

Die UN-Behindertenrechtskonvention: Inhalt, Umsetzung

„Monitoring“ – ein Überblick

Der Zuspruch zur „UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (im Folgenden UN-Behindertenrechtskonvention oder Konvention) ist enorm. Im März 2010 – etwas über vier Jahre nach ihrer Annahme durch die UN-Generalversammlung im Dezember 2006 – haben 80 von 192 Staaten die Konvention und 51 Staaten das Fakultativprotokoll für verbindlich erklärt. Die breite internationale Anerkennung dieses Vertrages übersteigt alle Erwartungen. Auch Deutschland hat die UN-Behindertenrechtskonvention und das dazu gehörige Fakultativprotokoll ohne Einschränkung angenommen. Seit dem 26. März 2009 bildet die Konvention damit die verbindliche Grundlage für die deutsche Behindertenpolitik.

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention stärkt die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen. Sie steht für das Ziel, dass behinderte Menschen die fundamentalen Rechte des Menschen gleichberechtigt mit anderen gebrauchen können. Damit verfolgt sie das „Empowerment“ der in der – und von der – Gesellschaft behinderten Menschen.

Menschen mit Behinderungen haben ein Recht auf ein selbst bestimmtes Leben wie alle anderen auch. Sie sollen Teil dieser Gesellschaft sein. Diese Forderungen werden durch individuelle Rechte abgesichert. Dass behinderte Menschen in allen Lebenslagen als Rechtssubjekte gelten, potentiell immer selbst auch handeln können und entsprechend in dieser Stellung geachtet werden sollen, das unterstreicht die Konvention.

Der Konvention geht es nicht darum, etwa neue Rechte zu formulieren oder „Spezialrechte“ für eine soziale Gruppe von Menschen zu schaffen. Das wird immer noch verkannt. Vielmehr stärkt die Konvention die „universalen Menschenrechte“ im Sinne der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948; die dort verankerten Rechte sind die Rechte eines jeden Menschen, die er bedingungslos allein aufgrund seines Menschseins hat. Ob jemand als behindert gilt, spielt dafür überhaupt keine Rolle.

Was ist dann neu an der Konvention? Die Konvention führt die speziellen Perspektiven von Menschen mit Behinderungen systematisch in das Menschenrechtssystem ein. Sie konkretisiert in diesem Zuge die bereits anerkannten Menschenrechte und spezifiziert die damit verbundenen staatlichen Verpflichtungen.

Menschen sind nicht behindert, sie werden behindert!

Die UN-Behindertenrechtskonvention schützt Personen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben. Als „Behinderung“ versteht die Konvention die gesellschaftlich bedingte Einschränkung der individuellen Rechte. Sie orientiert sich damit am sozialen Verständnis: Die Behinderung entsteht durch die Wechselwirkung zwischen der individuellen Beeinträchtigung und gesellschaftlichen Barrieren. Nicht die Person und ihre Konstitution ist das Problem, sondern eine Umwelt, die sie an der Ausübung ihrer Rechte und der gleichberechtigten Teilhabe an dieser Gesellschaft hindert.

Die Konvention strebt an, den so genannten Defizit-Ansatz zu überwinden. Demnach gilt „Behinderung“ als individueller Mangel, Fehler oder Krankheit. Dieses Verständnis ist immer noch weit verbreitet und wirkt sich nach wie vor benachteiligend aus. Die Konvention setzt dem ein deutliches Zeichen entgegen. Sie fordert Staat und Gesellschaft auf, Menschen mit Behinderungen wertzuschätzen und Behinderung als Teil der menschlichen Vielfalt zu verstehen.

Individuelle Rechtspositionen

Die UN-Behindertenrechtskonvention enthält individuelle Rechtspositionen. Dazu zählen die bürgerlichen und politischen Rechte und auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, etwa die Rechte auf Bildung, Arbeit oder Gesundheit. Die Ausrichtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und ihre rechtliche Bedeutung wird in der deutschen Diskussion immer noch verkannt. Es handelt sich nicht um bloße Zielbestimmungen, sondern um echte Menschenrechte.

Das bestätigt das internationale Beschwerdeverfahren, das mit dem Fakultativprotokoll zur UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet wurde. Danach können

sich Menschen, die ein Konventionsrecht von einem Staat nicht hinreichend geachtet oder geschützt sehen – nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges – an den UN-Fachausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderung wenden.

