, in: Theresia Degener/Yolan Koster-Dreese (Eds.), Human Rights and Disabled Persons: Essays and Relevant Human Rights Instruments, International Studies in Human Rights 40, Dordrecht 1995.

3 Vgl. Despouy, Human Rights and Disabled Persons, a.a.O. (Anm. 1).

4 Für Deutschland vgl. Susanne v. Daniels/Theresia Degener u.a. (Hrsg.), Krüppel-Tribunal: Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat, Köln 1983.

5 Dies sind: Disabled People's International, Inclusion International, Rehabilitation International, World Blind Union und World Federation of the Deaf.

6 Beijing Declaration on the Rights of People with Disabilities in the New Century, 12.3.2000, http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/z00021/z0002101.html

7 Vgl. UN Doc. E/CN.4/RES/2000/51 v. 25.4.2000.

8 Gerard Quinn/Theresia Degener, Human Rights and Disability. The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability, HR/PUB/02/1, United Nations, New York und Genf 2002.

nommen hatten, waren es bei der letzten 120. Daneben nehmen auch Vertreter von UN-Sonderorganisationen, NGOs und nationalen Menschenrechtsinstituten an den Sitzungen teil. Auch die Sonderbeauftragte für Behinderung bei der Kommission für soziale Entwicklung[9], die Europäische Kommission und der Europarat sind vertreten. Da Resolution 56/168 ausdrücklich auch NGOs einlädt, sich an der Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses zu beteiligen und deren Bedeutung für die Vertragsentwicklung in allen folgenden Resolutionen der Generalversammlung zum Ad-hoc-Ausschuss hervorgehoben wird,[10] war und ist auch die Zivilgesellschaft stark vertreten. Die Zahl der NGOs stieg von knapp 30 bei der ersten Sitzung im Juli/August 2002 auf 469 bei der siebten Sitzung. Bei den Sitzungen des Ad-hoc-Ausschusses sind somit jeweils mehrere hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmer anwesend. Aber nicht nur die schiere Anzahl der teilnehmenden Personen, auch die Vielzahl der vorgelegten Entwürfe erforderten den Einsatz einer arbeitsfähigen Arbeitsgruppe. Insgesamt sieben ausformulierte Vertragsentwürfe und mehr als 20 detailreiche Empfehlungen zur Vertragsgestaltung lagen der zweiten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses im Juli/August 2003 vor.[11]

Relativ schnell war man sich einig, dass mit dem neuen Übereinkommen weder neue Menschenrechte geschaffen noch der Eindruck erweckt werden sollte, die bestehenden Menschenrechtsübereinkommen nähmen Menschen mit Behinderungen von ihrem Schutzbereich aus.

Der von der Arbeitsgruppe erstellte Entwurf vom Januar 2004 lässt sich als Synthese aus einem holistischen und Nichtdiskriminierungsmodell beschreiben. Relativ schnell war man sich einig, dass mit dem neuen Übereinkommen weder neue Menschenrechte geschaffen noch der Eindruck erweckt werden sollte, die bestehenden Menschenrechtsübereinkommen nähmen Menschen mit Behinderungen von ihrem Schutzbereich aus. Vielmehr sollte der Gesamtkatalog der anerkannten Menschenrechte auf den Kontext der Behinderung zugeschnitten werden.

Der Entwurf war die Verhandlungsgrundlage der dritten bis sechsten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses. Danach legte der derzeitige Vorsitzende Don MacKay einen eigenen Entwurf vor, um die ins Stocken geratenen Verhandlungen wieder voran zu bringen. Der seit Februar 2006 vorliegende Entwurf nennt sich Arbeitstext des Ad-hoc-Ausschusses und kann weitgehend als Konsens betrachtet werden. Nach dem Fahrplan des Vorsitzenden sollen letzte Streitpunkte während der achten Sitzung im August 2006 verhandelt werden. Danach soll der Entwurf von einer kleinen Expertengruppe, die ein rein technisches Mandat haben soll, überarbeitet und fertig gestellt werden. Daher könnte das Übereinkommen noch im Jahr 2006 der Generalversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden.

