

Zum Stand der Entwicklung der Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen

Eva Ullrich
Bundesministerium für Gesundheit
und Soziale Sicherung

Meine Damen und Herren,

ich freue mich, heute zu Ihnen zum Stand der Entwicklung der Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderung sprechen zu können.

Eine Sichtweise, die Behinderung in den Kontext der Menschenrechtspolitik stellt, gibt es noch nicht lange. Behinderung wurde im Rahmen der Vereinten Nationen aus medizinischer oder sozialpolitischer Sicht betrachtet und daher bisher überwiegend in Verbindung gebracht mit Prävention und Rehabilitation. Nicht die Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen, sondern die UN - Kommission für soziale Entwicklung sowie die Weltgesundheitsorganisation haben bisher die internationale Behindertenpolitik der Vereinten Nationen geprägt. Dabei gehören die etwa 600 Millionen behinderte Menschen, die – so wird geschätzt - auf dieser Welt leben, zu den am meisten gefährdeten Gruppen, wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht.

Frau Theresia Degener, Professorin an der evangelischen Fachhochschule in Bochum, die vielen von Ihnen bekannt sein dürfte, hat in einem Artikel zu einer möglichen UN-Menschenrechtskonvention ausgeführt, dass zwar mit dem Weltaktionsprogramm der Vereinten Nationen für behinderte Menschen von 1982 neben den traditionellen Zielen der Prävention und Rehabilitation als drittes die Chancengleichheit behinderter Menschen als Zielvorgabe für eine Behindertendekade proklamiert wurde. Doch wurde damit nur eines der zentralen – wenngleich auch wichtigen - Menschenrechte für behinderte Menschen eingefordert. Behinderung wurde weiterhin als medizinisches bzw. sozialpolitisches Problem gesehen – nicht aber als Menschenrechtsthema. Diese Sichtweise vertraten neben den Regierungen und ihren internationalen Organisationen auch die Menschenrechtsorganisationen. Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch kümmern sich – so schreibt Frau Professor Degener - bis heute kaum um Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen. Es ist auch relativ neu, dass sich internationale Behindertenorganisationen als Menschenrechtsorganisationen sehen.

Meine Damen und Herren,
neue Akzente in der Behindertenpolitik setzten für die 90er Jahre weltweit die *Vereinten Nationen*, indem ihre Generalversammlung am 20.12.1993 „Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte“ verabschiedete. Diese „Standard Rules“ haben zum Ziel, die Eingliederung behinderter Menschen - wir sprechen heute von Teilhabe - in allen Ländern voranzubringen. Dabei wurden besondere Schwerpunkte auf Prävention, Rehabilitation sowie die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Kinder und Jugendliche gelegt. Die Verabschiedung der Rahmenbestimmungen

war damals die konsequente Fortsetzung der Aktivitäten zum Internationalen Jahr der Behinderten 1981, der Internationalen Dekade der Behinderten von 1983 bis 1992 und des dazu verabschiedeten Weltaktionsprogramms für Behinderte sowie des 1992 ausgerufenen, jährlich am 3. Dezember begangenen Internationalen Tages der Behinderten. Die Standard Rules dienten vielen Ländern als Orientierung in der Behindertenpolitik. Ihre Anwendung hat die Behindertenpolitik vieler Länder - auch Deutschlands - ein großes Stück vorangebracht.

Aber es darf nicht übersehen werden, dass diese Rahmenbestimmungen lediglich empfehlenden Charakter haben und schon deshalb nicht geeignet sind, Menschenrechte durchzusetzen. Außerdem beziehen sie sich überwiegend auf das Sozialrecht.

Bisher gibt es 7 Menschenrechtsinstrumente. Das sind die

- 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),
- Internationale Konvention über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer (1990)

Mit Ausnahme der Kinderkonvention, die in Artikel 2 die Anerkennung und die Sicherung der in der Konvention festgelegten Rechte - ohne Diskriminierung auch auf Grund einer Behinderung - vorsieht und mit Artikel 23 einen eigenen Artikel zu Kindern mit Behinderungen enthält, ist in keiner Konvention das Wort Behinderung zu finden.

