
Deutscher Behindertenrat (DBR)

Sekretariat des DBR: Sozialverband VdK Deutschland e.V.

In den Ministergärten 4, 10117 Berlin, Telefon: 030/7 26 29- 04 04, Fax: 030/7 26 29 04 99,
Mail: info@deutscher-behindertenrat.de, www.deutscher-behindertenrat.de

Stellungnahme des Deutschen Behindertenrates zum Entwurf der Expertenkommission einer UN-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen

1. Allgemeines

Der Deutsche Behindertenrat begrüßt den von der Expertenkommission verfassten Entwurf einer UN-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen. Ausdrücklich befürwortet wird der umfassende Ansatz des Entwurfes, der bürgerliche und politische sowie soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte umfasst, und die vorbildliche Beteiligung internationaler Behindertenorganisationen im Erarbeitungsprozess. Auch enthält der Entwurf in zahlreichen Einzelregelungen substantielle Fortschritte verglichen mit dem deutschen Recht. Erwähnt seien hier exemplarisch die Artikel 9 und 14.

Dennoch sind einige grundsätzliche Aspekte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden. Hierzu gehört insbesondere das **Recht auf Entwicklung und die Bekämpfung der Armut** in Ländern der Dritten Welt. Von den 600 Millionen Menschen mit Behinderungen weltweit leben 70 Prozent in Entwicklungsländern. Die Lage von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern ist außerordentlich prekär: Behinderte Menschen haben keinen Zugang zu Leistungen zur Teilhabe und leben folgerichtig in Armut. Nur 4 Prozent aller Menschen mit Behinderungen hat Zugang zu Leistungen zur Teilhabe. In vielen Ländern können weniger als 1 Prozent der Menschen mit Behinderungen die Schule besuchen. Ohne Entwicklung und konsequente Armutsbekämpfung muss der Teilhabegedanke für die große Mehrheit behinderter Menschen weltweit ein Traum bleiben. Die Industrieländer sind deshalb gefordert, die Entwicklungsländer im Kampf gegen Armut und Unterentwicklung zu unterstützen. Der Deutsche Behindertenrat spricht sich deshalb dafür aus, in die UN-Konvention eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit aufzunehmen. Die Verwendung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit muss stärker auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet werden.

Dies ist aus unserer Sicht auch aus strategischen Gesichtspunkten unverzichtbar. Die Entwicklungsländer haben in den Verhandlungen bisher deutlich zu verstehen gegeben, dass sie keiner Konvention zustimmen werden, die das Recht auf Entwicklung ausklammert. Im Interesse der Realisierung einer Konvention, die breite Unterstützung findet, muss der Kampf gegen Armut und Unterentwicklung auch für Industrieländer verbindlich verankert werden. Diese Verpflichtung sollte möglichst in einem eigenen Artikel formuliert werden. Gegebenenfalls kann eine solche Verpflichtung auch in Artikel 4 „General Obligations“ verankert werden.

Frauen mit Behinderungen haben häufig noch weniger Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zu Gesundheitsdiensten als Männer. Daher müssen sie explizit in der Konvention genannt werden, zum Beispiel indem statt von "Menschen mit Behinderungen" von "Frauen und Männern mit Behinderungen" gesprochen wird.

Der Deutsche Behindertenrat erkennt an, dass bioethische Fragen ein erhebliches Konfliktpotential bergen, das konsensuelle Lösungen außerordentlich schwierig erscheinen lässt. Verwiesen sei hier nur auf die unterschiedlichen Ansichten über den Beginn des Lebens in den Weltreligionen. Es ist jedoch aus Sicht des Deutschen Behindertenrates

nicht akzeptabel, dass es **keinerlei Aussagen zur Bioethik** gibt. Die Charter of Fundamental Rights of the European Union, die auch Eingang in den Entwurf einer Europäischen Verfassung gefunden hat, enthält in Artikel 3 wichtige bioethische Ansatzpunkte, die aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen näher untersucht und spezifiziert werden sollten.

Das Monitoring der UN-Konvention bleibt auch im vorliegenden Entwurf weitgehend ausgespart. Der Deutsche Behindertenrat unterstreicht nachdrücklich, dass ein **effektives Monitoring** von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der UN-Konvention im Kampf gegen Diskriminierung ist. Sollen die Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen nicht bloß proklamatorischen Charakter haben, muss ihre Einhaltung wirksam überwacht werden. Zur Wirksamkeit gehört, dass die maßgeblichen Behindertenorganisationen auf allen Ebenen des Monitoring beteiligt werden.

2. Zu den Regelungen im einzelnen:

Artikel 2 „General Principles“

Der Schutz der Menschenwürde ist der tragende Verfassungsgrundsatz in Deutschland und hat elementare Bedeutung für alle weiteren Bestimmungen des Grundgesetzes. Deshalb sollte der Begriff „dignity“ als Absatz 1 (a) prominent platziert sein. Die Prinzipien „individual autonomy“ und „independence of persons“ sollten in einem eigenen Absatz 1 (b) aufgenommen werden.