Weder der WHO noch einzelnen Mitgliedstaaten ist es bislang gelungen, eine universal gültige Definition von Behinderung zu formulieren.

Der Inhalt

Inhaltlich orientiert sich der Arbeitstext weitgehend am Text der Arbeitsgruppe unter Einbezug der Verhandlungsergebnisse aus der dritten bis sechsten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses. Neben der Präambel gibt es vier Abschnitte, von denen der erste einen allgemeinen Teil, der zweite den Katalog der Menschenrechte, der dritte Normen zur Umsetzung und der vierte die üblichen Abschlussklauseln eines Menschenrechtsübereinkommens enthält.

Abschnitt 1 umfasst neben dem Zweck (Art. 1) und wichtigen Definitionen (Art. 2) des Übereinkommens auch die allgemeinen Grundsätze (Art. 3) und Staatenpflichten (Art. 4), den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 5) und weitere Normen, mit horizontaler Wirkung für die übrigen Abschnitte. Dazu gehören auch je ein Artikel über behinderte Frauen (Art. 6) und über behinderte Kinder (Art. 7), wobei die Frage, ob es zwei spezielle Artikel zu Frauen und Kinder geben soll oder der vereinbarte Text nicht besser innerhalb des Art. 4 (allgemeine Staatenpflichten) aufgehoben ist, noch nicht ganz geklärt ist.

Ungelöst ist auch noch das viel diskutierte Problem einer **Definition von Behinderung** beziehungsweise von Personen mit Behinderungen. Zurzeit sieht es so aus, als komme man um eine Definition nicht herum, obwohl sich viele Staaten – darunter auch die EU-Mitglieder – dagegen ausgesprochen haben. Die Arbeitsgruppe hatte es zunächst unbehandelt gelassen, weil es als ein Thema eingeschätzt worden war, das endlose Diskussionen hervorrufen würde. Weder der WHO, die sich bereits seit den siebziger Jahren mit der Thematik beschäftigt,[12] noch einzelnen Mitgliedstaaten ist es bislang gelungen, eine universal gültige und allgemein akzeptierte Definition von Behinderung zu formulieren.

Dabei geht es nicht nur um das Problem der Grenzziehung. Sie ist, anders als bei der Kategorie Geschlecht, ungemein schwierig. Aus behinderten politischer und wissenschaftlicher Sicht geht es auch darum, mit einer an Schädigungen orientierten Definition von Behinderung nicht das veraltete medizinische Modell von Behinderung zu perpetuieren, sondern das Zusammenspiel von medizinischen und sozialen Faktoren – wie etwa Umweltbarrieren – bei der Konstruktion von Behinderung zu verdeutlichen.[13]

Schließlich geht es auch darum, sicherzustellen, psychisch behinderte Menschen, die in vielen Ländern nicht als behindert, sondern als krank eingestuft werden, in den Schutzbereich des Übereinkommens einzubeziehen. Der Vorsitzende hat nun einen Entwurf zur Diskussion gestellt, der den verschiedenen Aspekten dieser Debatte Rechnung zu tragen scheint und der auf der achten Sitzung verhandelt werden wird.

Die **Definition von Diskriminierung** (Art. 2) orientiert sich an denen anderer Menschenrechtsübereinkommen, geht aber über diese hinaus, indem auch die ›Verweigerung angemessener Vorkehrungen‹ als Diskriminierungstatbestand aufgenommen wurde.

Hierbei geht es um die Pflicht, im Einzelfall Barrieren und Hindernisse abzubauen, in dem beispielsweise ein Arbeitsplatz behindertengerecht gestaltet wird. Davon zu trennen ist der allgemeine Grundsatz der Barrierefreiheit, der die Pflicht beinhaltet, öffentliche Gebäude, Plätze sowie öffentliche Information und Kommunikation nach und nach zugänglich zu gestalten (Art. 9). Dieser Grundsatz ist gruppenbezogen und bezieht sich überwiegend auf standardisierte Normen der behindertengerechten Architektur und Informationstechnologie.