Hinzu kommt, dass die Durchsetzung der Konventionen von eigenen Ausschüssen überwacht wird. Staaten, die die Konventionen ratifiziert haben, müssen periodisch Berichte zur Umsetzung der Konvention in ihrem Land den Ausschüssen vorlegen. In einigen Konventionen wurde auch ein Individualbeschwerdeverfahren vereinbart. Damit können individuelle Menschenrechtsverletzungen von einzelnen Personen oder Gruppen angeklagt werden.

Es muss festgestellt werden, dass sich bisher behinderte Menschen nicht auf eine spezielle Konvention berufen können, wenn sie Menschenrechtsverletzungen geltend machen wollten.

Im Rahmen einer Studie haben Frau Degener und andere knapp 150 der periodischen Staatenberichte und die Individualbeschwerden für einen Zeitraum von acht Jahren ausgewertet. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Ausschüsse bemüht sind, behinderte Menschen bei der Umsetzung dieser Konventionen zu berücksichtigen. Es bleibt jedoch häufig bei einzelnen und sporadischen Maßnahmen. Den Mitgliedstaaten fehlt ganz überwiegend das Bewusstsein dafür, dass es Verletzungen des Menschenrechts gegenüber behinderten Menschen gibt. Für die überwiegende Zahl der Staatenberichte

gilt: Behinderte Bürgerinnen und Bürger 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.

Daher muss man zu dem Ergebnis kommen, dass die bereits existierenden Menschenrechtskonventionen keinen hinreichenden Schutz für behinderte Menschen bieten. Behinderte Menschen werden bei der Umsetzung der bestehenden Menschenrechtsinstrumente ungenügend berücksichtigt und sie haben als individuelle Opfer faktisch keinen Zugang zu den Beschwerdeverfahren.

Eine VN-Konvention könnte die Belange behinderter Menschen in mehrfacher Hinsicht stärken, unter anderem durch

- Rechtsverbindlichkeit,
- die Betonung, dass Menschen mit Behinderungen Träger von Rechten und nicht nur Empfänger von Fürsorge sind,
- mehr Aufmerksamkeit für die Situation behinderter Menschen und
- die Festlegung von effizienteren Kontrollmechanismen als bei den bisherigen, nicht verpflichtenden Instrumenten.

Hinsichtlich behinderter Menschen und ihrer Menschenrechte hat der Erkenntnisprozess gerade begonnen. Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Kriege, unmenschliche Körperstrafen, aber auch traditionelle wie Geschlechtsverstümmelungen an Frauen und medizinische Experimente an Menschen sind Ursachen für viele Behinderungen. Oftmals gehören Menschenrechtsverletzungen zum Alltag vieler behinderter Menschen in allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Ich denke dabei beispielsweise an das auch bei uns viel diskutierte Thema von sexualisierter Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen. Oder ein anderes Beispiel: Es gibt Länder, in denen behinderten Menschen eine Heirat oder Familiengründung unmöglich ist. Hinzu kommen beispielsweise Abhängigkeit, Armut, ungenügende medizinische Versorgung.

Das Thema der Diskriminierung von behinderten Menschen ist auch in Deutschland nicht unbekannt. Erst 1994 wurde in Artikel 3 des Grundgesetzes ein Passus aufgenommen, wonach niemand wegen seiner Behinderung diskriminiert werden darf. Erst mit dem Behindertengleichstellungsgesetz von 2002 wurden beispielsweise Regelungen zur Barrierefreiheit, zur Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache und zum Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen oder auch zum Benachteiligungsverbot für Träger der öffentlichen Gewalt festgeschrieben.

