

## Eine U.N. - Menschenrechtskonvention für Behinderte

### als Beitrag zur ethischen Globalisierung

Im Januar 2002 hielt die damalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Mary Robinson, eine Rede vor Studenten und Studentinnen in Dublin. Sie sprach von der Notwendigkeit der Entwicklung einer ethischen und nachhaltigen Form der Globalisierung als Antwort auf die allgemeine Globalisierungskritik. Eine ethische Form der Globalisierung basiere auf einer gemeinsamen Verantwortung für einen universalen Menschenrechtsschutz. Diese Verantwortung obliege allen Beteiligten: der Wirtschaft ebenso wie den staatlichen Regierungen, den Individuen ebenso wie dem Finanzsektor oder den Vereinten Nationen. Ihren Traum von einer ethischen Globalisierung durch effektive Menschenrechtspolitik versuchte Mary Robinson während ihrer Amtszeit unermüdlich zu verwirklichen. Dazu gehörte für sie auch die Lücken im Völkerrecht zu schließen. Als eine ihrer letzten Amtshandlungen setzte sie sich für die Schaffung einer U.N.-Menschenrechtskonvention für behinderte Menschen ein. Damit leistete sie Pionierarbeit, denn selbst innerhalb der Vereinten Nationen wird Behinderung selten in den Zusammenhang internationaler Menschenrechte gestellt.

#### 1. Behinderung (k)ein Menschenrechtsthema?

Im Dezember 2001 entschied die Generalversammlung der Vereinten Nationen jedoch, dass die Zeit für eine Behindertenrechtskonvention gekommen sein könnte, um die Menschenrechte der etwa 600 Millionen behinderten Menschen auf dieser Welt zu schützen. Auf Initiative von Mexiko verabschiedete sie Resolution 56/168, mit der ein Ad-Hoc-Ausschuss ins Leben gerufen wurde, der erste Vorschläge für eine solche Konvention sammeln soll.

Präsident Vicente Fox begründete den mexikanischen Vorstoß im Dritten Ausschuss der U.N.-Generalversammlung mit den Worten: „*It will be impossible to make this world more just if we allow the exclusion of the most vulnerable groups.*“ Behinderte Menschen gehören zu den am meisten gefährdeten Gruppen wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht. Zu dieser Feststellung gelangten bereits zwei Menschenrechtsberichte die für die U.N. – Menschenrechtskommission in den 80er Jahren erstellt wurden. Die Sonderberichterstatlerin Erica-Irene A. Daes untersuchte die Situation von Psychatriepatienten. Ihr Endbericht wurde 1986 veröffentlicht.<sup>1</sup> Ebenfalls als Sonderberichterstatler einer Unterkommission der U.N. – Menschenrechtskommission legte Leandro Despouy einen umfassenden Bericht über Menschenrechte und Behinderung vor, der 1993 veröffentlicht<sup>2</sup> und seither viel zitiert wurde. Beide Berichte waren außergewöhnlich, denn sie stellten Behinderung in den Kontext internationaler Menschenrechtspolitik. Das war in den ersten vier Dekaden der Vereinten Nationen anders. Behinderung wurde allenfalls als medizinisches oder sozialpolitisches Thema verstanden. Nicht U.N. - Menschenrechtsgremien, sondern die U.N. - Kommission für soziale Entwicklung sowie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) prägten die internationale

<sup>1</sup> Principles, Guidelines and Guarantees for the Protection of Persons Detained on Grounds of Mental Ill-Health or Suffering from Mental Disorder, United Nations publication, Sales No. E.85 XIV.9, 1986

<sup>2</sup> Human Rights and Disabled Persons, United Nations publication, Sales No. E.92 XIV.4, 1993

Behindertenpolitik der Vereinten Nationen.<sup>3</sup> Es verwundert kaum, dass diese Behinderung überwiegend im Kontext von Prävention, Rehabilitation und Sozialer Sicherheit behandelten. Zwar wurde mit dem U.N. – Welt-Aktionsprogramm für behinderte Menschen von 1982 neben den traditionellen Zielen der Prävention und Rehabilitation als drittes die Chancengleichheit behinderter Menschen als Zielvorgabe für die U.N.-Behindertendekade (1983 – 1992) proklamiert. Doch damit wurde nur eines der zentralen – wenngleich fundamentalen – Menschenrechte für behinderte Menschen eingefordert. Behinderung wurde weiterhin als medizinisches bzw. sozialpolitisches Problem gesehen nicht aber als Menschenrechtsthema.

Diese Sichtweise vertraten nicht nur Regierungen und ihre internationale Organisationen auch die Menschenrechtsorganisationen der Zivilgesellschaft, d.h. Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch kümmern sich bis heute kaum um Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen. In ihren Berichten und sonstiger Öffentlichkeitsarbeit sind behinderte Menschen unsichtbar. Selbst internationale Behindertenorganisationen sahen sich eigentlich bis in die 1980er hinein nicht als Menschenrechtsorganisationen. In vielerlei Hinsicht ähnelt daher die Situation behinderter Menschen heute der der Frauen vor zwanzig bzw. zehn Jahren. Damals stritten Frauenorganisationen für eine U.N. - Frauenrechtskonvention und kämpften darum, Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung anzuerkennen. Weil Gewalt gegen Frauen oft nicht von staatlichen Stellen sondern im Privatraum ausgeübt wird, wurde diese lange Zeit nicht als Menschenrechtsverletzung qualifiziert. Frauen kamen im Kontext internationaler Menschenrechtspolitik kaum vor.

