

**Stellungnahme des Deutschen Behindertenrates (DBR)
zum Entwurf einer UN-Konvention
zum Schutz und zur Förderung behinderter Menschen,
in der Fassung des Berichts des Ad-Hoc-Komitees vom
23. Februar 2005 (5. Sitzung)**

I. Vorbemerkungen

Seit Beginn der Verhandlungen für eine Menschenrechtskonvention für behinderte Menschen im dafür geschaffenen Ad-Hoc-Komitee unter dem Dach der Vereinten Nationen, werden diese vom Deutschen Behindertenrat (DBR) begleitet. Der DBR ist in eine ministerielle Arbeitsgruppe eingebunden, unterhält selbst einen Arbeitskreis zur UN-Konvention und hat mit Prof. Theresia Degener eine Repräsentantin innerhalb der deutschen Delegation beim Ad-Hoc-Komitee. Dabei tritt der DBR offensiv für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation aller behinderten Männer und Frauen, Jungen und Mädchen ein, unabhängig davon, welche Behinderung sie haben.

Der DBR unterstützt den breiten Ansatz des Konventionsentwurfs, der zivile und politische Menschenrechte ebenso einbezieht wie die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte. Die Konvention kann nach Auffassung des DBR eine große Chance für behinderte Menschen sein. Mit ihr wird anerkannt, dass Politik für behinderte Menschen nicht nur im Licht der sozialen Wohlfahrt betrachtet werden darf, sondern vor dem Hintergrund der grundlegenden Menschenrechte gestaltet werden muss, die selbstverständlich auch behinderten Menschen zustehen. Somit reflektiert der Entwurf der Konvention auch den Prozess und Paradigmenwechsel, der sich in der Behindertenpolitik vieler Staaten vollzieht.

Dennoch gibt es auch im Hinblick auf den aktuellen Stand der Diskussionen noch einige Aspekte, die nach Überzeugung des DBR in der Konvention Berücksichtigung finden müssen.

II. Übergreifende Aspekte

1. Das Recht auf Entwicklung und der Kampf gegen Armut

Einer der wichtigsten Punkte, die man derzeit im Konventionsentwurf noch nicht findet, ist das Recht auf Entwicklung und der Kampf gegen die Armut in den Entwicklungsländern. 70 Prozent der ca. 600 Millionen behinderten Menschen weltweit leben in Entwicklungsländern – ohne die Möglichkeit der grundlegendsten Teilhabe an der Gesellschaft. Ohne die Fortentwicklung

dieser Gesellschaften und eine konsequente Bekämpfung von Armut, bleiben die Teilhabe an der Gesellschaft, gleiche Chancen sowie die Inanspruchnahme von Menschenrechten für eine ganz große Mehrheit der behinderten Menschen unerreichbar. Daher bekräftigt der DBR seine Forderung, die Notwendigkeit der Entwicklungszusammenarbeit in der Konvention zu verankern, z. B. im Rahmen der ‚Allgemeinen Verpflichtungen‘ in Artikel 4 des Konventionsentwurfs.

2. Die Geschlechterperspektive

Der DBR vermisst noch immer eine klare Geschlechterperspektive im Konventionsentwurf nach dem Prinzip des „Gender Mainstreaming“. Die von behinderten Frauen in vielen Bereichen erlebte doppelte Diskriminierung macht es notwendig, dass die Konvention hierauf an einigen Stellen eingeht.

In der allgemeinen Diskussion wird häufig auf die neutrale Sprache älterer Menschenrechtskonvention verwiesen sowie darauf, dass eine schlanke Konvention mit einer neutralen Sprache leichter durchsetzbar sei.

Doch die frauenpolitischen Entwicklungen und Errungenschaften der letzten Jahre können nicht ignoriert werden: Für die Vereinten Nationen ist die Beachtung und Umsetzung des Gender Mainstreaming Ansatzes seit der 4. Weltfrauenkonferenz 1995, den gemeinsamen Schlussfolgerungen des Wirtschafts- und Sozialrates der UN sowie der darauf basierenden Resolution der Generalversammlung 52/100 bezüglich aller Maßnahmen und Programme verpflichtend. In allen Resolutionen der UN werden Geschlechterfragen benannt. Und auch die große Mehrheit der Mitgliedstaaten der UN hat sich zu der Strategie des Gender Mainstreaming bekannt. Dieser internationale Konsens muss nun weiteren Einfluss auf das verpflichtende Völkerrecht und die Behindertenpolitik haben.