Das Wort „Teilhabe behinderter Menschen“ wurde in Deutschland erstmals mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch, das 2001 in Kraft trat, gesetzlich manifestiert und hat damit auch eine gesellschaftliche Akzeptanz erfahren. Sie sehen also, die Frage einer Menschenrechtskonvention für behinderte Menschen betrifft auch Deutschland - es sind

nicht nur Probleme, die irgendwo - ganz weit weg zu behandeln sind.

Die Diskussion um eine U.N.- Behindertenkonvention gibt es seit mindestens zwanzig Jahren. Innerhalb der Gremien der Vereinten Nationen wurde ein entsprechender Vorschlag erstmals 1987 während der U.N. - Behindertendekade diskutiert. Der italienische Entwurf einer Behindertenkonvention blieb damals erfolglos. Es wurde die Meinung vertreten, dass die Rechte behinderter Menschen durch die allgemeinen Menschenrechtskonventionen ausreichend geschützt seien. Einen weiteren Vorstoß gab es 1989 durch Schweden. Auch damals kam eine entsprechende Mehrheit unter den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen nicht zustande.

Mit der Verabschiedung der Peking Deklaration im März 2000 wurde der Kampf um eine Behindertenkonvention wieder aufgenommen. Es waren fünf große internationale Nichtregierungsorganisationen, nämlich Disabled People's International, International Inclusion, Rehabilitation International, World Blind Union, World Federation of the Deaf, die einen erneuten Vorstoß unternahmen. Im April 2000 hat Irland das Thema in die Sitzung der U.N.-Menschenrechtskommission in Genf eingebracht. Der Vorschlag für eine Behindertenkonvention wurde aber aus dem Resolutionsentwurf wieder entfernt, als sich abzeichnete, dass kein Konsens erzielt werden konnte.

Auf Initiative von Mexiko verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2001 die Resolution 56/168, mit der ein „Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities“ ins Leben gerufen wurde. Dieser Ausschuss soll Vorschläge für eine umfassende und integrale internationale Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderung sammeln. Damit haben im Rahmen der Vereinten Nationen die Vorarbeiten *zu einer rechtsverbindlichen Konvention* „zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen“ *begonnen*.

Ein erstes Treffen dieses Ausschusses fand vom 29. Juli bis zum 9. August 2001 im U.N. Hauptquartier in New York statt. 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). Insbesondere die Länder der Europäischen Union haben auf klare Modalitäten für eine gleichberechtigte Teilnahme der Nichtregierungsorganisationen gedrängt und haben inhaltliche Diskussionen davon abhängig gemacht, dass die Betroffenen selbst zu Wort kamen. Und ich kann einschätzen, dass sich die behinderten Menschen durch exzellente Beiträge Gehör und Anerkennung verschafft haben. Obwohl sich insbesondere die Behindertenorganisationen von der ersten Tagung des Ad-Hoc-Komitees mehr versprochen hatten - eventuell sogar schon einen ersten Entwurf einer Konvention -, bekräftigte das Komitee in seiner Abschlussresolution die Notwendigkeit, sich weiterhin mit Vorschlägen für eine Behindertenkonvention zu beschäftigen. Damit war eine erste Bresche geschlagen. Es wurde die Notwendigkeit gesehen, dass sich das Komitee in einer zweiten Sitzung unter Beteiligung der NRO weiter mit der Thematik befasst. Insofern ist die erste Sitzung des Ad-Hoc-Komitees als Erfolg zu betrachten.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben dem „Ad Hoc Komitee“ zu seiner zweiten Tagung vom 16. - 27. Juni 2003 in New York ein Eckpunktepapier mit Kernele-