Damals wie heute ging und geht es darum, die internationalen Menschenrechte und ihre Schutzmechanismen auf bislang ignorierte Opfergruppen anzuwenden. Das erfordert nicht nur einen Paradigmenwechsel in der internationalen Politik. Notwendig ist auch die Erkenntnis, dass die Anwendung der Menschenrechte eben nicht universal sondern selektiv erfolgt. Frauen haben darauf in Deutschland u.a. im Herbst 1989 mit dem Frankfurter Kongress „Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht“ aufmerksam gemacht. Hinsichtlich behinderter Menschen hat ein ähnlicher Erkenntnisprozess gerade begonnen. Der Bericht Leandro Despouys trägt maßgeblich dazu bei. Er belegt einerseits, dass Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Krieg, unmenschliche Körperstrafen (z.B. Amputationen), traditionelle Praktiken wie Geschlechtsverstümmelungen an Frauen und medizinische Experimente an Menschen Ursachen für viele Behinderungen sind. Zum anderen verdeutlicht der Sonderbericht, dass Menschenrechtsverletzungen zum Alltag vieler behinderter Menschen in allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen gehören.

Als Menschenrechtsverletzungen werden physische Gewaltakte, wie Misshandlungen und Zwangssterilisationen oder sexualisierte Gewalt gegen Frauen in Behinderteneinrichtungen benannt. Auch die Institutionalisierung in Heimen und anderen Sondereinrichtungen selbst und die damit verbundene Ghettoisierung 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

---

<sup>3</sup> Einen Überblick gibt: Theresia Degener, Disabled persons and human rights: the legal framework, in: Theresia Degener / Yolán Koster – Dreese (ed.), Human rights and disabled persons: Essays and relevant human rights instruments, International Studies in Human Rights 40, Dordrecht, 1995

Zusammenhang zunehmend häufig das Lebensrecht Behinderter 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. Behindertendiskriminierung, wird dokumentiert, findet sowohl systematisch auf rechtlicher Ebene statt als auch spontan, aber nicht selten, im Alltag. Es gibt Einwanderungsgesetze, die behinderten Menschen die Immigration verbieten, Ehegesetze, die behinderten Menschen die Heirat und Familiengründung versagen, und Wahlgesetze, die Behinderte vom Recht auf freie und geheime Wahl ausschließen. Es gibt Schulgesetze, die behinderten Menschen den Zugang zu Regelschulen versagen. Ohne dass es dazu geschriebener Regeln bedürfte wird Behinderten die Versammlungsfreiheit genommen, wenn es keine öffentlichen Plätze oder Räume gibt, wo sie sich treffen können. Das Recht auf Freizügigkeit wird verletzt, wenn behinderten Menschen jede Mobilität verwehrt wird, weil der Personennahverkehr nicht zugänglich ist, sie sich kein Auto leisten können, Fahrdienste unzureichend ausgestattet sind und Behinderte aufgrund sozialpolitischer Fehlplanungen nicht zu Hause leben können, sondern ins Heim gezwungen werden. Faktische Diskriminierungen gibt es vor allem auch im Bildungs- und Arbeitsbereich, wo Behinderten durch bauliche oder strukturelle Barrieren der Zugang zur Bildungs- oder Arbeitsstätte verwehrt ist.

## **2. Eine alte Idee scheint wahr zu werden**

Die Idee einer U.N.- Behindertenkonvention ist nicht neu. Seit mindestens zwanzig Jahren fordern internationale Behindertenorganisationen Menschenrechtsschutz für die geschätzten 600 Millionen behinderten Menschen auf dieser Welt. Innerhalb der Gremien der Vereinten Nationen wurde ein entsprechender Vorschlag erstmals 1987 während der U.N.-Behindertendekade diskutiert. Der italienische Entwurf einer Behindertenkonvention blieb jedoch erfolglos. Einige Mitgliedsstaaten befürchteten, eine Sonderkonvention für Behinderte würde die bestehende Marginalisierung verschärfen. Die Rechte Behinderter seien durch die allgemeinen Menschenrechtskonventionen ausreichend geschützt. 1989 versuchte Schweden einen erneuten Vorstoß, der ebenfalls scheiterte. Eine entsprechende Mehrheit unter den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen kam – im Gegensatz zur Frauenrechtskonvention (1979) und zur Kinderrechtskonvention (1989)- nicht zustande. Statt dessen erließen die Vereinten Nationen zum Abschluss der Behindertendekade die *Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte (Rahmenbestimmungen, 1993)*, an die die Mitgliedsstaaten rechtlich nicht gebunden sind, weil sie zum sogenannten soft law im Völkerrecht gehören.

Der Sonderberichterstatteur Despouy konstatierte in seinem Abschlussbericht dass behinderte Menschen im Vergleich zu anderen verletzbaren Gruppen rechtlich benachteiligt seien. Denn im Gegensatz zu Frauen, Kindern oder Flüchtlingen könnten sich behinderte Menschen nicht auf eine spezielle Konvention berufen, wenn sie Menschenrechtsverletzungen geltend machen wollten. Ihnen stehe daher auch kein eigener Überwachungsausschuss zur Verfügung.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends nahmen fünf der großen internationalen Nichtregierungsorganisationen der Behindertenbewegung<sup>4</sup> einen erneuten Anlauf und verabschiedeten im März 2000 die Peking-Deklaration, mit der sie eine verbindliche Menschenrechtskonvention forderten. Im April 2000 brachte Irland das Thema in die Sitzung der U.N.-Menschenrechtskommission in Genf ein. Der Vorschlag für eine Behindertenkonvention musste jedoch aus dem Resolutionsentwurf wieder entfernt werden, als sich abzeichnete, dass kein Konsens hierüber zu erzielen war. Immerhin forderte die Resolution die damalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, auf, Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Behinderte zu untersuchen.<sup>5</sup> Eine von ihr in Auftrag gegebene Studie über die gegenwärtige Anwendung und das zukünftige Potential der U.N. Menschenrechtsverträge im Kontext von Behinderung wurde von uns im Januar 2002 vorgelegt.<sup>6</sup> Gerade rechtzeitig, um den einen Monat zuvor durch Mexiko in der U.N. Generalversammlung in Gang gesetzten Prozess der Konventionsanbahnung zu begleiten.

