

## Bericht

### Entwurf einer Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderungen

#### Teilnahme an der 7. Verhandlungsrunde im Hauptquartier der Vereinten Nationen vom 16.01. bis 03.02.2006

#### Hintergrund zur UN-Konvention

Seit 2002 verhandeln die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) auf Grund der Resolution 56/168 der Generalversammlung vom 19.12.2001 einem Ad Hoc Komitee über eine Menschenrechtskonvention, mit der die Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten behinderter Menschen sichergestellt werden sollen.

Obwohl bereits bestehende Menschenrechtsinstrumentarien, darunter insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der VN von 1948 sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der VN von 1966 die Menschenrechte ohne Unterscheidung für alle Menschen gewährleisten sollten, ist die Realität von diesem Ziel weit entfernt:

Nach Angaben der Weltbank sind rund 600 Millionen Menschen weltweit behindert, und die ganz große Mehrheit lebt in Entwicklungsländern. Gerade dort zählen sie oft zu den ärmsten Randgruppen, die kaum Unterstützung erfahren und oft völlig vom gemeinschaftlichen Leben und Leistungen ausgeschlossen sind. Dies gilt vor allem für Frauen und Mädchen mit Behinderungen: Nur 1 % können lesen und schreiben, drei Viertel sind ausgeschlossen vom Arbeitsleben, sie haben eine schlechtere Gesundheitsversorgung und erfahren in hohem Maße Gewalt und Missbrauch.

Die Konvention bedeutet nun einen **Paradigmenwechsel** in der Behindertenpolitik der Vereinten Nationen: Sie ist das erste Dokument, das Behinderung nicht aus dem medizinisch-sozialen Blickwinkel betrachtet, sondern die Sicherstellung von Menschenrechten zum Maßstab macht. Die Konvention wird keine neuen Rechte verankern, sondern verpflichtet die Vertragsstaaten zu Maßnahmen, um behinderten Menschen die Anspruchnahme bestehender Rechte zu gewährleisten. Dabei wird die Konvention von folgenden Grundprinzipien geleitet: Würde, individuelle Autonomie einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen sowie die Unabhängigkeit der Person; Nichtdiskriminierung; die volle und wirksame Teilhabe und Einbeziehung (Inklusion) von Menschen mit Behinderungen als gleichberechtigte Bürger der Gesellschaft; Respekt vor der Unterschiedlichkeit und Akzeptanz von Behinderung als Teil der menschlichen Vielfalt und Menschlichkeit; Chancengleichheit; barrierefreier Zugang und Gleichberechtigung von Mann und Frau.

#### Beteiligung deutscher Frauen

Vor dem Hintergrund, dass der Entwurf der Konvention in keiner Weise die doppelte und mehrfache Diskriminierung wider spiegelte, der behinderte Frauen und Mädchen weltweit

ausgesetzt sind, starteten der SoVD und das „Netzwerk Artikel 3“ Ende 2004 das Projekt **„Behinderte Frauen in der UN-Konvention sichtbar machen“**, das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wurde. In diesem Zusammenhang wurde die weltweite Vernetzung behinderter Frauen gestärkt und mit Positions- und Hintergrundpapieren die Notwendigkeit betont, dass die Konvention die spezifische Situation behinderter Frauen und Mädchen auch im Wortlaut berücksichtigen muss.

In Fortsetzung dieser Kampagne beauftragte das BMFSFJ den SoVD und das Netzwerk Artikel 3 im November 2005 mit der Erstellung eines **Gutachtens**, um darzustellen, dass spezifische Bestimmungen zur Verbesserung der Situation behinderter Frauen und Mädchen auch völkerrechtlich notwendig und möglich ist. Ferner stellten das BMFSFJ und das BMG die finanziellen Mittel zur Verfügung, damit die Unterzeichnerin und Dr. Sigrid Arnade die Ergebnisse des Rechtsgutachtens während der 7. Verhandlungsrunde in New York im Januar 2006 vorstellen und die Verhandlungen in diesem Sinne begleiten konnten. Ebenso schon seit Beginn der Verhandlungen arbeiten Dinah Radtke für Disabled People International (DPI) sowie Brigitte Faber vom Weibernetz intensiv mit dem Women's IDC.

### **Ablauf der 7. Verhandlungsrunde**

Im Vorfeld zur 7. Sitzung des Ad Hoc Komitees hatte der Vorsitzende, der neuseeländische Botschafter Don McKay, den Entwurf der Konvention auf Grundlage der bisherigen Verhandlungen überarbeitet. Während der 7. Sitzung wurde dieser gesamte überarbeitete Text diskutiert. Dabei konnten die Organisationen nach Abschluss der Stellungnahmen zu einzelnen Artikeln ebenfalls Stellungnahmen abgeben.