Inklusion als Leitbegriff

Die UN-Behindertenrechtskonvention trifft Aussagen zu allen Lebensbereichen, beispielsweise zu Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Familie, Freizeit, Kultur, Freiheit und Sicherheit der Person, Meinungsfreiheit sowie politischer Teilhabe. Für all diese Bereiche fordert sie „Inklusion“ von Menschen mit Behinderungen.

Warum ist diese Forderung nach sozialer Inklusion so stark verankert? Weil behinderte Menschen auf der ganzen Welt verschiedene Erfahrungen sozialer Ausgrenzung machen. Gegen soziale Ausgrenzung in den unterschiedlichen Variationen stellt die Konvention die Forderung nach sozialer Inklusion, die über individuelle Rechtspositionen abgesichert wird.

Die Gesellschaft für behinderte Menschen zu öffnen geht über das hinaus, was traditionell mit „Integration“ gemeint ist. Der Konvention geht es nicht nur darum, innerhalb bestehender Strukturen Raum auch für Behinderte zu schaffen. Sie will eine inklusive Gesellschaft. Danach sind gesellschaftliche Strukturen selbst so zu gestalten und zu verändern, dass sie der realen Vielfalt menschlicher Lebenslagen – gerade auch von Menschen mit Behinderungen – von vornherein gerecht werden.

Die deutsche Übersetzung

Die UN-Behindertenrechtskonvention will in der behindertenpolitischen Diskussion wichtige Impulse setzen und gesellschaftliche Entwicklungen begleiten. Die amtliche Übersetzung gibt die Konvention in weiten Teilen angemessen wieder.

Einzelne Passagen der Übersetzung sind allerdings in die Kritik geraten und erschweren den Austausch über den Inhalt. Dazu gehört etwa die Übersetzung von „inclusion“ beziehungsweise „inclusive“. Die deutsche Übersetzung verwendet hierfür die Begriffe „Integration“ beziehungsweise „integrativ“. Während die englische Fassung etwa von „inclusive education system“ spricht, verwendet die deutsche Übersetzung die Wortwahl „integratives Bildungssystem“.

Unterstrichen sei an dieser Stelle, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem Wege der Übersetzung nicht abgeändert werden können. Für die rechtliche Verpflichtung sind ausschließlich die authentischen Fassungen verbindlich, also etwa die englische Version.

Verpflichtungen des Staates

Mit der Ratifikation hat sich der deutsche Staat verpflichtet, die Konvention einzuhalten und umzusetzen. Einhaltung meint, dass sich die staatlichen Organe wie Behörden und Gerichte sowie die Körperschaften öffentlichen Rechts an bestimmte Vorgaben der Konvention sofort halten müssen. Das betrifft beispielsweise das Diskriminierungsverbot. Darüber hinaus ist der Staat verpflichtet, die darüber hinaus gehenden Forderungen der Konvention, beispielsweise nach einem inklusiven Bildungssystem, schrittweise umzusetzen. Diese Umsetzungsprozesse müssen kurz nach dem Inkrafttreten beginnen, Menschen mit Behinderungen sollen an ihnen beteiligt werden.

Hier muss er gewährleisten, dass bei und nach der Umstellung eines Systems die bestmögliche Förderung von Kindern mit Behinderungen – auch mit sehr hohem Unterstützungsbedarf – sichergestellt ist.

Die Anforderung eines inklusiven Bildungssystems besteht darin, gerade auch Kindern und Jugendlichen mit Körper- und Mehrfachbehinderung ein sinnvolles, ihnen individuell angemessenes Bildungsangebot zu machen, das individuelle Förderung mit umfasst. Das ist das Recht dieser Menschen – Schule und Unterricht werden daran gemessen.

Ein Bildungssystem verdient nur das Qualitätsmerkmal „inklusiv“, wenn es auch Kinder und Jugendliche mit sehr hohem Unterstützungsbedarf von Anfang an selbstverständlich einbezieht und ihnen individuell gerecht wird.

„Monitoring“ der UN-Konvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet den Staat, für die Einhaltung und die Umsetzung der Konvention zu sorgen. Eine andere Aufgabe haben nichtstaatliche Akteure. Sie sollen auf die Einhaltung der Konvention durch den Staat schauen und über die Umsetzung wachen. Diese Aufgabenbeschreibung wird aus dem aus dem Englischen stammenden „Monitoring“ abgeleitet. Konkret spricht die Konvention diese Rolle dem UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen selbst und ihre Verbände sowie einer unabhängigen Stelle zu.