### **3. Der Ad – Hoc - Ausschuss hat seine Arbeit aufgenommen**

Der mit Resolution 56/168 eingesetzte Ad - hoc Ausschuss trägt den langen Namen „Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities“ Der Ausschuss soll Vorschläge für eine umfassende und integrale internationale Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderung sammeln. Ein erstes Treffen dieses Ausschusses fand vom 29. Juli bis zum 9. August 2001 im U.N. Hauptquartier in New York statt.<sup>7</sup> Alle U.N. Mitgliedsstaaten und Staaten bzw. Internationale Organisationen mit Beobachterstatus konnten daran teilnehmen. Zugelassen waren – nach kontroversen Debatten in der Vorphase – auch Nichtregierungsorganisationen (NRO). Wenngleich sich letztere mehr Ergebnisse von der zweiwöchigen Sitzung des Ausschusses erhofft hatten, führte das erste Treffen jedenfalls zu einer Konsolidierung des Konventionsverfahrens. In seiner Abschlussresolution bekräftigt der Ausschuss die Notwendigkeit, sich weiterhin mit Vorschlägen für eine Behindertenkonvention zu beschäftigen. Der Ausschuss einigte sich auch auf die Modalitäten der Teilnahme von NRO, so dass diese beim zweiten Treffen des Ad- Hoc -Ausschusses klare Bedingungen vorfinden werden.

Folgende achtzig der 189 U.N.- Mitgliedsstaaten nahmen an dem ersten Treffen des Ad-Hoc-Ausschusses teil: Algerien, Australien, Bahamas, Bangladesch, Belgien, Belize, Bolivien, Brunei Daressalam, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, England, Estland, Fiji, Finnland, Guyana, Island, Indien, Indonesien, Irland, Italien, Jamaika, Japan, Jordanien, Kanada, Kongo, Kroatien Libanon, Liechtenstein, Luxemburg, Malaysien, Malta, Mexiko, Niederlande, Nicaragua, Niger, Nigeria, Neuseeland, Norwegen, Österreich,

---

<sup>4</sup> Disabled People's International, Inclusion International, Rehabilitation International, World Blind Union, World Federation of the Deaf

<sup>5</sup> Resolution 2000/51

<sup>6</sup> 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, United Nations, New York and Geneva, 2002 (U.N. Sales No. E.02.XIV.6)

<sup>7</sup> Seine Arbeitsdokumente sind z.T. ins Netz gestellt unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable>

Panama, Philippinen, Polen, Republik Korea, Russische Föderation, Senegal, Slowakien, Slowenien, Südafrika, Sudan, Surinam, Schweden, Thailand, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Uganda, U.S.A., Uruguay, Zypern.

Nicht alle teilnehmenden Regierungsvertreter kamen mit einer ausgearbeiteten Strategie nach New York. Viele Staaten, so schien es, hatten sich noch überhaupt keine Meinung zur Frage einer Behindertenkonvention gebildet. Der fehlende Diskurs führte zunächst einmal zu unerwarteten Meinungsbildern. Staaten, von denen man keine Ablehnung einer Behindertenkonvention erwartet hätte, wie etwa Australien, Kanada oder Südafrika gehörten nicht zu den ausdrücklichen Befürwortern der ersten Runde. Staaten, die sich traditionell nur schwer in internationale Verträge einbinden lassen, wie etwa U.S.A., Japan oder China, waren jedenfalls nicht völlig abgeneigt. Ausdrücklich für eine Behindertenkonvention sprachen sich neben Mexiko auch die EU - Länder aus.

Organisierter zeigte sich dagegen die Gemeinde der NRO. Wie so oft bei Regierungstreffen, war ihre Teilnahme umstritten. In der Gründungsresolution des Ad Hoc Ausschusses sind NRO nicht erwähnt, wenngleich mittlerweile alle U.N. Mitgliedsstaaten um die wichtige Rolle der NRO bei der Entwicklung von Menschenrechtskonventionen wissen. Der Disput, ob und welche NRO zum ersten Treffen des Ad Hoc Ausschusses zugelassen werden sollten, zog sich bis zum 23. Juli, also sechs Tage vor dem Sitzungsbeginn hin. Die knapp dreissig teilnehmenden NRO waren gleichwohl vorbereitet und strategisch handlungsfähig. Als besonders wirksam erwies sich, dass sich die großen internationalen Behindertenorganisationen bereits 1999 zu einem Bündnis „International Disability Alliance“ (IDA) zusammen geschlossen hatten.

Aus den Fehlern der Vergangenheit hatte man gelernt, das Bündnis ist um eine pluralistische und umfassende Interessenvertretung bemüht. Zu den Mitgliedern zählen: Disabled Peoples' International, Inclusion International, Rehabilitation International, World Blind Union, World Federation of the Deaf, World Federation of the Deafblind, und World Network of Users and Survivors of Psychiatry. Gerade letztere Gruppe von behinderten Menschen hatte lange Zeit keine Stimme in der internationalen Behindertenpolitik. Auf Initiative von IDA trafen sich alle teilnehmenden NRO zweimal täglich zu Strategiebesprechungen und Nachbereitungen der Ausschusssitzungen. Einige NRO, wie die Landmine Survivors' Network hatten exzellente Menschenrechtsexperten an Bord. Gute Organisation, aber auch die Tatsache, dass sich der Vorsitzende des Ad-Hoc-Ausschusses, der Ecuadorianer Luis Gallegos Chiriboga der NRO Gemeinde aufgeschlossen gegenüber zeigte, ermöglichte es den Betroffenen einer zukünftigen Konvention, sich auf der ersten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses Gehör zu verschaffen.