In Absatz 1 (c) sollte von „full inclusion and participation“ gesprochen werden.

Artikel 3 „Definitions“

Der Deutsche Behindertenrat spricht sich gegen eine Definition von Behinderung im Rahmen der Konvention aus. Angesichts der komplexen Aufgabe, Behinderung angemessen zu definieren, und vor dem Hintergrund großer konzeptioneller Unterschiede von Land zu Land ist zu befürchten, dass langwierige Diskussionen resultieren, die den gesamten Prozess blockieren. Wenn allerdings eine Definition aufgenommen wird, so muss sich diese aus Sicht des Deutschen Behindertenrates am sozialen Modell von Behinderung orientieren.

Die Definition von „communication“ ist zu eng gefasst und übergeht die Kommunikationsbedürfnisse von Menschen mit Lernbehinderungen. Die Verwendung einfacher Sprache muss deshalb in der Definition verankert werden.

Artikel 4 „General Obligations“

Wir verweisen auf die Vorbemerkungen. Möglichst in einem eigenen Artikel sollte die Verpflichtung der Industrieländer verankert werden, einen Beitrag zu Armutsbekämpfung und Entwicklung zu leisten. Wenn ein eigener Artikel nicht durchsetzbar ist, so plädiert der Deutsche Behindertenrat dafür, eine entsprechende Verpflichtung als neuen Absatz 1 (c) einzufügen.

Artikel 5 „Promotion of Positive Attitudes to Persons with Disabilities“

Der Deutsche Behindertenrat begrüßt ausdrücklich die in Absatz 2 vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Darstellung und Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen, die es in dieser Form in Deutschland bislang nicht gibt.

Artikel 6 “Statistics and Data Collection“

Der Deutsche Behindertenrat erkennt den Nutzen von verwertbaren statistischen Daten zur Politiksteuerung an, weist zugleich aber auf die erheblichen Gefahren hin, die aus der statistischen Erfassung von Menschen mit Behinderungen resultieren können. Deshalb ist dem Datenschutz oberste Priorität einzuräumen.

Einen eigenständigen Artikel zur Statistik und Datenerhebung hält der Deutsche Behindertenrat in einer Menschenrechtskonvention allerdings für unangemessen. Der DBR empfiehlt, im Abschnitt, der dem Monitoring gewidmet ist, eine Verpflichtung der Staaten aufzunehmen, unter strenger Berücksichtigung des Datenschutzes die Bereitstellung von Daten zu fördern, die für ein effektives Monitoring erforderlich sind.

Artikel 7 „Equality and Non-Discrimination“

In Anlehnung an die europäische Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf muss Absatz 1, Satz 3 durch das Merkmal der sexuellen Orientierung ergänzt werden.

Mit großer Besorgnis betrachtet der Deutsche Behindertenrat die sehr weit formulierten Ausnahmetatbestände in Absatz 3. Der Deutsche Behindertenrat befürchtet, dass die Bestimmung in dieser Form ein Einfallstor zur Umgehung des Diskriminierungsverbots darstellt. Absatz 3 sollte deshalb gestrichen oder zumindest deutlich enger formuliert werden.

In Absatz 4 wird aus Sicht des Deutschen Behindertenrates nicht hinreichend deutlich, dass Vertragsstaaten *alle* notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, um *jegliche* Form von Diskriminierung zu vermeiden. Das Konzept der „reasonable accomodation“ deckt diese umfassende Verpflichtung nur zum Teil ab.

Artikel 9 „Equal Recognition as a Person Before the Law“

Der Deutsche Behindertenrat begrüßt die Bestimmung nachdrücklich, die deutlich über das deutsche Betreuungsrecht hinaus geht.

Artikel 10 „Liberty and Security of the Person“

Der DBR unterstützt die Bestimmungen.

Artikel 11 “Freedom From Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”

Der Deutsche Behindertenrat verweist auf die Europäische Antifolterkonvention, die in ihrer präventiven Ausrichtung als Vorbild dienen kann.

Zudem sei der Hinweis erlaubt, dass die Artikel 11 und 12 noch nicht eindeutig gegeneinander abgegrenzt sind. So erscheint der Schutz vor erzwungenen Eingriffen sowohl unter Artikel 11 als auch unter Artikel 12.

Artikel 12 „Freedom From Violence and Abuse“

Missbrauch trifft vor allem Frauen mit Behinderungen. Um diesen Tatbestand sichtbar zu machen, sollte in Absatz 1 statt von „people with disabilities“ von „men and women with disabilities“ gesprochen werden.

Der Deutsche Behindertenrat hält es für erforderlich, dass in Absatz 3 *spezifische* Programme und Maßnahmen für Frauen mit Behinderungen verbindlich vorgesehen werden.