Internationales „Monitoring“: UN-Fachausschuss

Das „Monitoring“ von internationaler Seite betreibt der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz „UN-Fachausschuss“). Dieser sitzt in Genf. Ihm müssen die Staaten regelmäßig einen Staatenbericht vorlegen. Darin soll die Regierung über den Stand der Einhaltung und Umsetzung der Konvention, über Erfolge sowie Probleme und die Lösungsbestrebungen berichten. Der erste deutsche Staatenbericht steht im März 2011 an, also zwei Jahre nach dem Inkrafttreten. Der UN-Fachausschuss prüft dann diesen Bericht. Er wird dabei durch zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt, die beispielsweise Parallelberichte einreichen. In einem „konstruktiven Dialog“ sucht der Ausschuss gemeinsam mit dem Staat nach Wegen, wie die Konvention besser umgesetzt werden kann. Das Prüfungsverfahren endet in der Regel mit einer Reihe an themenbezogenen Empfehlungen, die die Regierung in ihrem zukünftigen Handeln berücksichtigen soll.

Nationales „Monitoring“: Zivilgesellschaft und unabhängige Monitoring-Stelle

Ergänzend zur internationalen Ebene sieht die Konvention ein „Monitoring“ auf der nationalen Ebene vor. An mehreren zentralen Stellen macht die Konvention deutlich, wie wichtig und gewünscht die Partizipation der betroffenen Menschen ist. Menschen mit Behinderungen sollen aktiv an Entscheidungen über politische Konzepte und Programme mitwirken, vor allem dann, wenn diese sie unmittelbar betreffen. „Nichts über uns ohne uns!“ - dieser Slogan der Behindertenbewegung bringt diesen Gedanken auf den Punkt. Das ist eine große Herausforderung, weil Menschen erreicht werden müssen, die bislang kaum oder nur vermittelt durch andere einbezogen in Politik einbezogen worden sind. Hier gilt es, neue Wege zu beschreiten.

Die Konvention sieht außerdem vor, dass eine nationale Monitoring-Stelle eingerichtet wird. Diese Stelle soll als unabhängige Institution die Einhaltung der Konvention überwachen und sich für die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen. In Deutschland wurde diese Monitoring-Stelle 2009 gegründet und am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin angesiedelt.

Die Monitoring-Stelle begreift es als ihre Aufgabe, die Konvention in ihrer Breite im Blick zu behalten. Sie wird vor allem auf die Rechte der behinderten Menschen achten, die im politischen Diskurs keine Stimme haben. Außerdem beobachtet sie die mit der Konvention verbundenen längerfristigen Entwicklungen und bewertet sie am Maßstab der Konvention. Die Monitoring-Stelle betreibt Politikberatung,

organisiert Veranstaltungen, gibt Stellungnahmen ab, gibt Publikationen heraus und macht Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.

Damit die Monitoring-Stelle ihren Beitrag zum „Monitoring“ in Deutschland erfüllen kann, strebt sie eine gute Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren an.

Für den Austausch mit der Zivilgesellschaft organisiert sie beispielsweise zwei bis drei Mal im Jahr Verbändekonsultationen. Ziel dieser Treffen in Berlin ist es, sich über aktuelle Themen und Erfahrungen in Bezug auf die Konvention auszutauschen. Es wird dort gemeinsam überlegt, wie die Umsetzung der Konvention möglichst effektiv gefördert werden kann.

Ausblick

Die UN-Behindertenrechtskonvention bildet die neue Grundlage für eine menschenrechtsgestützte Behindertenpolitik in Deutschland. Diese Grundlage steht für verbindliche Vorgaben, die in politischen Prozessen und in anderen Verfahren beachtet werden müssen. Die Konvention birgt ein enormes Innovationspotential für Menschen mit Behinderungen, indem sie die universalen Menschenrechte stärkt und aus der Perspektive behinderter Menschen konkretisiert. Sie verankert den Wechsel einer Politik der Fürsorge hin zu einem menschenrechtlich gestützten Umgang mit Behinderung. Die konsequente Umsetzung der Konvention in allen ihren Bereichen wird in Deutschland zur Humanisierung der Gesellschaft im Ganzen beitragen.

Bei dem Beitrag handelt es sich um einen Text, der in der Zeitschrift „Das Band: Zeitschrift des Bundesverbandes für Körper- und Mehrfachbehinderte Menschen e.V.“ (Ausgabe 2/2010) erschienen ist.

Dr. Valentin Aichele leitet am Deutschen Institut für Menschenrechte (Berlin) die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Kontakt: monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/>