Im **Abschnitt 2** des Arbeitstextes sind die meisten der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den beiden Menschenrechtspakten aufgeführten Menschenrechte, auf Behinderung zugeschnitten, enthalten. Da keine neuen Menschenrechte geschaffen werden sollten, werden bestehende Menschenrechte in der Regel bekräftigt und eine Staatenpflicht zur gleichberechtigten Inanspruchnahme statuiert. Dort wo keine direkten Anknüpfungspunkte an bestehende Menschenrechtsübereinkommen gegeben sind, wurden Formulierungen gewählt, die den Anschein eines subjektiven Rechtes vermeiden. So heißt es im Artikel zu persönlicher Mobilität (Art. 20): »Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens treffen wirksame Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen eine Bewegungsfreiheit mit größtmöglicher Unabhängigkeit zu sichern. Diese beinhalten: ...«[14]

Demgegenüber heißt es beispielsweise in Art. 21, in dem es um das Recht auf freie Meinungsäußerung geht: »Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen zu suchen, zu erhalten und zu verbreiten, gleichberechtigt mit anderen und durch Gebärdensprache sowie Braille und vergrößernde oder alternative Arten der Kommunikation und alle anderen zugänglichen Kommunikationsmittel, -arten und -formate ihrer Wahl wahrnehmen können u.a., indem: ...«.

Abschnitt 3 enthält Vorschriften zur Erhebung von Daten und Statistiken (Art. 31), zur internationalen Zusammenarbeit (Art. 32) und zur nationalen Durchführung und Überwachung (Art. 33). Vorschriften zur internationalen Überwachung liegen als Diskussionstext vor, der auf der achten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses verhandelt werden wird.

Abschnitt 4 soll Bestimmungen über Unterzeichnung, Ratifizierung, In-Kraft-Treten, Änderungen, Vorbehalten und weitere der üblichen Abschlussklauseln enthalten. Auch sie liegen erst als Entwürfe des Vorsitzenden vor. Das OHCHR hat hierzu mehrere Hintergrundpapiere erstellt. Am Ende der siebten Sitzung beauftragte der Vorsitzende Liechtenstein damit, für diesen Abschnitt entsprechende Vorschläge zu sammeln, die im Rahmen von informellen Konsultationen vor der nächsten Sitzung diskutiert und bearbeitet werden sollten.

Strittige Themen

Geschäftsfähigkeit

Zu den noch nicht gelösten Streitpunkten gehört das Thema der Geschäftsfähigkeit, das im Zusammenhang mit dem Recht auf gleichberechtigte Anerkennung als Person (Art. 12) vor dem Gesetz wichtig wird. Hier gilt es einerseits, diskriminierenden Bestimmungen, die behinderte Menschen willkürlich entrechten, zu verhindern. So gibt es immer noch Rechtsordnungen, die blinden oder gehörlosen Menschen wegen ihrer Behinderung die Geschäftsfähigkeit aberkennen. Auch Menschen mit intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigungen dürfen nicht generell als geschäftsunfähig eingestuft werden. Andererseits gilt es, rechtsstaatliche Mindeststandards für jene Fälle zu setzen, in denen – etwa bei Koma-Patienten – eine Stellvertretung erforderlich ist. In vielen Staaten wurde das Vormundschaftsrecht in den letzten Jahren modernisiert und das Konzept der Entmündigung durch das Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung und der kontextbezogenen Geschäftsfähigkeit ersetzt. Vertreterinnen der Zivilgesellschaft möchten diesen Paradigmenwechsel im Übereinkommen manifestiert sehen und lehnen jeden Hinweis auf Geschäftsunfähigkeit oder Rechtsvertretung ab. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen Staaten, die ihr diskriminierendes Entmündigungsrecht nicht angetastet sehen wollen. Dazwischen stehen die Staaten, wie Kanada, Neuseeland oder EU-Mitglieder, die einerseits den Paradigmenwechsel zum Ausdruck verhelfen, andererseits aber auch rechtliche Mindeststandards für die Fälle der Geschäftsunfähigkeit schaffen wollen.