Häufig werden behinderte Menschen als eine einheitliche und geschlechtslose Gruppe gesehen. Dies ist nach Ansicht des DBR einer der Gründe dafür, dass die Individualität und das Geschlecht behinderter Menschen lange Zeit weitgehend ignoriert wurde. Viele behinderte Frauen fühlen sich auch deshalb noch isolierter, unterprivilegierter und unsichtbarer als behinderte Männer und nichtbehinderte Frauen. Die Sprache spielt dabei eine wichtige Rolle. So lange bei Verantwortlichen, in Gesetzgebungen und in der Politik eine neutrale Sprache verwendet wird, werden die spezifischen Bedürfnisse behinderter Männer und Frauen leicht übersehen. Hinzu kommt, dass in vielen Staaten aus historischen oder kulturellen Gründen Gesetze geschaffen wurden, die auf den typischen Lebensverlauf eines erwerbsfähigen Mannes ausgerichtet sind.

Der DBR ist daher der Überzeugung, dass die Belange behinderter Frauen im gesamten Konventionsentwurf berücksichtigt werden müssen. Es sind noch immer vielerlei differenzierte Maßnahmen notwendig, damit die Menschenrechte für behinderte Frauen und Männer verwirklicht werden. Doch damit die Bedürfnisse behinderter Frauen auf dem Weg dorthin überhaupt identifiziert werden, muss die Konvention eine Geschlechterperspektive beinhalten. Dies ist der einzige Weg, damit die Vertragsstaaten Fragen der Geschlechtergerechtigkeit bei ihren Maßnahmen und ihren entsprechenden Berichten berücksichtigen.

Einige Organisationen behinderter Menschen und Staaten, z.B. Südkorea, würden gerne einen spezifischen Artikel zu Frauen mit Behinderungen in die Konvention einführen. Der DBR hat hiergegen starke Bedenken. Wir befürchten, dass Vertragsstaaten in der Folge über die Situation behinderter Frauen ausschließlich vor dem Hintergrund dieses einzigen Artikels berichten.

Der DBR vertritt einen doppelten Ansatz (twin-track-approach):

- (1) Das Prinzip des Gender Mainstreaming, das Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau und die Notwendigkeit spezifischer Maßnahmen, um die Diskriminierung behinderter Frauen zu beseitigen, müssen am Beginn der Konvention genannt werden, und zwar entweder in einem separaten Artikel oder innerhalb der Artikel 2 (Allgemeine Grundsätze) oder Artikel 4 (Allgemeine Verpflichtungen) des Entwurfs der Konvention.
- (2) Alle Artikel im Konventionsentwurf, die für behinderte Frauen eine Schlüsselposition innehaben, müssen – entsprechend des Prinzips des Gender Mainstreaming - um die Geschlechterperspektive ergänzt werden.

3. Monitoring

Erneut unterstreicht der DBR die Notwendigkeit eines effektiven Überwachungssystems für die Konvention. Dies beinhaltet die Einbeziehung behinderter Männer und Frauen auf allen Ebenen des Monitoring.

III. Einzelfragen

1. Artikel 9 des Entwurfs –

Gleichberechtigte Anerkennung als Person vor dem Recht

Der Deutsche Behindertenrat ist besorgt, dass der bisher erarbeitete Konventionstext an Wert und Aussagekraft verliert, soweit die Konvention

das Ziel verfolgt, auch Menschen mit geistiger Behinderung, psychischer Beeinträchtigung und/oder seelischer Erkrankung zu schützen („Protection“) und zu fördern („Promotion“).

Zu den wichtigsten Vorschlägen, um die die Arbeitsgruppe (Working-Group) des Ad-Hoc-Komitees im Januar 2004 mit den Vertretern der Staaten gerungen hat, zählt Artikel 9 des Konventionsentwurfs. Schon die Überschrift zu Artikel 9 macht deutlich, wie wichtig diese Regelung für die Einbindung von Menschen mit geistiger Behinderung, psychischer Beeinträchtigung und seelischer Erkrankung in den Wirkungskreis der Konvention ist: „Equal Recognition as a Person before the Law“ heißt in deutscher Übersetzung: „Gleichberechtigte Anerkennung als Person vor dem Recht“.

Damit soll signalisiert werden, dass es keine behinderten Menschen erster und zweiter Klasse in den nationalen Rechtsordnungen geben soll, nämlich Personen, die die in der Konvention aufgeführten und geschützten Menschenrechte inne haben und selbst ausüben können und Personen, denen diese Rechte zwar zustehen, die sie aber nur mit Hilfe dritter Personen (Gesetzlicher Vertreter) wahrnehmen können.

