Behindertenrechtskonvention: 11. und 12. Tagung 2014

- Zwangsbehandlung und -einweisung häufig kritisiert
- Monitoringsysteme noch nicht umgesetzt
- Erste beiden Allgemeinen Bemerkungen verabschiedet

Theresia Degener

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theresia Degener, Behindertenrechtskonvention: 9. und 10. Tagung 2013, VN, 4/2014, S. 177f., fort.)

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 in Kraft, welches ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Verfahren zur Untersuchung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen enthält. Im Herbst 2014 hatte das Übereinkommen 150 Vertragsstaaten, 16 Staaten mehr als im Vorjahr. Hinzugekommen waren unter anderem Andorra, Côte d'Ivoire und Simbabwe; das Fakultativprotokoll wurde von 84 Staaten ratifiziert, sieben mehr als im Vorjahr.

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 zu prüfen. Bis Ende der 12. Tagung lagen dem Ausschuss 67 Staatenberichte vor, von denen 13 geprüft waren. Damit betrug der Rückstand der Berichtsprüfung im September 2014 fünf Jahre. Die Zahl der ausstehenden fälligen Staatenberichte lag im März 2014 bei 51. Durch die von der Generalversammlung gewährten verlängerten Sitzungszeiten (ab 2015 insgesamt 8,5 Wochen) wird sich der Rückstand jedoch bald merklich reduzieren.

Im Berichtszeitraum kam der CRPD zu einer zweiwöchigen und einer dreiwöchigen Tagung in Genf zusammen: 11. Tagung: 31.3.–11.4.; 12. Tagung: 15.9.–3.10.2014. Erstmals führten jeweils sechs Ausschussmitglieder einwöchige Arbeitsgruppensitzungen zur Vorbereitung der nächsten Tagung durch. Zu allen Staatenberichtsverfahren gab es nichtöffentliche Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Diese Informationsveranstaltungen werden von der nichtstaatlichen Dachorganisation ›International Disability Alliance‹ organisiert.

Individualbeschwerden

Bis zur 12. Tagung hatte der CRPD 23 Beschwerden entgegengenommen. Bei sechs davon fällte der Ausschuss Entscheidungen. In der Sache Herr X. gegen Argentinien ging es um die Situation eines behinderten Inhaftierten und dessen behindertengerechte Unterbringung. Der Ausschuss sah die Beschwerde teilweise als begründet an. Die Unterbringung in einem nicht ausreichend rollstuhlgerechten Gefängnis verletze die Pflichten des Mitgliedstaats aus Artikel 9, 14 und 17.

Marie-Louise Jungelin legte eine Beschwerde gegen Schweden vor, weil sie aufgrund ihrer Sehbeeinträchtigung im Bewerbungsverfahren bei einem staatlichen Arbeitgeber abgelehnt worden war. Der Ausschuss sah jedoch keine Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Erstmals gab es eine abweichende Meinung (dissenting opinion), der sich fünf von 18 Ausschussmitgliedern anschlossen. Darin ging es um die Reichweite der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen (Art. 2 und 5) als Bestandteil von Antidiskriminierungsmaßnahmen.

Im Fall Frau S.C. gegen Brasilien befand der Ausschuss, dass der Begriff Behinderung auch Fälle von chronischer Krankheit erfasse. Die Beschwerde über Diskriminierung am Arbeitsplatz wurde jedoch letztlich aufgrund mangelnder Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs als unzulässig abgewiesen.

Staatenberichte

11. Tagung

Der Ausschuss prüfte auf seiner Frühjahrstagung die ersten Staatenberichte Aserbaidschans, Costa Ricas und Schwedens und verabschiedete einen Fragenkatalog zu Mexico.

In den Dialogen mit den Vertragsstaaten waren wesentliche Kritikpunkte die Politik in Bezug auf behinderte Frauen und Kinder, Zwangsbehandlung und -einweisung von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen, der hohe Grad an Institutionalisierung und das Weiterbestehen des Stellvertretersystems. Die Vertragsstaaten wurden aufgefordert, ein an Autonomie und Selbstbestimmung orientiertes Rechtssystem der unterstützten Entscheidungsfindung umzusetzen. In Hinsicht auf das Recht von Autonomie und Selbstbestimmung wurde angemahnt, gesetzliche Zwangseinweisung und -behandlung abzuschaffen und durch gemeindenahe Versorgung und Programme des selbstbestimmten Lebens zu ersetzen. Besorgt zeigte sich der Ausschuss auch über die Kürzungen sozialer Leistungen aufgrund von Sparmaßnahmen. Aserbaidschan und Costa Rica forderte der Ausschuss auf, sich mehr für Bewusstseinsbildung zur Bekanntmachung und Verbreitung des Menschenrechtsmodells von Behinderung sowie für eine positive gesellschaftliche Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen einzusetzen.