Da keine neuen Menschenrechte geschaffen werden sollten, werden bestehende Menschenrechte in der Regel bekräftigt und eine Staatenpflicht zur gleichberechtigten Inanspruchnahme statuiert.

Unversehrtheit der Person

Ähnlich verlaufen die Konfliktlinien in Bezug auf das Recht auf Unversehrtheit der Person (Art. 17). Hier geht es einerseits um den Schutz vor Zwangseingriffen an Menschen mit Behinderung und andererseits um das Schaffen rechtlicher Mindeststandards für den Fall der (medizinischen) Behandlung ohne in-

9 Sie ist mit der Überwachung der bereits erwähnten ›Rahmenbestimmungen‹ beauftragt.

10 Siehe UN-Dok. A/RES/56/168 v. 19.12.2001, Abs. 3 sowie statt vieler UN-Dok. A/RES/60/232 v. 23.12.2005, Präambel.

11 Die Dokumente sind abrufbar über: http://www.un.org/esa/socdev/enable

12 Vgl. International Classification of Functioning, Disability and Health, http://www3.who.int/icf/icftemplate.cfm

13 Vgl. dazu Theresia Degener, Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 65, 2005, S. 887–935, hier S. 903–910.

14 Übersetzung des Entwurfs des Vorsitzenden durch den Sprachendienst des Bundesministeriums für Gesundheit.

formierte Einwilligung. Auf beiden Seiten des Spektrums gibt es in der Realität Menschenrechtsverletzungen. Wie grausam die Behandlung vieler Psychiatriepatienten oft noch ist, beteuern und bezeugen anwesende Vertreter der Zivilgesellschaft, die Elektroschocks und andere Zwangsmaßnahmen über sich haben ergehen lassen müssen. Andererseits sind Vernachlässigungen oder die Nichtbehandlung von einwilligungsunfähigen behinderten Menschen, die dringend medizinische oder andere Behandlung brauchen, ebenfalls als Menschenrechtsverletzung einzustufen. Hier gilt es, auf der achten Sitzung einen Kompromiss zu finden, der beide Seiten berücksichtigt. Dem Vorsitzenden ist es bereits in der Vergangenheit gelungen, in ähnlich gelagerten Fällen Konsens herzustellen.

Unterbringung in Einrichtungen

Bei der Frage der Unterbringung in Einrichtungen mussten sowohl für Maßnahmen des Freiheitsentzugs als auch für die Fälle der eingewilligten Institutionalisierung menschenrechtliche Standards gesetzt werden. Der Arbeitstext schreibt nun vor, dass niemandem wegen der Existenz einer Behinderung die Freiheit entzogen werden darf (Art. 14) und dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt und frei wählen können, wo und wie sie leben wollen (Art. 19).

Reproduktive Selbstbestimmungsrechte

Jeder Verweis auf sexuelle Selbstbestimmung und reproduktive Autonomie von behinderten Menschen wird von einer Allianz aus Vatikan, arabischen und afrikanischen Staaten und den USA kategorisch abgelehnt.

Anders verlaufen die Konfliktlinien hinsichtlich der Anerkennung sexueller und reproduktiver Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen, wie sie im Zusammenhang mit dem Recht auf Familienleben (Art. 23) und dem Recht auf Gesundheit (Art. 25) vorgesehen sind. Hier gibt es die bekannte Allianz aus Vatikan, arabischen und afrikanischen Staaten, zu denen sich nun auch die USA gesellen. Jeder Verweis auf sexuelle Selbstbestimmung und reproduktive Autonomie wird von dieser Allianz kategorisch zurückgewiesen. Im Hinblick auf Eheleben und Familienplanung zeichnet sich nun ein Teilkompromiss dahingehend ab, dass lediglich die gleichen Rechte wie anderen nichtbehinderten Bürgerinnen und Bürgern zugesichert werden sollen und insoweit keine Änderung der nationalen und kulturellen Traditionen und Bräuche gefordert wird. Bezüglich Art. 25 (Recht auf Gesundheit) erscheint jedoch bereits die Wortwahl »sexualmedizinische und reproduktive Gesundheitsleistungen« als unüberwindbares Problem. Hier darf man gespannt sein, welche Haltung sich letztlich durchsetzen wird.