Zum Abschluss der ersten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses unterstrich Luis Gallegos Chiriboga die Notwendigkeit einer Behindertenkonvention, die zur Veränderung der Verhaltensweisen, aber auch wirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen, mit denen behinderte Menschen immer wieder diskriminiert werden, beitragen sollen.

Damit wurde der Prozess einer Konventionsentwicklung in solide Bahnen gelenkt. Viele der teilnehmenden NRO –Vertreter und -Vertreterinnen hatten sich zwar von dem ersten Treffen des Ad Hoc Ausschusses einen fertigen Konventionsentwurf erhofft. Die mexikanischen Delegierten hatten auch einen Konventionsentwurf mit

nach New York gebracht. Zur Durchsetzung des mexikanischen Entwurfs gab es eigens ein viertägiges Expertentreffen in Mexiko sechs Wochen vor der Ad Hoc Ausschuss Sitzung.<sup>8</sup> Die mexikanische Regierung hatte mit finanzieller Unterstützung durch die U.N. mehr als vierzig Experten und Expertinnen aus Politik und Wissenschaft geladen. Auf dem Treffen in Mexiko einigte man sich jedoch zunächst darauf Grundsätze für eine zukünftige Behindertenkonvention zu fixieren. Dieses Vorgehen erwies sich in New York dann als klug, denn die Diskussion eines konkreten Entwurfs hätte vorausgesetzt, dass bereits Konsens unter den U.N. Mitgliedsstaaten über die Notwendigkeit einer Behindertenkonvention bestand. Dass dies bereits bei der Annahme der Resolution 56/168 in der U.N. - Generalversammlung im Dezember 2001 nicht der Fall war, ist dem Text der Resolution zu entnehmen. Diese beauftragt den Ad Hoc Ausschuss nämlich nicht eine Behindertenkonvention zu entwerfen, sondern lediglich Vorschläge für eine Konvention zu sammeln und zu sichten. Auf der Ad Hoc Ausschusssitzung in New York erschienen dann auch die Gegner einer möglichen Behindertenkonvention. Dass diese den Prozess einer Konventionsentwicklung mit diplomatisch – formalistischem Geschick nicht aufhalten konnten, ist wohl der kompetenten Verhandlungsführung des Vorsitzenden aber auch der anwesenden NRO Gemeinde zu verdanken. Vor dem Hintergrund der Entstehung der Resolution 56/168, mit der zu diesem Zeitpunkt kaum jemand gerechnet hat und über deren Implikationen sich die meisten annehmenden Mitgliedsstaaten kaum im Klaren gewesen sein mögen, kann man die erste Sitzung des Ad-Hoc Ausschusses als Erfolg verbuchen.

#### **4. Warum eine Behindertenkonvention notwendig ist**

In U.N.- und Regierungskreisen gibt es vor allem drei Gegenargumente, die seit langem und hartnäckig vorgebracht werden. Erstens wird befürchtet, eine besondere Konvention für Behinderte käme einer Sonderbehandlung gleich und führe letztendlich zu einer weiteren Marginalisierung. Zweitens wird kein Bedarf für eine weitere Menschenrechtskonvention gesehen. Die vorhandenen sechs zentralen U.N. - Menschenrechtskonventionen<sup>9</sup> zusammen mit den Rahmenbestimmungen reichten aus, um die Menschenrechte behinderter Menschen zu schützen. Insbesondere der sog. Weltgrundrechtscharta (International Bill of Human Rights) bestehend aus der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 und den beiden 1966 verabschiedeten Verträgen Internationaler Bürgerrechtspakt und Internationaler Sozialrechtspakt wird eine hinreichende Schutzfunktion für behinderte Menschen zugesprochen. Drittens werden die Folgekosten einer weiteren Menschenrechtskonvention befürchtet.

Jedes Argument hat ernst zu nehmende Hintergründe. Die Sonderbehandlung behinderter Menschen, die nicht selten zur Aussonderung aus der Mitte der Gesellschaft führt, ist vielen, die sich für Integration und Gleichberechtigung einsetzen, ein Dorn im Auge. Dass eine rechtliche Sonderbehandlung behinderter Menschen gesellschaftliche Aussonderung mit konstruiert, wird augenscheinlich am deutschen Schulrecht, das in den meisten Bundesländern die Sonderbeschulung

---

<sup>8</sup> Das Treffen ist dokumentiert unter <http://www.sre.gob.mx/discapacidad>

<sup>9</sup> Internationale Konvention über bürgerliche und politische Rechte (Bürgerrechtspakt, 1966), Internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialrechtspakt, 1966), Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (1965), Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen (1979), Internationale Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984), Internationale Konvention über die Rechte des Kindes (1989)

behinderter Kinder vorschreibt und keinen Rechtsanspruch auf integrative Bildung kennt. Die skandinavischen Länder lehnen u.a. deshalb besondere Behindertengesetze ab. Die Kehrseite dieses universalistischen Vorgehens ist, dass Rechtsverletzungen oder Rechtsverweigerungen mitunter unsichtbar bleiben, wenn etwa ein Diskriminierungsverbot behinderte Menschen nicht ausdrücklich erfasst, können Sonderbehandlungen behinderter Menschen außerhalb des Diskriminierungskontexts gestellt werden. Das Diskriminierungsverbot wird dann selektiv nur auf nicht behinderte Menschen angewandt. Behindertendiskriminierung wird nicht als solche gesehen. Man könnte diese Folge Marginalisierung durch Unsichtbarmachung oder durch Ignoranz bezeichnen. Eine solche selektive Anwendung der Menschenrechtsnormen kritisieren auch Frauenorganisationen, wenn sie Frauenrechte als Menschenrechte einfordern.<sup>10</sup> In Deutschland haben Behindertenverbände erfolgreich um spezielle Antidiskriminierungsnormen gerungen, um die Ignoranz gegenüber Behindertendiskriminierung zu beenden. 1994 wurde das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Artikel 3 Grundgesetz auf Behinderte ausgeweitet und im Jahre 2002 wurde ein eigenes Behindertengleichstellungsgesetz erlassen. Ähnliche Antidiskriminierungsnormen haben übrigens nun auch die skandinavischen Länder Schweden und Finnland verabschiedet. Niemand befürchtet eine Marginalisierung Behinderter in diesem Zusammenhang. Und auch auf internationaler Ebene gibt es Gegenbeweise. Weder die Rassismuskonvention, noch die Frauenrechts-, oder die Kinderrechtskonvention haben bisher zu einer Marginalisierung der besonders geschützten Gruppen geführt. Sie haben im Gegenteil das Bewusstsein für Menschenrechtsverletzungen in diesen Zusammenhängen geschärft.