12. Tagung

Auf der Herbsttagung behandelte der Ausschuss die ersten Staatenberichte von Belgien, Dänemark, Ecuador, Neuseeland, Mexiko und Südkorea.

In den Dialogen mit den sechs Vertragsstaaten wurden die bekannten Konfliktthemen diskutiert. Die meisten Zivilrechtsordnungen sehen Vormundschaft oder Betreuung mit Stellvertretung vor. In allen Staaten mahnte der Ausschuss an, das Stellvertretungskonzept durch ein System der unterstützten Entscheidungsfindung zu ersetzen, das Autonomie, Willen und Präferenz der betroffenen behinderten Person achtet. Selbst Staaten, die ihre Gesetze aufgrund der BRK-Ratifizierung gerade reformiert hatten (Belgien und Südkorea), genügten den Anforderungen nicht.

Die Zwangsunterbringung und -behandlung wurde in allen Staaten moniert. Noch immer sehen viele Gesetze die Möglichkeit der Zwangsunterbringung aufgrund einer Behinderung vor. Die Aussonderung aus dem Strafrechtssystem von behinderten Straftäterinnen und Straftätern durch Prozessunfähigkeitserklärungen mit anschließender Sicherheitsverwahrung wurde ebenfalls in allen Dialogen als konventionswidrig bewertet. Der

CRPD empfahl auch in einigen Staaten die Abschaffung der Zwangssterilisation (Dänemark, Mexiko, Neuseeland).

Die freiwillige Unterbringung behinderter Menschen in Sondereinrichtungen sieht der Ausschuss als Verstoß gegen Artikel 19, wenn nicht ausreichend inklusiver Wohnraum mit Assistenzdiensten zur Verfügung steht. Dänemark wurde empfohlen, die zunehmende Errichtung heimähnlicher Wohneinrichtungen, in denen mehr als 30 behinderte Personen untergebracht werden, abzustellen. Schließlich mahnte der Ausschuss in allen Staaten verstärkte Anstrengungen im Hinblick auf inklusive Bildungssysteme an. Empfehlungen zu diesem Thema variierten zwischen dringendem Handlungsbedarf (Ecuador, Mexiko, Belgien) und weiteren Anstrengungen (Dänemark, Neuseeland, Südkorea).

Ein Thema, das ebenfalls in fast allen Staatendialogen angesprochen wurde, ist die Einrichtung eines nationalen Monitoringsystems, das die BRK im Unterschied zu allen anderen UN-Menschenrechtsverträgen als Novum enthält. Dieses Monitoringsystem hat mindestens drei Komponenten. Erstens muss ein staatlicher ›Focal Point‹ für die Umsetzung der BRK festgelegt werden. Zweitens soll eine unabhängige Monitoringstelle, die den Pariser Grundsätzen entspricht, eingerichtet werden. Drittens muss bei der Umsetzung und beim Monitoring die Zivilgesellschaft einbezogen werden, insbesondere die Behindertenorganisationen. Die meisten Staaten erfüllen nicht alle Vorgaben, was sich mit Ausnahme Neuseelands auch in den sechs Abschließenden Empfehlungen der 12. Tagung ausdrückte. Besonders nachdrücklich forderte der Ausschuss Ecuador auf, unabhängige nichtstaatliche Organisationen an der Umsetzung und Überwachung der Konvention zu beteiligen.

Allgemeine Bemerkungen und Stellungnahmen

Der CRPD konnte im Berichtszeitraum seine ersten beiden Allgemeinen Bemerkungen verabschieden: Nr. 1 zu Artikel 12 (gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Nr. 2 zu Artikel 9 (Zugänglichkeit).

