

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Vermeehrt treten die Begriffe Inklusion und die UN-Konvention in den Medien und der Öffentlichkeit auf. Mit der auch von Deutschland ratifizierten UN-Konvention ist diese seit 2009 auch nationales Recht geworden. Aufgrund der hohen Bedeutung der Konvention für behinderte Menschen sowie die Behindertenverbände wird der folgende Artikel in etwas gekürzter Fassung hier veröffentlicht. (Red.)

Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Von Valentin Aichele

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK), seit dem 26. März 2009 in Kraft, ist in Deutschland angekommen. Ihre Bedeutung für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen ist kaum zu überschätzen. Die Konvention steht zu Recht für einen Wechsel von einer Politik der Fürsorge hin zu einer Politik der Rechte. Sie ist der neue Rechtsrahmen für die Behindertenpolitik in Deutschland und erhebt die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur Grundlage und zum Maßstab politischen Handelns. In Bezug auf viele Politikfelder macht die UN-BRK konkrete Vorgaben, die bereits heute für eine Umsetzung eine klare Handlungsorientierung bieten.

Entstehungsgeschichte

Die Konvention ist im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt worden. Nach Abschluss der nur vier Jahre dauernden internationalen Vorbereitung nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Konvention im Dezember 2006 an. International ist sie bereits seit 2007 als völkerrechtliches Vertragswerk in Kraft. Ihr erfolgreicher Entstehungsprozess erklärt sich durch die aktive Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden, die ihre Erfahrungen und Perspektiven einbringen konnten. Die seither wachsende internationale Anerkennung der UN-BRK übersteigt gerade in Anbetracht der hohen Anforderungen, die sie an ihre innerstaatliche Umsetzung stellt, alle Erwartungen. So haben sich bereits 85 Staaten an die Konvention gebunden (Stand: Mai 2010). Mehr als 50 Staaten haben das Beschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll akzeptiert. Die Zahl der Vorbehalte bleibt erfreulich gering.

Ziel der Konvention

Menschen mit Behinderungen sollen von den Menschenrechten Gebrauch machen können, und zwar gleichberechtigt mit anderen, das heißt in gleichem Maße wie nichtbehinderte Menschen (Art. 1 Unterabs. 1 UN-

BRK). Dieses ausdrücklich erklärte Ziel der Konvention fußt auf der Erkenntnis, dass Menschen wegen einer Beeinträchtigung stärker in der Wahrnehmung ihrer Rechte eingeschränkt sein können als Menschen ohne Behinderungen.

Verständnis von Behinderung

Die Konvention nimmt sehr vielfältige Lebenssituationen in den Blick. Sie fokussiert die Lebenslagen der Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben (vgl. Art. 1 Unterabs. 2 UN-BRK). Dazu gehören nicht nur Menschen, die herkömmlich mit einer "Behinderung" assoziiert werden, wie etwa Menschen mit körperlichen Einschränkungen, blinde oder gehörlose Menschen, sondern auch Menschen mit einer so genannten geistigen Behinderung, Menschen mit seelischen Schwierigkeiten oder psychischen Erkrankungen, Menschen mit Autismus oder auch pflegebedürftige alte Menschen.

Als „Behinderung“ versteht die Konvention die strukturell bedingte und im Vergleich zu nicht behinderten Menschen größere Einschränkung der individuellen Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen. Sie erkennt eine Behinderung dort, wo die Wechselwirkung zwischen einer Beeinträchtigung und einer gesellschaftlichen Barriere dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft gehindert werden (siehe Art. 1 Unterabs. 2 UN-BRK). Die Konvention verlagert damit das Problem "Behinderung" von der individuellen Sphäre zu den Bereichen der gesellschaftlichen Strukturen und unseres Denkens

Der Zuspruch, den dieses Übereinkommen erfährt, ist enorm. Zahlreiche Stimmen aus Staat und Gesellschaft beziehen sich auf sie. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung bekräftigt sie als Maßstab für jedes staatliche Handeln. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen hat die Konvention zum Schwerpunkt seiner Amtszeit erklärt. Die Bundesregierung und einige Bundesländer arbeiten an Aktionsplänen zur Umsetzung ihrer Vorgaben. Die erforderlichen Veränderungen und Konsequenzen, die aus der Konvention abgeleitet werden können, werden in unzähligen öffentlichen Veranstaltungen, Publikationen, Medienberichten und fachpolitischen Stellungnahmen breit diskutiert.

Die Rechte

Spektrum der verankerten Rechte:

Die Konvention deckt das gesamte Spektrum menschenrechtlich geschützter Lebensbereiche ab. Dem Grundsatz der Unteilbarkeit verpflichtet, integriert sie wie kein Übereinkommen vor ihr bürgerliche und

politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Konvention listet die Rechte der Menschen mit Behinderungen im Einzelnen auf.