Internationale Zusammenarbeit

Ungelöst, aber nicht mehr ganz so schwierig ist auch das Thema der internationalen Zusammenarbeit (Art. 32). Dieses Thema, das insbesondere den Entwicklungsländern am Herzen liegt, war von Anfang an umstritten. Während sich Mexiko als Anwalt einer umfassenden Bestimmung gleich in der ersten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses stark machte, lehnten die Länder des Nordens in den ersten Sitzungen jegliche Verpflichtung oder Empfehlung zur internationalen Zusammenarbeit, die in ihren Augen Entwicklungshilfe bedeutet, ab. Dabei ist der Zusammenhang von Armut und Behinderung evident. Zwei Drittel der Weltbevölkerung mit Behinderung leben in Entwicklungsländern. In jedem UN-Mitgliedstaat gehören behinderte Menschen statistisch gesehen zu der Gruppe der Armen. Dass Behinderung und Armut oft Hand in Hand gehen, ist seit langem bekannt. Dennoch wird das Thema Behinderung in Armutsminderungsstrategien oft ausgespart. Behinderte Menschen werden weder in den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) benannt noch in der nationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit berücksichtigt.[15] Die Staaten der G-77 und die NGOs fordern daher, Behinderung als integralen und verpflichtenden Bestandteil in die Entwicklungszusammenarbeit aufzunehmen, was als ›Inclusive Development‹ beschrieben wird. Dagegen befürchten die EU-Mitglieder, dass eine solche Bestimmung von Regierungen als Vorwand benutzt werden könnte, das Übereinkommen im eigenen Land nicht umzusetzen. Die Fazilitatorin Mariana Olivera West aus Mexiko legte in der siebten Sitzung einen Textentwurf vor, der versucht, beide Positionen zu berücksichtigen. Den Schlussworten des Vorsitzenden auf der siebten Sitzung nach zu urteilen, zählt dieser noch umstrittene Artikel nicht mehr zu der Kategorie der schwierigen Probleme, die auf der nächsten Sitzung zu lösen sind. Das mag angesichts des Verhaltens des chinesischen Delegationsleiters, der den Vorsitzenden in diesem Punkt ungewöhnlich scharf angriff, etwas zu optimistisch sein.

Überwachung des Übereinkommens

Schließlich ist auch die Frage der Überwachung des Übereinkommens ein Thema, an dem sich die Geister seit Beginn des Prozesses scheiden. Nur wenige Staaten sind von der Idee eines weiteren Vertragsausschusses mit weiteren Berichtspflichten begeistert. Angesichts des anhängigen Reformprozesses der bestehenden sieben Vertragsausschüsse[16] ist die Schaffung eines weiteren Überwachungsmechanismus' ein offensichtlich schwieriges Unterfangen. Nichts wäre schädlicher für das gegenwärtige Menschenrechtssystem als den überfälligen Reformprozess durch Perpetuierung ineffizienter Verfahrensweisen aufzuhalten.

Über die Notwendigkeit einer Generalüberholung des seit mehr als 30 Jahren bestehenden Systems der Vertragsausschüsse bestehen keine Zweifel, auch wenn es insgesamt als positiv angesehen werden kann. Die Probleme sind bekannt. Die Ausschüsse haben zu wenig Zeit, sind schlecht ausgestattet und zu unflexibel, um auf die Flut der Berichte und Individualbeschwerden zu reagieren.