Die Working-Group hat diese Aufteilung behinderter Menschen in eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ zu vermeiden versucht, in dem sie darauf bestand, in Artikel 9 ihres Vorschlags ausdrücklich festzuschreiben, dass die Rechtsfähigkeit/Geschäftsfähigkeit aller behinderten Menschen gleich ist und sich ausschließlich daran misst, welches Recht nichtbehinderten Menschen in vergleichbaren Lebenslagen zustehen. Unterliegen diese sog. nichtbehinderten Menschen keinen Einschränkungen, so dürfen auch die Rechte behinderter Menschen nicht beschnitten werden.

Die Working-Group hat andererseits nicht die Augen davor verschlossen, dass die Lebensrealität in vielen Teilen der Welt eine völlig andere ist: Aus der Sicht von Menschen mit geistiger Behinderung kann von einer gleichberechtigten Anerkennung als Personen vor dem Recht keine Rede sein. Weltweit stempeln viele Vormundschaftsgesetze, die teilweise bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen, geistig behinderte Menschen als geschäftsunfähig ab und ermöglichen eine Teilnahme dieser Personen am Rechtsverkehr nur über Dritte, die als „gesetzliche Vertreter“ bezeichnet und eingesetzt werden.

Die Working-Group hat versucht, diese Diskrepanz zwischen der Zielsetzung des Artikels 9 des Konventions-Entwurfs und der Lebenswirklichkeit zu überwinden bzw. zu verringern, in dem sie ein *Assistenzmodell* vorgeschlagen hat:

Menschen, die Schwierigkeiten haben, ihre Rechte selbstständig auszuüben, soll das Recht eingeräumt werden, Unterstützung (Assistenz) einzufordern,

um sie in die Lage zu versetzen, rechtliche Erklärungen abzugeben und zu verstehen.

Die vom Ad-hoc-Komitee im Januar 2005 erarbeitete Fassung des Konventionsentwurfs weicht von diesem Konzept ab und verwässert Artikel 9 des Konventionsentwurfs i. d. F. der Working-Group.

Aus dem Bericht zur 5. Sitzung des Ad-hoc-Komitees im Januar 2005 ergibt sich, dass den Vertragsstaaten die Möglichkeit eröffnet werden soll, gesetzliche Vertreter einzusetzen, die anstelle des behinderten Menschen Rechte wahrnehmen und ausüben.

Zwar wird einschränkend darauf hingewiesen, dass dies nur das „letzte Mittel“ sein soll; es bleibt jedoch offen,

- welche behinderten Menschen von dieser Regelung erfasst werden sollen (nur Menschen mit geistiger Behinderung oder auch körperbehinderte und sinnesgeschädigte Menschen?),
- wann und unter welchen Voraussetzungen ein gesetzlicher Vertreter als „letztes Mittel“ eingesetzt werden soll.

Diese Unbestimmtheit im Anwendungsbereich des „gesetzlichen Vertreters“ eröffnet zahlreiche Interpretationsmöglichkeiten. So wäre z. B. die Wiedereinführung der im Jahr 1992 in Deutschland mit dem Betreuungsgesetz außer Kraft gesetzten „Entmündigung“ möglich, denn die Entmündigung bezweckt nichts anderes als die Einsetzung eines gesetzlichen Vertreters durch staatlichen Akt, der anstelle des behinderten Menschen agieren soll.

Dies wäre nicht nur ein Rückschritt im Vergleich mit dem seit 1992 geltenden Betreuungsgesetz (§§ 1896 BGB), das bei Anordnung einer Betreuung die Geschäftsfähigkeit der unter Betreuung gestellten Personen grundsätzlich unangetastet lässt, sondern wirft die Frage auf, welchen Wert die Konvention noch hat, wenn sie die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Gruppen von behinderten Menschen durch die Anordnung einer gesetzlichen Vertretung von der eigenen Wahrnehmung verbriefter Menschenrechte auszuschließen.

Beispiel:

Der Konventionstext regelt in den Artikeln 17 ff. das Recht auf Erziehung, das Recht der Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben, das Recht auf Gesundheit und Rehabilitation, das Recht auf Arbeit usw.

Die Möglichkeit der Einrichtung einer gesetzlichen Vertretung wird auf nationaler Ebene zwangsläufig die Frage aufwerfen, ob diese Rechte persönlich geltend gemacht werden können oder der Rechtsmacht eines

„gesetzlichen Vertreters“ zugeordnet werden, der anstelle des behinderten Menschen handelt.