Die Behindertenorganisationen arbeiten im Rahmen der Plattform des **International Disability Caucus (IDC)** zusammen, um möglichst „mit einer Stimme“ zu sprechen und wahrgenommen zu werden. IDC erarbeitet Stellungnahmen und Schattentexte. Um Vorschläge für behinderte Frauen und Mädchen zu diskutieren und zu entwerfen hat sich ein **„Women's IDC“** gebildet.

Vor dem Hintergrund des zuvor erstellten Rechtsgutachtens lag ein Schwerpunkt der Arbeit der Unterzeichnerin und Dr. Sigrid Arnade in der Arbeit mit dem Women's IDC. Das **Gutachten „Gendering the Draft Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities“** wurde von Disabled People International (DPI) in New York herausgegeben und über die gesamten drei Verhandlungswochen verteilt. Die Ergebnisse des Gutachtens wurden in einer Nebenveranstaltung des Women's Caucus vorgestellt, an der 60 bis 70 ZuhörerInnen teilnahmen. Der Women's Caucus verfasste vier Stellungnahmen, um auf aktuelle Verhandlungsergebnisse zu reagieren und gab zu wichtigen Artikeln für Frauen im Plenum Stellungnahmen ab.

### **Ergebnisse der 7. Verhandlungsrunde und Bewertung**

Unter der Verhandlungsführung des Vorsitzenden McKay wurde der gesamte Text besprochen, viele strittige Punkte der Konvention aus dem Weg geräumt oder in die Nähe einer möglichen Einigung gerückt. Die EU - unter dem Vorsitz Österreichs - zeigte sich

wesentlich flexibler als in den vorangegangenen Verhandlungen, auch im Hinblick auf die Einbeziehung spezifischer Bestimmungen für Frauen und Mädchen, was auch der Hartnäckigkeit der deutschen Regierungsdelegation zu verdanken ist.

Gemeinsam mit den NGOs konnte bei der **Einbeziehung spezifischer Bestimmungen für Frauen und Mädchen** mit Behinderungen ein Durchbruch erzielt werden: Der aktuelle Entwurf sieht nunmehr im ersten Abschnitt der Konvention, der die allgemeinen behinderungsspezifischen Prinzipien und Verpflichtungen für die Vertragsstaaten festschreibt, einen eigenen Artikel (**Artikel 6**) vor, in dem die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen anerkannt wird und die Vertragsstaaten verpflichtet werden sicherzustellen, dass behinderte Frauen und Mädchen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Vertragsstaaten in Artikel 16 (**Schutz vor Ausbeutung, Gewalt, Missbrauch**), Artikel 25 (**Recht auf Gesundheit**) sowie in Artikel 33 (**Nationale Durchsetzung und Überwachung**) zu Maßnahmen verpflichtet werden, welche geschlechtsspezifische Unterschiede berücksichtigen. Damit würde diese Konvention die erste rechtlich bindende Menschenrechtskonvention, die anerkennt, dass es bei der Inanspruchnahme von Menschenrechten und Grundfreiheiten geschlechtsspezifische Unterschiede gibt.

Neben allen gefundenen Übereinstimmungen konnten jedoch auch wesentliche Fragen noch nicht abschließend geklärt werden. Hierzu gehören, u.a.,

#### - **Weitere frauenspezifische Bestimmungen**

Sowohl der Women's IDC als auch viele verhandelnden Mitgliedstaaten forderten über das bereits Erreichte hinaus frauenspezifische Maßnahmen in weiteren Artikeln, insbesondere in Artikel 24 (**Recht auf Bildung**), Artikel 27 (**Recht auf Arbeit und Beschäftigung**), Artikel 29 (**Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben**). Um hier Nachbesserungen zu erreichen sind noch große Anstrengungen notwendig, damit im August eine Mehrheit der Verhandlungsstaaten diese Forderungen unterstützt.

#### - Artikel 12 (**Gleichberechtigte Anerkennung als Person vor dem Gesetz**)

Bis zum Schluss der 7. Verhandlungsrunde konnte zu diesem Artikel keine Einigung gefunden werden. Die Behindertenorganisationen, und mit ihnen viele Staaten, treten für einen Wortlaut ein, nach dem Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsprozessen unterstützt werden sollen. Einige Verhandlungsstaaten verlangen jedoch – angesichts bestehender nationaler Regelungen und behördlicher Verhaltensmuster – einen Wortlaut, nach dem „Schutzvorkehrungen“ für Menschen mit Behinderungen getroffen werden müssen, soweit Vertragsstaaten ein gesetzlich verankertes Verfahren zur Benennung eines Persönlichen Vertreters vorsehen.

Für viele Behindertenorganisationen bedeutet dies den potentiellen Ausschluss von Menschen mit einer geistigen oder auch psychischen Behinderung aus dem Wirkungsbereich der Konventionen und sie verknüpfen ihre Zustimmung zur Konvention mit der Lösung dieser Frage. Verhandlungsstaaten, in denen die Möglichkeit der Entmündigung noch gegeben ist, halten es umgekehrt mit der gleichen Argumentation für absolut notwendig, eine For-

mulierung mit „Schutzvorkehrungen zu finden“, damit nicht einzelne Gruppen behinderter Menschen von der Wirkung der Konvention ausgeschlossen würden.