Dazu gehören das Recht auf Leben (Art. 10), das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht und Schutz der Rechts- und Handlungsfähigkeit (Art. 12), das Recht auf Zugang zur Justiz (Art. 13), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 14), Freiheit von Folter (Art. 15), Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16), das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit (Art. 17), Freizügigkeit (Art. 18), das Recht auf Staatsangehörigkeit (Art. 18), das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 19), das Recht auf persönliche Mobilität (Art. 20), das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 21), das Recht auf Zugang zu Informationen (Art. 21), Achtung der Privatsphäre (Art. 22), Achtung der Wohnung (Art. 23), Familie und Familiengründung (Art. 23), das Recht auf Bildung (Art. 24) und auf Gesundheit (Art. 25), das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 28), Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29), Teilhabe am kulturellen Leben sowie auf Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30).

Konkretisierung bestehender Menschenrechte:

Es handelt sich bei den „Rechten von Menschen mit Behinderungen“ gemäß der Konvention um ein und dieselben Rechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 niedergelegt sind. Sie ist keine Spezialkonvention, die Sonderrechte oder Privilegien für Menschen mit Behinderungen formuliert. Die Leistung und der Gewinn der Konvention sind darin zu erkennen, dass sie die universellen Rechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen präzisiert und im selben Zuge die staatlichen Verpflichtungen für ihren Schutz konkretisiert.

Zum Beispiel haben die Staaten der Vereinten Nationen im Bereich des Diskriminierungsschutzes seit Gründungszeiten Verbote, etwa in Bezug auf Geschlecht, Sprache und Religion angenommen. "Behinderung" jedoch war weder in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 noch in den beiden Pakten von 1966 ausdrücklich als Verbotmerkmal anerkannt worden. Die menschenrechtliche Relevanz des Phänomens Behinderung wurde damals schlichtweg verkannt. Aufgrund ihrer prägnanten Ausgestaltung stellt die UN-BRK nunmehr ausdrücklich klar, dass auch "Behinderung" zu den Lebenslagen gehört, die in den Bereich des Diskriminierungsschutzes fallen. Die Konvention konkretisiert damit das bestehende menschenrechtliche Diskriminierungsverbot.

Das bedeutet auch, dass die Bestimmungen der Konvention unter Anwendung bestimmter Methoden und Quellen ausgelegt werden können und sollen, will man ihren Inhalt sinnvoll erschließen. Eine fachgerechte Auslegung muss sich etwa der Interpretationsstandards der Wiener Vertragsrechtskonvention bedienen und immer an den authentischen Sprachfassungen - zu denen die deutsche Fassung nicht gehört - ansetzen. Wesentlich sind Wortlaut, Systematik und Ziel der Konvention. In die Sinndeutung der Rechte einzubeziehen sind auch die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen der UN-Fachausschüsse. Auch die Grundsätze, welche die Konvention bestimmt, etwa der Grundsatz der sozialen Inklusion, assistierte Selbstbestimmung oder die Gleichheit von Frau und Mann, sind ebenfalls für die Auslegung der einzelnen Rechte von großer Wichtigkeit (siehe dazu Art. 3 UN-BRK). Ihre Ziele verstärken die Ausrichtung der einzelnen Rechte und erlauben, eine entsprechende Auslegung zu begründen.

Grundsätze und Querschnittsaufgaben

Die UN-BRK formuliert zu den einzelnen Rechten übergreifende, grundlegende Anliegen, die in Bezug auf die Verwirklichung nahezu aller Rechte von Menschen mit Behinderungen von wesentlicher Bedeutung sind. Das ist nicht nur von theoretischer Bedeutung, sondern hat praktische Konsequenzen: Während sich etwa in der Vergangenheit Behindertenpolitik auf sozialpolitische Fragen konzentriert hat, unterstreicht die Konvention, dass Behinderung in allen Politikbereichen relevant sein kann.

Diskriminierungsschutz:

Relevant für alle Rechte in der Konvention ist der menschenrechtliche Diskriminierungsschutz (siehe dazu die Art. 2, 3 und 5 UN-BRK). Das Nichtdiskriminierungsprinzip dient dazu, den gleichberechtigten Gebrauch der Freiheit von Menschen mit Behinderungen abzusichern. Die Konvention verbietet gleichermaßen direkte und indirekte Diskriminierung. Besondere Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung enthält sie in Bezug auf Frauen und Mädchen (Art. 6 UN-BRK).

Als innovatives Element des Diskriminierungsschutzes führt die UN-BRK das Konzept der angemessenen Vorkehrungen ein (Art. 2 Unterabs. 4 UN-BRK). Darunter sind die individuell erforderlichen Anpassungen von Gegebenheiten zu verstehen, die gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können. Beispielsweise gehören dazu Veränderungen der Schulsituation in der Regelschule, damit ein Kind mit Behinderung dort sinnvoll und individuell - etwa durch zieldifferenten Unterricht - unterrichtet werden

kann. Die Konvention macht angemessene Vorkehrungen zum integralen Bestandteil einzelner Rechte, etwa beim Recht auf inklusive Bildung.