Es stellt sich zweitens die Frage, ob Behinderte nicht bereits ausreichend durch die allgemeinen Menschenrechtskonventionen geschützt sind. Diese Frage war Gegenstand der Studie, die wir im Auftrag der Menschenrechtskommissarin Mary Robinson durchführten.<sup>11</sup>

In dieser Studie haben wir u.a. die Anwendung der sechs zentralen Menschenrechtskonventionen – also die Bürgerrechts-, die Sozial-, die Rassismus-, die Frauen-, die Kinder- und die Folterkonvention – im Kontext von Behinderung untersucht. Bis auf die Kinderkonvention, die einen eigenen Artikel zu behinderten Kindern enthält, werden behinderte Menschen in diesen Rechtsquellen nicht besonders erwähnt. Die Durchsetzung der Konventionen wird von eigenen Ausschüssen überwacht. Staaten, die den Konventionen beigetreten sind, müssen periodisch Berichte zur Umsetzung der Konvention in ihrem Land diesen Ausschüssen vorlegen. Einige der Konventionen kennen auch Individualbeschwerdeverfahren, mit denen individuelle Menschenrechtsverletzungen von Individuen oder Gruppen angeklagt werden können. Knapp 150 der periodischen Staatenberichte und die Individualbeschwerden der letzten acht Jahre wurden von uns – neben weiteren Dokumenten der Ausschüsse - gesichtet und analysiert.

Im Ergebnis lässt sich sagen, dass die Ausschüsse bemüht sind, behinderte Menschen bei der Umsetzung dieser Menschenrechtsquellen zu berücksichtigen. Mangels Ressourcen und in einigen Fällen auch know how, bleibt es jedoch häufig bei einzelnen und sporadischen Maßnahmen. Den Mitgliedstaaten fehlt ganz

---

<sup>10</sup> vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) Dokumentation der Erklärung und Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz 1995: Gleichberechtigung, Entwicklung, Frieden, Bonn, 1996

<sup>11</sup> Gerard Quinn/ Theresia Degener, Anm. 6

überwiegend das Bewusstsein dafür, dass Behinderte Menschenrechtssubjekte sind. Für die überwiegende Zahl der Staatenberichte gilt: Behinderte Bürger und Bürgerinnen werden bei der Umsetzung der Menschenrechtsverträge entweder vollkommen ignoriert, oder sie werden lediglich im Kontext von gesundheits- und sozialpolitischen Maßnahmen berücksichtigt. Obgleich sich insbesondere der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Kinderrechtsausschuss bemühen, ihre Menschenrechtsquellen für behinderte Menschen auszulegen, ist die Mehrzahl der Ausschüsse trotz U.N.-Behindertendekade und der U.N.-Rahmenbestimmungen von 1993 nicht hinreichend sensibilisiert. Die U.N.-Rahmenbestimmungen von 1993 etwa werden bei der Arbeit der Ausschüsse kaum berücksichtigt. Obwohl diese damals als Ersatz für eine Behindertenkonvention erlassen wurden, haben sie im U.N.-Recht keinen entsprechenden Effekt gehabt. Ganz im Gegensatz dazu stehen die Frauenkonvention und die Kinderkonvention, deren Existenz bei allen anderen Konventionsausschüssen dazu geführt haben, dass Frauen und Kinder auch bei der Durchsetzung der anderen Konventionen mehr berücksichtigt wurden.

Das Argument, die bereits existierenden Menschenrechtskonventionen böten einen hinreichenden Schutz für behinderte Menschen, lässt sich daher nicht aufrecht erhalten. Behinderte Menschen werden bei ihrer Umsetzung ungenügend berücksichtigt und sie haben als individuelle Opfer faktisch keinen Zugang zu den Beschwerdeverfahren. Die Rahmenbestimmungen von 1993 haben eine wichtige Funktion als politische Richtlinie<sup>12</sup> für moderne staatliche Behindertenpolitik. Aber als Menschenrechtsquelle sind sie – u.a. aufgrund ihres unverbindlichen rechtlichen Charakters – faktisch unwirksam.

Bleibt als letztes das Gegenargument der Folgekosten. Diese seien insbesondere für Entwicklungsländer, aber auch angesichts leerer öffentlicher Kassen in den Industrieländern, zu hoch. In der Tat sind Folgekosten heute mehr denn je zu bedenken. Jedoch – das haben insbesondere die Kriege der letzten Dekaden - gelehrt: friedliche Entwicklung lässt sich ohne Menschenrechtsgerüst nicht realisieren. Zu einer friedlichen und demokratischen Entwicklung gehört die Achtung der Menschenrechte dazu. 600 Millionen Menschen mit Behinderungen zählt die WHO derzeit, die Tendenz ist wegen zunehmender kriegerischer Auseinandersetzungen und aufgrund der demographischen Entwicklung steigend. Das sind etwa zehn Prozent der Bevölkerung. Zwei Drittel davon leben in den Entwicklungsländern. Menschenrechtspolitik dort muss daher gerade auch behinderte Menschen erfassen. In den reicheren Ländern gibt es derzeit tatsächlich enorme Finanztöpfe für die Behindertenpolitik.