- Artikel 32 (**Internationale Zusammenarbeit**)

Dieser Artikel ist vor allem für Entwicklungsländer unter den Verhandlungsstaaten von grundlegender Bedeutung. Die sehr moderne Konvention, die beispielsweise die Nutzung und Förderung moderner Technologien und Design oder die Schaffung von Barrierefreiheit vorschreibt, um die Ziele der Konvention zu erreichen, ist für viele Staaten ohne einen guten Artikel zur Internationalen Zusammenarbeit nicht ratifizierbar. Umgekehrt wollen Industriestaaten eine Bestimmung vermeiden, die darauf hinausläuft, dass die Umsetzung der Konvention von internationaler Zusammenarbeit abhängig gemacht wird. Sie fordern daher eine Klausel, die ausdrücklich festschreibt, dass die Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention nicht von internationaler Zusammenarbeit abhängig ist. Andere Staaten meinen, dass diese Klausel unnötig sei, wo doch die gesamte Konvention genau diese Rechte und Pflichten darlege.

Im Ergebnis wird es wohl einen separaten Artikel zur Entwicklungszusammenarbeit geben, wobei versucht werden wird, bis zur nächsten Sitzung im August einen Kompromissvorschlag zu finden, der die Wünsche beider Seiten erfüllt.

- Artikel 34 ff. (**Internationales Überwachungssystem**)

Schon seit Beginn der Verhandlungen wurde bei den Behindertenorganisationen sowie innerhalb und zwischen den Verhandlungsstaaten überlegt, wie ein Überwachungssystem der Konvention aussehen könnte. Angelehnt an die Überwachungssysteme anderer Menschenrechtskonventionen gehen Organisationen und Staaten davon aus, dass es ein Komitee geben soll, an das die Vertragsstaaten berichten. Unterschiedliche Ansätze gibt es z.B. im Hinblick auf die Auswahl und Besetzung des Komitees, die Durchführung des Berichtswesens, ob es auch Individualbeschwerden geben soll oder im Hinblick auf die Einrichtung der zusätzlichen Position eines/r Sondebeauftragten, der oder die z.B. auch Beschwerden von NGOs oder Einzelpersonen an das Komitee herantragen könnte.

Während der 7. Verhandlungsrunde sollte ein Textvorschlag des Vorsitzenden zum ersten Mal im Plenum diskutiert werden. Für einige Verwirrung sorgten dann die USA, nachdem der Delegierte meinte, dass ein eigenes Gremium (Komitee), wie es in anderen Spezialkonventionen üblich ist, nicht notwendig sei und die Überwachung durch bestehende Komitees mit übernommen werden sollte. Unterstützung bekam er von Russland, China und Australien.

Die Vorschläge zur Implementierung der Konvention sind eindeutig von den Paralleldiskussionen in anderen Gremien der Vereinten Nationen überschattet: zum einen diskutiert die Generalversammlung gerade in diesen Wochen intensiv über eine Reform der heftig umstrittenen Menschenrechtskommission in Genf, zum anderen denkt die Hochkommissarin für Menschenrechte über eine Reform der Gremien der Spezialkonventionen nach. Einige Delegationen betonten die Notwendigkeit trotz aller dieser Diskussionen und Reformen sicherzustellen, dass ein unabhängiges Implementierungsgremium geschaffen werden muss, in das Personen mit Behinderungen eingebunden sind und an dem sich NGOs beteiligen können.

## **Ausblick**

Nach dem Willen des Vorsitzenden soll die 8. Verhandlungsrunde im August auch die letzte sein. Dann könnte die Konvention möglicherweise bereits von der 61. Generalversammlung - also noch vor September 2007 - verabschiedet werden. Der Vorsitzende betonte, dass dies die am schnellsten verhandelte Konvention sein könnte, was nicht zuletzt auch an der äußerst effektiven Beteiligung der NGOs liege. Er habe noch keine UN-Konferenz erlebt, in der Delegierte mit den NGOs auf solch produktive Weise zusammenarbeiten würden. Auch stellte er klar, dass nur dann von einer erfolgreich verhandelten Konvention gesprochen werden könne, wenn die Behindertenorganisationen diese anerkannten.

Während der 8. Verhandlungsrunde sollen nur noch Vorschläge aufgenommen werden, die eine wirklich breite Mehrheit im Ad Hoc Komitee finden. Ein Schwerpunkt wird sicherlich noch auf den noch streitigen Punkten liegen (s.o.)

Abzuwarten bleibt, ob die parallel laufenden Diskussionen, u.a. zur Reform der Menschenrechtskommission in Genf und der Vereinten Nationen allgemein die Arbeit des Ad Hoc Komitees noch beeinflussen werden.

Berlin, 1.3.2006

Sabine Häfner