Umsetzungsverpflichtungen

Mit der Ratifikation hat sich Deutschland gegenüber der internationalen Gemeinschaft, aber auch gegenüber den in Deutschland lebenden Menschen verpflichtet, die Konvention einzuhalten und umzusetzen (siehe Art. 4 Abs. 1 und 2 UN-BRK). Die Verpflichtungen, die aus der UN-BRK erwachsen, richten sich primär an die Träger staatlicher Gewalt. Die Adressaten in Deutschland sind die Parlamente auf der Ebene von Bund und Ländern, welche die Konvention im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung umzusetzen haben. Neben den Parlamenten sind Behörden und Gerichte sowie die Körperschaften öffentlichen Rechts ebenfalls Adressaten der Normen, da diese an Gesetz und Recht gebunden sind. Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Umsetzung der Konvention verantwortlich.

„Einhaltung der Konvention“ meint, dass der Staat bestimmten Vorgaben ohne jeden Zeitaufschub in Bezug auf bestimmte Bestandteile entsprechen muss. Diese sind vom Gebot zur progressiven Entwicklung ausgenommen. Als hinreichend bestimmt gelten das Diskriminierungsverbot oder auch die Abwehrkomponente der Rechte sowie ihre unverfügbaren Inhalte (die so genannten Kernbereiche). Dazu gehört beispielsweise beim Recht auf Bildung, dass Menschen mit Behinderungen nicht rechtlich wie praktisch gegen ihren Willen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden. Die Bundesländer müssen jetzt alles daran setzen, um im Einzelfall die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, sodass ein sinnvolles individuelles Bildungsangebot an einer allgemeinen Schule gemacht werden kann. Man würde die Idee der Menschenrechte nicht hinreichend anerkennen und letzten Endes ihre Existenz in Frage stellen, würde man nicht von einem Kernbestand sofort zu realisierender Verpflichtungen ausgehen.

Neben dem Gebot der Einhaltung besteht die Verpflichtung zur schrittweisen Umsetzung. Darunter ist ein zielgerichteter, vom Staat organisierter und angeleiteter Prozess zu verstehen, an den die Konvention ihrerseits bestimmte Anforderungen stellt. Beispielsweise bezieht sich diese Verpflichtung beim Recht auf Bildung darauf, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen. Dieses Vorhaben kann zwar nur schrittweise erreicht werden. Nach dem Gebot zur progressiven Realisierung muss der Staat damit kurz nach dem Inkrafttreten beginnen, indem er geeignete, zielführende und wirksame Maßnahmen unter Einbeziehung der vorhandenen Mittel ergreift. Diese Prozesse sollen partizipativ und transparent ablaufen. Die staatlichen Verantwortungsträger sind für ihr Handeln wie für etwaige Versäumnisse rechenschaftspflichtig.

Bewertung und Ausblick

Die Konvention stärkt die universellen Rechte des Menschen. Zwar waren Menschen mit Behinderungen schon immer in den Schutz menschenrechtlicher Übereinkommen einbezogen. Die Konvention erweitert das Menschenrechtsverständnis auf innovative Weise, weil sie die Perspektiven und vielfältigen Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen systematisch im Menschenrechtsschutz berücksichtigt.

Die Konvention schafft einen Rechtsrahmen für die Behindertenpolitik in Deutschland. Was die Konvention will, ist zwar für die deutsche Rechtsordnung nicht alles neu. Sie stärkt anerkannte Ziele der deutschen Behindertenpolitik und unterstützt bereits eingeleitete Rechtsentwicklungen zu mehr Teilhabe und Selbstbestimmung. Vieles von dem ist auch in der Praxis erreicht. Neu ist aber die zwingende Verschiebung des Blickwinkels: Die Konvention hält dazu an, die Gesellschaft aus den Perspektiven von Menschen mit Behinderungen zu sehen. Geht es mit der Konvention um die volle Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, sind Menschen mit Behinderungen als Akteure zu begreifen, die Menschenrechte haben und diese Rechte auch aktiv einfordern. Der Anspruch, ihre Rechte zu gewährleisten, ist der neue Maßstab für das staatliche Handeln in Bund, Ländern und Gemeinden. In der vorbehaltlosen Ratifikation der Konvention kommt der politische Wille zum Ausdruck, den Rechten von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verwirklichung einen hohen Stellenwert in allen Politikbereichen einzuräumen und deren Einhaltung und Umsetzung als Priorität zu verfolgen. Zudem ist schon jetzt erkennbar, dass es die Konvention in vielen Politikbereichen, etwa dem Bereich Bildung, erforderlich macht, ganz neue Akzente zu setzen.

Auch wenn die UN-BRK immer bekannter wird und das Bewusstsein für die menschenrechtliche Dimension des Anliegens wächst, bleibt es eine Aufgabe, die Bedeutung des Menschenrechtsansatzes weiter bekannt zu machen sowie die staatlichen Handlungsaufträge in Deutschland fortwährend zu entwickeln und nachhaltig umzusetzen.

Quelle: Aus Politik und Zeitgeschichte 23/2010 (Gekürzte Fassung; das Original kann im Internet unter folgender Adresse gelesen werden: http://www.bpb.de/publikationen/JQPVIV,5,0,Behinderung_und_Menschenrechte%3A_Die_UNKonvention_%FCber_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen.html#art5)

Valentin Aichele

Dr. iur., geb. 1970; Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin.
E-Mail: aichele@institut-fuer-menschenrechte.de