Es geht darum, mit diesen Geldern die richtigen Entscheidungen in der Behindertenpolitik umzusetzen und dazu gehört vor allem eine Menschenrechtspolitik für behinderte Menschen. Eine U.N.-Konvention lässt sich nicht in jedem U.N. – Mitgliedsstaat gleich schnell umsetzen. Dazu sind die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen zu groß. Um dieser Situation gerecht zu werden, wurde im Völkerrecht das Konzept der schrittweisen Umsetzung von

---

<sup>12</sup> und als solche waren sie sehr erfolgreich. So haben sie viele Staaten inspiriert, Gleichstellungsgesetze für behinderte Menschen zu erlassen. Vgl. dazu Theresia Degener / Gerard Quinn, A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. In: Mary Lou Breslin / Silvia Yee (ed.) Disability Rights Law and Policy: International and National Perspectives, New York, 2002, S. 3 ff

Menschenrechtsverträgen entwickelt, das den unterschiedlichen Entwicklungen eines Landes gerecht wird. Ein Menschenrechtsvertrag soll nicht ein einheitliches Ergebnis in allen Mitgliedsstaaten bewirken, sondern, unter Berücksichtigung nationaler Unterschiede, einen dynamischen Veränderungsprozess hin zu mehr Menschenrechten in Gang setzen. Eine Behindertenkonvention wäre daher mit Folgekosten verbunden, die in je nach wirtschaftlicher Situation eines Landes unterschiedlich aufgefangen werden könnten.

Skeptikerinnen und Skeptiker gibt es jedoch nicht nur in Regierungsreihen, auch Behindertenorganisationen sind nicht alle entschlossen, sich für ein internationales Vertragswerk einzusetzen. Das gilt vor allem, wenn sie in Staaten operieren, die bereits nationale Reformgesetze zur Stärkung der Rechte behinderter Menschen erlassen haben. Dann liegt es näher, sich auf die Umsetzung des nationalen Rechts zu konzentrieren, statt sich mit den Wirrungen internationalen Rechts zu beschäftigen. Dass mit internationalen Normen Standards für zukünftige Entwicklungen auch in der Behindertenpolitik gesetzt werden, wurde in Deutschland zuletzt durch die Debatte um die europäische Biomedizin-Konvention deutlich<sup>13</sup>. Selten wurde ein völkerrechtlicher Vertrag bereits vor seiner Verabschiedung so intensiv in der allgemeinen Öffentlichkeit debattiert. Obwohl sie kaum unmittelbare Rechtswirkung für Individuen hat, und ihre umstrittenen Regelungen zur medizinischen Forschung an Einwilligungsunfähigen erst in nationale Gesetze umgesetzt werden müssten, um wirksam zu werden, waren die Kritiker und Kritikerinnen von der Notwendigkeit einer Einmischung überzeugt. Mit der Biomedizin-Konvention wurden internationale Standards gesetzt, über die man in Deutschland erst einmal im Rahmen einer Enquetekommission nachdenken wollte.<sup>14</sup>

Mit einer U.N. Behindertenkonvention geht es ebenfalls um das Setzen von Standards. Standards für globale Behindertenpolitik und internationalen Menschenrechtsschutz für Behinderte. Angesichts zunehmender Unsicherheiten in zentralen Bereichen wie der Biopolitik oder der Sozialen Sicherheit und angesichts der Tabuisierung so existentieller Themen wie Gewalt gegen behinderte Menschen erscheint ein internationaler und universaler Standard bitter nötig.

## **5. Der Streit um Art und Inhalt**

Der von Mexiko vorgelegte Entwurf einer Behindertenkonvention fand weder auf dem mexikanischen Expertentreffen, noch im Ad –Hoc Ausschuss ausreichende Zustimmung. Soweit nicht mangelnde Überzeugung hinsichtlich der Notwendigkeit einer Behindertenkonvention die Ursache war, gab es vor allem inhaltliche Bedenken. Einigen ging der Entwurf nicht weit genug, da er im Gegensatz zur Frauen- bzw. Kinderkonvention keine individuellen Rechte sondern lediglich allgemeine Programmsätze enthält. Andere bemängelten die fehlende Menschenrechtsperspektive des Entwurfs, der sich überwiegend an sozialen und gesundheitlichen Bedürfnissen Behinderter orientiert, den Katalog der politischen und bürgerlichen Menschenrechte – also die klassischen Freiheitsrechte, wie Wahl- und Meinungsfreiheit, Handlungsfreiheit und Freiheit von Folter und erniedrigender Behandlung - weitgehend unberücksichtigt lässt.

---

<sup>13</sup> vgl. Theresia Degener, Chronologie der Bioethik – Konvention und ihrer Streitpunkte, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 1/ 1998, S. 7 – 33

<sup>14</sup> vgl. Deutscher Bundestag (Hg.) Enquete – Kommission Recht und Ethik der modernen Medizin, Schlussbericht, Berlin 2002

Wieder anderen orientierte sich der mexikanische Entwurf zu sehr an den Rahmenbestimmungen von 1993 und dem Weltaktionsprogramm für Behinderte von 1982. Diese seien aber noch dem medizinischen Paradigma von Behinderung verhaftet, wonach Rehabilitation und Prävention die wichtigsten gesellschaftspolitischen Antworten auf Behinderung sind. Im Zeitalter der Gentechnologie ist aber insbesondere die medizinische Prävention von Behinderung ein heikles Thema geworden. Denn diese beinhaltet oft lebensverhindernde oder lebensbeendende Maßnahmen, die den menschenrechtlichen Konsens, dass jedes menschliche Leben gleich an Würde und Rechten ist, in Frage stellt.