Andere Probleme hängen mit der Zusammensetzung der Gremien zusammen. Fehlende Expertise, fehlende Unabhängigkeit von der Regierung und mangelnde Zeit erschweren die Arbeit der Ausschüsse.[17] Diese lassen sich nicht mit den bereits begonnenen Reformen der Einführung eines Zwei-Kammer-Systems nach Vorbild des Kinderrechtsausschusses und des Frauenrechtsausschusses (CRC; CEDAW) und durch längere Sitzungszeiten lösen. Der Generalsekretär hat die Ausschüsse bereits mehrfach aufgerufen, ihre Richtlinien für Staatenberichte zu harmonisieren, um es Mitgliedstaaten zu ermöglichen, einen gemeinsamen Kernbericht mit Spezifizierungen für die jeweiligen Übereinkommen vorzulegen.[18] In ihrem Aktionsplan hat die Hohe Kommissarin für Menschenrechte diese Reformpläne unterstützt und darüber hinaus die Schaffung eines einzigen, für alle Übereinkommen zuständigen Vertragsausschusses vorgeschlagen.[19] Es ist gut möglich, dass dieser Vorschlag umgesetzt wird, so dass es in zehn Jahren statt sieben oder acht nur noch einen vereinigten Vertragsausschuss geben wird.

Damit stellt sich die Frage, ob die Schaffung eines weiteren Vertragsausschusses für Behindertenfragen, noch sinnvoll ist. Eine Reihe von Mitgliedstaaten aus der EU votierten zunächst gegen einen weiteren Überwachungsausschuss. Stattdessen wurde vorgeschlagen, das Mandat der Überwachung dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu übertragen. Andere wollten das Mandat der Sonderberichterstatterin für Behindertenfragen bei der Kommission für soziale Entwicklung, die für die Überwachung der ›Rahmenvereinbarungen‹ zuständig ist, entsprechend erweitern. Dieser Vorschlag gefiel zunächst auch den Behindertenorganisationen, da die Sonderberichterstatterin mit einem Expertengremium zusammenarbeitet, das sich aus Vertreterinnen von Behindertenorganisationen zusammensetzt. Nachteil dieses Vorschlags ist jedoch, dass dieser Mechanismus außerhalb des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen angesiedelt ist. Außerdem würde damit ein internationaler Sonderrechtsweg in Bezug auf behinderte Menschen und deren Menschenrechten besiegelt. Regelmäßiger Austausch und gegenseitige Inspiration der Menschenrechtsausschüsse untereinander wären damit zumindest erschwert. Wenn man für behinderte Menschen kein Sonderüberwachungssystem auf möglicherweise niedrigerem Niveau schaffen will, kommt man daher um die Schaffung eines neuen Vertragsausschusses nicht herum.

Der Entwurf des Verschwundenen-Übereinkommens beweist, dass es möglich ist, auch inmitten des Reformprozesses ein neues Menschenrechtsübereinkommen zu schaffen. Nach dem Entwurf soll ein eigenständiger Vertragsausschuss eingerichtet werden, der nach einem Zeitraum von frühestens vier spätestens sechs Jahren von einer Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten evaluiert und gegebenenfalls in einen gemeinsamen Vertragsausschuss überführt wird.[20]

Dieser Entwurf, der erstmals auf der siebten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vorlag, sowie zwei ausführliche Hintergrundpapiere des OHCHR zu Schwächen und Stärken des bestehenden Ausschusssystems und über Optionen für die Zukunft[21] ermöglichten einen weitaus konstruktiveren Dialog, der allerdings noch nicht in einem gemeinsamen Textentwurf mündete. Der Entwurf, den der Vorsitzende am Ende der siebten Sitzung vorlegte, orientiert sich einerseits sehr an den Verfahren des CRC und des CEDAW sowie dem Entwurf des Verschwundenen-Übereinkommens, berücksichtigt andererseits aber nahezu alle Vorschläge des OHCHR zur Verbesserung des bisherigen Systems. Welche seiner zahlreichen Vorschläge die Zustimmung des Ad-hoc-Ausschusses finden werden, lässt sich derzeit noch nicht absehen. Der Vorsitzende hat Mexiko mit der Koordinierung eines informellen Dialogs und Sammlung konsensfähiger Vorschläge bis zur achten Sitzung beauftragt.