Artikel 13 „Freedom of Expression and Opinion, and Access to Information

Das Wort „Braille“ sollte durch den Terminus „Braille language“ ersetzt werden.

Wird in Artikel 3 Kommunikation definiert, so besteht keine Notwendigkeit, die darunter fallenden Kommunikationsformen hier noch einmal zu wiederholen. Wenn eine Aufzählung gewünscht ist, so muss sie im Sinne der Definition in Artikel 3 vollständig sein und darf nicht – wie Absatz 1 – selektiv erfolgen.

Artikel 14 „Respect for Privacy, the Home and the Family“

Diese Bestimmung wird nachdrücklich begrüßt. Der Schutz der Privatsphäre in Einrichtungen muss in Deutschland dringend gestärkt werden.

Der DBR unterstützt nachdrücklich die Anmerkungen 45 und 47.

Artikel 19 „Accessibility“

Die barrierefreie Ausführung von Neu- und Erweiterungsbauten, wie dies das Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und die Ländergleichstellungsgesetze vorsehen, ist vergleichsweise kostengünstig durchzuführen. Die Sicherstellung der Barrierefreiheit bei Neu- und Erweiterungsbauten kann deshalb aus Sicht des Deutschen Behindertenrates in allen Staaten als zumutbar gelten. Dies sollte deshalb verpflichtend festgeschrieben werden.

Artikel 21 „Right to Health and Rehabilitation“

In Absatz 1 (f) und insbesondere in Anmerkung 78 muss in den Formulierungen deutlich werden, dass hier nicht eine Aufforderung zu genetischen Experimenten impliziert wird.

In Absatz 1 (a) wird angeregt, erneut statt von „people with disabilities“ von „men and women with disabilities“ zu sprechen.

Artikel 22 „Right to Work“

Der DBR begrüßt ausdrücklich, dass in dem Entwurf das Recht auf Arbeit aufgenommen ist. Allerdings ist aus Sicht des Deutschen Behindertenrates völlig unklar, welche konkreten Rechte und Verpflichtungen sich daraus für den Einzelnen ergeben.

Artikel 24 „Participation in Cultural Life, Recreation, Leisure and Sport“

Der Deutsche Behindertenrat hält es für fragwürdig, der Gruppe der Gehörlosen in Absatz 3 einseitig das Recht auf Anerkennung ihrer kulturellen und sprachlichen Identität zuzuerkennen, andere Gruppen dagegen unerwähnt zu lassen. Gegebenenfalls kann mit Verweis auf das Prinzip „diversity“ in Artikel 2 auf die Nennung bestimmter Gruppen verzichtet werden.

Artikel 25 „Monitoring“

Das Monitoring-Verfahren wird im Entwurf nicht näher bestimmt. Der DBR unterstreicht, dass ohne einen zu schaffenden präzisen und permanent wirksamen Monitoring-Mechanismus die Konvention bedeutungslos bleiben wird. Aus Sicht des DBR muss der unverzichtbare Grundsatz sein, dass die maßgeblichen Behindertenverbände auf allen Ebenen des Monitorings beteiligt werden (auf Staatenebene bei der Abfassung der Staatenberichte bis zur Benennung behinderter Experten in ein zu schaffendes Kontrollgremium).

Der Deutsche Behindertenrat verweist an dieser Stelle noch einmal auf die Anmerkungen zu Artikel 6, Bestimmungen zur Datenerhebung an dieser Stelle vorzusehen.

In der Arbeitsgruppe des Deutschen Behindertenrates gibt es unterschiedliche Auffassungen zur konkreten Ausgestaltung des Monitorings: Manche befürworten, dass sich das Monitoring an dem der Standard Rules orientieren solle. Durch das Panel of Experts sei vorbildlich sichergestellt, dass die maßgeblichen Behindertenverbände selbst die Überwachung übernehmen. Für eine Öffnung des Überwachungsverfahrens in Richtung Standard Rules spreche zudem, dass die fachliche Zuständigkeit für die UN-Konvention bei der gleichen Abteilung der UN liegt, die auch für die Monitoring-Regelungen der Standard Rules verantwortlich zeichneten (die Abteilung Social Development der ECOSOC).

Andere argumentieren, das Monitoring solle sich an den Verfahren der anderen Menschenrechtspakte orientieren. Es müsse der Eindruck eines Monitoring zweiter Klasse vermieden werden. Staatenberichte und Komitees mit gegebenenfalls flankierendem Individualbeschwerdeverfahren hätten sich im Grundsatz bewährt. Das Panel of Experts müsse selbst Nachforschungen anstellen und sei damit überfordert. Zudem werde diskutiert, das Monitoring der Pakte zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Eine Sonderform des Monitoring würde einer solchen Reform widersprechen.

13. Mai 2004

Deutscher Behindertenrat