Die Kritiken am mexikanischen Entwurf markieren die verschiedenen Standpunkte, die es in Bezug auf die Art und den Inhalt einer zukünftigen U.N.-Behindertenkonvention bisher gibt. Soll es eine Art Menschenrechtskonvention sein oder eher eine sozialpolitische Konvention, die sich an den Rahmenbestimmungen von 1993 orientiert und diese verbindlich macht? Soll es um individuelle Menschenrechte für behinderte Menschen gehen, oder um generelle Prinzipien, die für alle verbindlich erklärt werden, deren Umsetzung aber den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen bleibt.

Welche allgemeinen oder konkreten Rechte soll eine Behindertenkonvention enthalten? Im Völkerrecht gibt es aus historischen Gründen eine Zweiteilung zwischen politischen und bürgerlichen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits. Erstere sind im Bürgerrechtspakt, letztere im Sozialrechtspakt enthalten. Wenngleich die U.N. Generalversammlung mehrfach Resolutionen hinsichtlich der Untrennbarkeit beider Rechtsgruppen verabschiedet hat und auch die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 beide Gruppen enthält, wurden die klassischen Freiheitsrechte des Bürgerrechtspakts bislang kaum auf behinderte Menschen angewendet. Sowohl die Rahmenbestimmungen von 1993 als auch weitere von der U.N. verabschiedeten Behindertenresolutionen sind einseitig am Sozialrechtspakt orientiert.

Will man das ändern und einen Schritt weiter gehen, dann stellt sich weiter die Frage, ob sich der Menschenrechtskatalog der Allgemeinen Menschenrechtserklärung für eine Behindertenkonvention eignet und auch hinreichend ist, oder ob es nicht der Schaffung neuer Rechte – wie etwa das Recht auf Differenz – bedarf, um der Situation behinderter Menschen gerecht zu werden.

Die Resolution 56/168 gibt keinen deutlichen Hinweis, welcher Art eine potentielle Behindertenkonvention sein soll. Ein möglicher Disput zwischen Menschenrechtskommission und Sozialkommission über die Federführung für eine Behindertenkonvention wurde verhindert indem der Ad Hoc Ausschuss direkt beim Dritten Ausschuss der Generalversammlung angesiedelt wurde. Im Text der Resolution heißt es, der Ad Hoc Ausschuss soll Vorschläge für eine Konvention *„basierend auf dem ganzheitlichen Arbeitsansatz im Bereich sozialer Entwicklung, Menschenrechte und Nicht-Diskriminierung“* sichten *„unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Kommission für Menschenrechte und der Kommission für Soziale Entwicklung.“*<sup>15</sup> Damit wurde aber die Frage nach der Art der Konvention letztendlich offen gelassen.

---

<sup>15</sup> eigene Übersetzung aus dem Englischen

Auf dem Expertentreffen in Mexiko wurden allgemeine Prinzipien für eine Behindertenkonvention formuliert, die eine Arbeitsgrundlage für einen Konventionsentwurf darstellen könnten. Sie fanden den Konsens der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in Mexiko, wurden jedoch vom AD-Hoc-Ausschuss noch nicht behandelt. Das Prinzipienpapier spricht sich deutlich für eine Menschenrechtskonvention mit durchsetzbaren individuellen Rechten aus. Es empfiehlt die Orientierung an den sechs zentralen Menschenrechtskonventionen, die durch eine Behindertenkonvention ergänzt, nicht aber ersetzt werden soll.

Dieser zweigleisige Ansatz, - menschenrechtliche Behindertenkonvention und Verbesserung der Anwendung der anderen Menschenrechtskonventionen auf Behinderte – wird auch vom Sonderberichterstatter der Rahmenbestimmungen von 1993, dem Schweden Bengt Lindqvist vertreten. Er setzt sich auch für eine Stärkung der Rahmenbestimmungen und Erneuerung seines abgelaufenen Mandats ein, jedoch soll dieses nicht auf Kosten einer Menschenrechtskonvention für Behinderte gehen. Die Rahmenbestimmungen von 1993 und das Weltaktionsprogramm von 1982 werden in dem Prinzipienpapier vom mexikanischen Expertentreffen als Wegweiser für eine effektive Umsetzung der Behindertenkonvention benannt. Als Basiswerte für eine zukünftige Konvention benennt das Prinzipienpapier klare Menschenrechtswerte: Freiheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung, Menschenwürde und Gleichheit sowie soziale Solidarität. Eine Behindertenkonvention solle unter aktiver Teilnahme behinderter Menschen entwickelt werden und dürfe nicht hinter bereits erreichte Menschenrechtsstandards zurück fallen. Ähnlich äußerten sich auch das Büro der Menschenrechtskommissarin und sogar die Europäische Union. Damit scheint die erste Weiche für eine Menschenrechtskonvention gestellt. Die Befürchtung einiger NRO, die Rahmenbestimmungen würden zum zweiten Mal in der Geschichte des U.N. – Behindertenrechts eine Menschenrechtskonvention verhindern, scheint zurzeit unbegründet.

## **6. Eine Chance für Europa**

Wie sich die Dinge weiter entwickeln, wird sich auf der nächsten Sitzung des Ad – Hoc Ausschusses im Juni 2003 zeigen. Die wichtigsten Entscheidungen werden davor getroffen, etwa, wenn sich die Regierungsvertreter auf regionaler Ebene treffen und sich zum Thema austauschen. Während sich asiatische und amerikanische Mitgliedsstaaten bereits ausgetauscht haben, geht es in Europa nur langsam voran. Nach anfänglichem Zögern wurde innerhalb der EU nun ein Konsens für eine Behindertenkonvention erzielt. Das ist u.a. der dänischen Regierung zu verdanken, die im letzten Halbjahr 2002 den Vorsitz inne hatte. Die EU Kommission wird in Kürze eine Stellungnahme zum Thema U.N.-Behindertenkonvention abgeben. Das Europäische Behindertenforum, ein NRO - Zusammenschluss von etwa siebzig europäischen Behindertenorganisationen hat sich bereits positiv zu einer menschenrechtlich konzipierten Behindertenkonvention geäußert und sich beim Ad Hoc Ausschuss akkreditieren lassen. Der Europarat hat sich bislang nicht geäußert, die Verantwortlichen der Menschenrechtsabteilung fangen gerade an, sich Gedanken zu machen.