Wenn man für behinderte Menschen kein Sonderüberwachungssystem auf möglicherweise niedrigerem Niveau schaffen will, kommt man um die Schaffung eines neuen Vertragsausschusses nicht herum.

Rolle der NGOs

Bei den akkreditierten NGOs dominieren die Behindertenorganisationen, die in der Regel auch von behinderten Personen vertreten werden. Die acht größ-

15 Für Deutschland siehe: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung/Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (Hrsg.), Dokumentation der Fachkonferenz ›Menschenrechte und Behinderung‹ vom 22.11.2004, Bonn/Berlin, Juni 2005, S. 78ff.

16 Vgl. dazu Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, VN 5/2004, S. 183–188.

17 Vgl. Expert Paper on Existing Monitoring Mechanisms, Possible Relevant Improvements and Possible Innovations in Monitoring Mechanisms for a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities: Background Conference Paper Prepared by the OHCHR, UN Doc. A/AC.265/2006/CRP.4 v. 18.1.2006, Abs.19.

18 Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/57/387 v. 9.9.2002, Abs. 52–54; In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 147.

19 Von der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte unterbreiteter Aktionsplan, UN-Dok. A/59/2005/Add.3 v. 26.5.2005.

20 Siehe UN Doc. E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/REV.4 v. 23.9.2005, Art. 27.

21 Monitoring Implementation of the International Human Rights Instruments: An Overview of the Current Treaty Body System, UN Doc. A/AC.265/2005/CRP.2, ohne Datum; Expert Paper on Existing Monitoring Mechanisms, Possible Relevant Improvements and Possible Innovations in Monitoring Mechanisms for a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, UN Doc. A/AC.265/2006/CRP.4 v. 18.1.2006.

ten Verbände[22] haben sich zu einem Bündnis zusammen geschlossen, der International Disability Alliance (IDA). Sie vertreten die Interessen von blinden, gehörlosen, taubblinden, körperbehinderten, geistig behinderten[23] und psychisch behinderten Personen. Daneben gibt es noch einen Zusammenschluss mit wechselnder und stetig wachsender Mitgliedschaft, dem International Disability Caucus (IDC). Dieser ist ein informeller, aber mittlerweile sehr effektiver Zusammenschluss nahezu aller jeweils anwesenden NGOs. Dass die Einbindung der Betroffenenvertreter in den Entstehungsprozess des Übereinkommens wichtig ist, war allen Beteiligten, selbst Staaten wie China oder Russland, die üblicherweise eine reservierte Haltung gegenüber NGOs haben, klar. Das Thema Behinderung ist in allen Ländern immer noch ein Expertenthema. In fast allen Mitgliedstaaten gibt es mittlerweile aber auch eine emanzipierte Behindertenbewegung, in denen behinderte Menschen selbst die Wortführer sind. Der Slogan ›Nichts über uns ohne uns‹ (Nothing about us without us) steht für eine moderne Behindertenpolitik, in der Betroffene als Experten in eigener Sache anerkannt sind und Stellvertreterpolitik der Geruch der Bevormundung anhaftet. Dass die Zivilgesellschaft dann aber tatsächlich eine so weitgehende, fast paritätische Rolle innerhalb des Ad-hoc-Ausschusses einnehmen würde, war nicht vorhersehbar und ist in der Geschichte der Menschenrechtsübereinkommen wohl bislang einmalig. In der 40-köpfigen Arbeitsgruppe, die im Januar 2004 den ersten Entwurf des Einkommens erstellte, waren zwölf Sitze für NGO-Vertreter und ein Sitz für nationale Menschenrechtsinstitute reserviert. Im Rahmen dieser Sitzverteilung hatten die NGO-Vertreterinnen, die wie die Staatenvertreter als unabhängige Experten fungierten, gleiches Stimmrecht. Im Rahmen des Ad-hoc-Ausschusses haben selbstverständlich nur die Regierungsdelegationen Stimmrecht, während den NGOs nur in den formellen Sitzungszeiten Rederecht eingeräumt wird. Beide Vorsitzende sorgten bisher jedoch dafür, dass die NGOs bei jeder Sitzung zu Wort kamen. Auch inhaltlich wurde den Stimmen der Zivilgesellschaft im Rahmen der Entstehung dieses Übereinkommens außerordentlich viel Gewicht beigemessen. Während die NGOs sich dieser verantwortungsvollen Aufgabe zu Beginn nur mit Mühe stellen konnten, sind sie spätestens seit der sechsten Sitzung hervorragend organisiert, äußern sich kompetent und mit einer Stimme als IDC. Die IDC-Positionen hatten in der siebten Sitzung derartig an Einfluss gewonnen, dass man fast von einem Vetorecht der Zivilgesellschaft sprechen konnte. Die Mitgliedstaaten mit eher ablehnender Haltung gegenüber NGOs hielten sich erstaunlicherweise bislang zurück. Vielleicht ist es dem Thema Behinderung zuzuschreiben, dass der Einfluss von NGOs in diesem Fall einfacher akzeptiert werden kann.