Allgemeine Bemerkung Nr. 1 stellt klar, dass alle Menschen mit Behinderungen als geschäftsfähig angesehen werden müssen. Die gleiche Anerkennung vor dem Recht sei ein Menschenrecht, das nicht an Bedingungen geknüpft werden dürfe. Notwendige Unterstützungsmaßnahmen zur Entscheidungsfindung sollten für alle behinderten Menschen, die darauf angewiesen sind, vorhanden und zugänglich sein und Systeme der Stellvertretung und andere paternalistische Betreuungsformen ersetzen. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 hat weitreichende Bedeutung für alle Vertragsstaaten, denn bisher gibt es kaum ein Land, in dem die Bestimmungen des Artikels 12 erfüllt sind. Damit unterstützt die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 jene Stimmen in Deutschland, die das deutsche Betreuungsrecht und das Recht der Teilnahme am Rechtsverkehr für reformbedürftig halten.

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 macht der CRPD deutlich, dass die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit alle Bereiche des täglichen Lebens umfasst. Dazu zählen nicht nur die bauliche Umgebung und Verkehrsmittel, sondern auch Kommunikation und Information sowie Dienstleistungen für die Allgemeinheit. Dabei ist es unerheblich, ob die Dienste und Produkte vom Staat oder einer Privatperson angeboten werden. Den Staaten wird die Pflicht auferlegt, für den Abbau von Barrieren klare Zeitvorgaben zu machen und finanzielle Mittel einzuplanen.

Schließlich wurde der Entwurf für eine dritte Allgemeine Bemerkung zu Artikel 6 (behinderte Frauen) veröffentlicht. Dazu erbat der Ausschuss Stellungnahmen der Vertragsstaaten und der Zivilgesellschaft. Für die Ausarbeitung zweier weiterer Allgemeiner Bemerkungen (Art. 19, Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in der Gemeinde sowie Art. 24, Bildung) wurden Arbeitsgruppen eingerichtet.

Darüber hinaus gab der Ausschuss zwei Stellungnahmen ab. Eine im September 2014 zu Artikel 14 (Freiheit und Sicherheit der Person), in der vier Grundsätze festgehalten wurden. Demnach ist das Verbot des Freiheitsentzugs aufgrund einer Behinderung absolut und darf auch nicht durch weitere Gründe (Behinderung und Gefahr) aufgeweicht werden. Zweitens verstoßen solche Psychiatriegesetze gegen die BRK, die die Unterbringung infolge prognostizierter Eigen- oder Fremdgefahr aufgrund einer bestimmten Diagnose/Behinderung erlauben. Drittens steht die Sicherheitsverwahrung aufgrund Verhandlungsunfähigkeit im Strafrecht nicht im Einklang mit der Konvention, weil sie die Betroffenen ihrer Rechte auf ein rechtsstaatliches Verfahren beraubt. Viertens stellt der Ausschuss fest, dass behinderte Gefangene einen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen haben.

Die zweite Stellungnahme des Ausschusses vom 3. Dezember 2014 richtete sich an die Dritte Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos (Sendai, Japan, 14.–18.3.2015). Der Ausschuss forderte die Veranstalter auf, für größtmögliche Barrierefreiheit und Beteiligung von Behindertenorganisationen sowie eine inklusive Katastrophenvorsorge im Schlussdokument zu sorgen. Anders als bei einer Allgemeinen Bemerkung, die in der Regel über ein langwieriges Verfahren entwickelt wird, haben die Vertragsausschüsse mit einer Stellungnahme die Möglichkeit, zeitnah auf aktuelle Ereignisse oder Probleme zu reagieren.

Verschiedenes

Aufgrund des wachsenden Interesses der Zivilgesellschaft an der Ausschussarbeit verabschiedete der CRPD Richtlinien für die Teilnahme von zivilgesellschaftlichen Organisationen allgemein und von Behindertenorganisationen (Disabled Persons' Organisations – DPOs). Die Richtlinien regeln unter anderem Fragen der Frist und Länge schriftlicher Eingaben sowie der mündlichen Interventionen. Ein ›Focal Point‹ (in Person von Silvia Quan) zur Erarbeitung von Richtlinien für die Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen und regionalen Menschenrechtsorganisationen wurde eingerichtet, nachdem ein erstes Zusammentreffen mit relevanten Vertreterinnen und Vertretern auf der 12. Tagung stattgefunden hatte.

Positiv zu vermerken war die Reaktion von Google auf den Dialog mit Neuseeland. Noch bevor der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen bekannt gab, reagierte Google auf eine im Dialog geäußerte Kritik. Eine DPO hatte darauf hingewiesen, dass in Google und anderen Suchmaschinen der Suchbegriff ›Autist‹ mit abwertenden Ausdrücken autovervollständigt wird. Google hat umgehend darauf reagiert und die nicht beabsichtigte, aber dennoch diskriminierende automatische Vervollständigung abgestellt.