Der Entwurf einer Menschenrechtskonvention für Behinderte ist ein wichtiges Thema im Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderung. Es bietet eine Chance für die europäischen Staaten, sich auf internationaler Ebene gut zu positionieren. Eine Menschenrechtskonvention für Behinderte liegt genau auf dem Weg einer

Behindertenpolitik, den viele europäischen Staaten in den vergangenen Jahren eingeschlagen haben. Mehr als ein Dutzend von ihnen haben inzwischen Gleichstellungsgesetze für Behinderte verabschiedet<sup>16</sup> und sich damit von der alten paternalistischen Fürsorgepolitik für Behinderte verabschiedet. Der nächste Schritt ist nun, nicht nur Gleichheitsrechte, sondern den gesamten Menschenrechtskatalog auf Behinderte anzuwenden. Damit lassen sich zentrale Werte, wie Menschenwürde, Autonomie, Gleichheit und Solidarität für eine Behindertenpolitik fruchtbar machen, die sich nicht nur mit Diskriminierung sondern auch mit neuen ethischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der neuen Biotechnologie auseinandersetzen muss.

Sich für eine Behindertenkonvention mit klarem menschenrechtlichen Charakter einzusetzen stellt auch eine Chance für Deutschland dar. Die U.N.-Menschenrechte wurden bekanntlich als Antwort auf die Verbrechen des nationalsozialistischen Deutschlands kodifiziert. Viele der U.N.-Menschenrechte sind in die deutsche Verfassung, dem Grundgesetz von 1949 übernommen worden. Behinderte, die zu den besonders verfolgten Opfergruppen des Nazi-Regimes gehörten, wurden damals sowohl in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung als auch im Grundgesetz „vergessen“. Durch Aufnahme des behindertenspezifischen Diskriminierungsverbots in Artikel 3 des Grundgesetzes wurde das historische Versäumnis im deutschen Verfassungsrecht 1994 ausgeglichen. Es bietet sich nun die Chance für Deutschland, sich im Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen dafür einzusetzen, dass dieser Schritt auch auf internationaler Ebene vollzogen wird.

## **7. Was tun?**

Der Ad - Hoc - Ausschuss hat in seiner Abschlussresolutionen die Staaten aufgerufen, - in Kooperation mit der U.N. und NRO - durch Veranstaltungen oder Seminaren zur Arbeit des Ad-Hoc-Ausschusses beizutragen. Die Mitgliedsstaaten werden auch ermutigt, behinderte Personen und ihren Interessenvertretungen an der Arbeit des Ad Hoc Ausschusses zu beteiligen. Insbesondere werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, in ihren Delegationen zum Ad - Hoc Ausschuss behinderte Personen aufzunehmen.

Ausdrücklich werden nicht nur die Regierungen und ihre Organisationen, sondern auch NRO und sogar individuelle Experten um Stellungnahmen und Vorschläge zur Behindertenkonvention gebeten. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen könnte Anlass bieten, Seminare und Tagungen zum Thema durchzuführen, auf denen Vorschläge und Empfehlungen für die Arbeit des Ad Hoc Ausschusses entwickelt werden. Als Novum in der Geschichte der U.N. – Menschenrechtskonventionen wurden auch nationale Menschenrechtsinstitute und Behinderteninstitute eingeladen, Vorschläge zu unterbreiten.

Hier wären die beide im Jahre 2001 neu gegründeten Institute „Deutsches Institut für Menschenrechte“ und das „Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW)“ gefordert. Ersteres wurde auf Initiative des Deutschen Bundestages letzteres auf Initiative der großen deutschen Behindertenverbände gegründet. Expertinnen und Experten und Institutionen in Sachen Menschenrechte und/oder Behindertenpolitik gibt es in Deutschland schon. Es käme nun darauf an, die richtigen Netze zu knüpfen. Vor mehr als zwanzig Jahren haben Behindertengruppen auf dem

---

<sup>16</sup> neben Deutschland z.B.: Finland Frankreich, Groß - Britannien, Irland, Israel, Luxemburg, Österreich, Schweiz, Schweden, Spanien und Ungarn, vgl. Theresia Degener / Gerard Quinn, (Anm. 10), S. 122

legendären „Krüppel-Tribunal 1981“ in Dortmund Menschenrechtsverletzungen gegen Behinderte angeklagt.<sup>17</sup> Damals hatten die Sozialdemokraten nicht mehr lange Zeit, die Behindertenpolitik in Deutschland menschenrechtlich zu gestalten. Heute haben sie wieder die Chance dazu.

Theresia Degener, Prof. Dr.iur., LL.M., Professorin für Recht, Verwaltung und Organisation an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen Lippe, in Bochum und u.a. Mitglied im NETZWERK ARTIKEL 3. e.V.

*(Dieses Manuskript erschien in der Ausgabe vom 17. Februar 2003 in „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“)*

---

<sup>17</sup> Susanne von Daniels, Theresia Degener, Andreas Jürgens, Frajo Krick, Peter Mand, Anneliese Mayer, Birgit Rothenberg, Gusti Steiner, Oliver Tolmein (Hg.) Krüppel-Tribunal, Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat, Köln 1983