Dass die Zivilgesellschaft dann aber tatsächlich eine so weitgehende, fast paritätische Rolle innerhalb des Ad-hoc-Ausschusses einnehmen würde, war nicht vorhersehbar und ist in der Geschichte der Menschenrechtsübereinkommen wohl bislang einmalig.

Resümee und Ausblick

Ein Menschenrechtsübereinkommen zum Schutz der über 600 Millionen Menschen mit Behinderungen ist seit langem überfällig. Die bisherigen Menschenrechtsübereinkommen gelten zwar auch für behinderte Personen, bei der Umsetzung und Überwachung dieser Verträge wird diese Bevölkerungsgruppe jedoch nicht hinreichend berücksichtigt.[24] Ein Behindertenrechtsübereinkommen, wie es nun der vorliegende Entwurf vorsieht, wird behinderte Menschen als Menschenrechtssubjekte sichtbar machen und den anerkannten Menschenrechtskatalog auf den Kontext der Behinderung zuschneiden. Damit werden erstmals klare und umfassende normative Vorgaben für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz ihrer behinderten Einwohnerinnen und Einwohner geschaffen. Der Zivilgesellschaft wird ein Forum geboten, statt der bisher sechs oder sieben verschiedenen Foren für Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen, und auch die bestehenden Vertragsausschüsse werden von einem neuen Behindertenrechtsübereinkommen inspiriert werden und neue Erkenntnisse gewinnen können. Der Entstehungsprozess des neuen Menschenrechtsvertrags ist geprägt durch ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Zielvorgaben. Der Paradigmenwechsel von einer medizinischen zu einer menschenrechtlichen Behindertenpolitik muss reflektiert und manifestiert werden. Zugleich müssen aber auch rechtliche Mindeststandards für jene Situationen geschaffen werden, in denen behinderte Personen besonders verletzbar sind, insbesondere innerhalb von Einrichtungen und im Rahmen von therapeutischer Behandlung. Diesbezüglich sind im Ad-hoc-Ausschuss noch nicht alle Streitpunkte gelöst. Unter der stringenten und umsichtigen Verhandlungsführung des Vorsitzenden Don MacKay ist aber ein baldiger Konsens sehr wahrscheinlich.

22 Dies sind zusätzlich zu den in Anm. 5 genannten Organisationen: World Federation of the Deafblind, World Network of Users and Survivors of Psychiatry; International Federation of Hard of Hearing People, http://www.internationaldisabilityalliance.org/

23 Dieser Begriff wird von vielen Betroffenen als diskriminierend abgelehnt. Stattdessen bezeichnen sie sich als Menschen mit Lernschwierigkeiten. Leider wird der Begriff Lernschwierigkeiten in Deutschland häufig mit Lernbehinderung verwechselt.

24 Vgl. Quinn/Degener, Human Rights and Disability, a.a.O. (Anm. 8).