Das Beispiel macht deutlich, dass Artikel 9 die Schlüsselvorschrift für Menschen mit geistiger Behinderung, psychischer Beeinträchtigung und seelischer Krankheit ist. Wenn an dieser Stelle der Grundsatz durchbrochen wird, dass alle Menschen vor dem Recht gleich sind (vgl. die Überschrift zu Artikel 9), so wird damit in Kauf genommen, dass Menschen mit geistiger Behinderung, aber auch Menschen, die aufgrund einer psychischen/seelischen Erkrankung von den nationalen Regelungen des Vormundschaftsrechts erfasst werden, von der direkten (persönlichen) Inanspruchnahme der in der Konvention geregelten Menschenrechte ausgeschlossen werden.

Im Ergebnis würde sich damit die Konvention zum Schutz behinderter Menschen kaum von der UNO-Deklaration der Rechte von geistig behinderten Menschen von 1971 (UN-GA Resolution 2856(XXVI) vom 20.12.1971) unterscheiden, die die „gesetzliche Vertretung“ von Menschen mit geistiger Behinderung festgeschrieben hat und deshalb in den letzten Jahren und Jahrzehnten von den großen internationalen Behindertenverbände massiv als „veraltet“ kritisiert worden ist.

Der Deutsche Behindertenrat erwartet von der Bundesregierung und der von ihr eingesetzten deutschen Delegation, dem jetzt vom Ad-hoc-Komitee vorgelegten Text zu Artikel 9 eine Absage zu erteilen, soweit er das Konzept der gesetzlichen Vertretung wieder einführt, ohne sich mit den Alternativvorschlägen der Weltverbände behinderter Menschen auseinanderzusetzen, die das Modell des Supported Decision Making (übersetzt: Unterstützter/assistierter Entscheidungsprozess) in Artikel 9 verankern wollen.

Der Deutsche Behindertenrat erwartet außerdem, dass sich die deutsche Delegation von den Vorschlägen der Europäischen Union distanzieret, soweit diese für eine Gestaltung des Artikel 9 eintritt, die hinter den Maßstäben des deutschen Betreuungsrechts zurückbleibt.

Artikel 9 in der jetzt vorliegenden Fassung der 5. Sitzung des Ad-hoc-Komitees ermöglicht die Wiedereinführung der „Entmündigung“ als „letztes Mittel“. Dies ist unakzeptabel und wäre Anlass für den Deutschen Behindertenrat und die ihm angeschlossenen Verbände, sich vom Konventionsentwurf zu distanzieren.

2. Der International Disability Caucus (IDC) und sein Schattenentwurf einer Konvention

Artikel 17 des Entwurfs – Recht auf Bildung

Der IDC, der eine Plattform der beim Ad-Hoc-Komitee zugelassenen Nichtregierungsorganisationen darstellt, hat ein gemeinsames Papier mit einer Schattenkonvention entwickelt. Es verdient hohe Anerkennung, dass der IDC es erreicht hat, die Expertise unterschiedlicher Organisationen zu bündeln. Der DBR unterstützt den Entwurf als sehr guten Beitrag zur Diskussion. Entsprechend erwartet der DBR, dass die Delegationen der Mitgliedstaaten die Erfahrung und das Wissen der Experten in eigener Sache respektieren und den Text des IDC während der nächsten Sitzungen des Ad-Hoc-Komitees berücksichtigen.

Der DBR vertritt jedoch die Ansicht, dass der von der Working-Group des Ad-Hoc-Komitees erarbeitete Entwurfstext die Basis der Verhandlungen bleiben muss.

Vor allem im Hinblick auf Artikel 17 (Recht auf Bildung) bevorzugt der DBR die Version des Entwurfs der Working-Group vor dem des IDC. Im Vordergrund muss die Notwendigkeit und das Recht auf integrative Erziehung und Bildung stehen. Nur soweit das allgemeine Bildungssystem den Bedürfnissen behinderter Menschen nicht gerecht werden kann, sollen alternative Lernformen angeboten werden.

Der Entwurf des IDC behandelt in einem speziellen Absatz die Bildung von tauben, taubblinden, blinden und sehbehinderten Kindern und Jugendlichen. Nach Ansicht des DBR stellt ein solcher Absatz einseitig eine Gruppe in den Mittelpunkt. Zudem könnte hierdurch das vorrangige Konzept integrativer Bildung gestört werden.

Berlin, Mai 2005

Der Deutsche Behindertenrat (DBR)