menten wie beispielsweise „Nicht-Diskriminierung“, „Chancengleichheit“, „Autonomie“ sowie „Teilhabe und Integration“ vorgestellt, das von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Zeit zu einem Vorschlag für einen Konventionstext fortentwickelt werden wird. Deutschland nimmt an den Beratungen äußerst progressiv teil. Die deutsche Delegation zur zweiten Tagung des Ad-hoc-Komitees wurde vom Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der behinderten Menschen geleitet. Frau Professor Degener war als behinderte Frau und international anerkannte Expertin in der Regierungsdelegation vertreten. Aufgrund einer Initiative der EU wurde die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die sich aus 27 Regierungsvertretern, 12 Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und einem Repräsentanten eines nationalen Menschenrechtsinstituts zusammensetzt. Damit wurde ein wichtiges Ziel erreicht, eine operative Gruppe zu schaffen, die rechtzeitig vor der nächsten Sitzungsperiode (voraussichtlich Sommer 2004) einen Entwurfstext vorlegt, auf dessen Grundlage die Konventionstextverhandlungen erfolgen können. Auch hier wurde mit großer Kraftanstrengung die gleichberechtigte Beteiligung der Vertreter von Nichtregierungsorganisationen durchgesetzt. Deutschland hat nach Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und dem Behindertenbeauftragten sein Interesse angemeldet, mit einer Expertin in der Arbeitsgruppe vertreten zu sein. Die Arbeitsgruppe soll einmal für die Dauer bis zu 10 Tagen in New York tagen. Als Vertreterin Deutschlands wurde Frau Professor Doktor Theresia Degener, für einen der fünf den Westeuropäischen Ländern zur Verfügung stehenden Plätzen als Teilnehmerin benannt. Nach den letzten Meldungen ist es so gut wie sicher, dass Frau Professor Degener in der Arbeitsgruppe vertreten sein wird.

Aus der Sicht der Europäischen Union und aus Sicht der deutschen Delegation wird nach der zweiten Sitzung des „Ad Hoc Komitees“ eingeschätzt, dass die Erarbeitung einer internationalen Menschenrechtskonvention für behinderte Menschen inzwischen von einer Vielzahl von Ländern und den führenden internationalen Behindertenverbänden aktiv unterstützt wird. Immerhin hat sich eine überwältigende Mehrheit der in New York vertretenen Staaten *für eine Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen* ausgesprochen. Unserer Auffassung nach ist damit auch die zweite Sitzung des Ad-hoc-Komitees erfolgreich verlaufen. Die von Deutschland bisher in der Sache verfolgte Politik hat sich damit bestätigt.

Deutschland setzt sich für die Ausarbeitung eines breit angelegten Übereinkommens ein, mit dem sichergestellt werden soll, dass die bestehenden weltweit anerkannten Menschenrechte vollständig auf Menschen mit Behinderungen angewendet werden. Dieses Übereinkommen muss sich in den Rahmen der bestehenden internationalen Menschenrechts-Instrumente einfügen. Doppelte Regelungen sollen vermieden und die bestehenden Standards sollten nicht unterschritten werden. Die Rahmenbestimmungen für die Herstellung von Chancengleichheit für Behinderte von 1993 sollten weiterentwickelt und mit der Konvention verknüpft werden. Ein umfassendes und modernes Monitoringverfahren sollte verankert werden. Um zahlreiche Ratifizierungen sicherzustellen, muss eine zukünftige Konvention realistisch sein, d.h. keine für viele Staaten nur schwer erfüllbaren Detailforderungen aufstellen, die staatliche Handlungsspielräume unnötig einengen und zugleich eine hohe Schwelle für eine breite Ratifikation des Übereinkommens darstellen würden.

Im Ministerium für Gesundheit und soziale Sicherung wurde bereits nach der ersten Tagung des Ad-Hoc-Komitees eine Arbeitsgruppe gebildet, an der der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, das Auswärtige Amt, Vertreter des Deutschen Behindertenrates, das Deutsche Institut für Menschenrechte, Frau

Degener und Herr Lachwitz teilnehmen. Mit dieser Arbeitsgruppe sind wir gut gerüstet, um gemeinsam mit unseren europäischen Partnern weiterhin an einer gemeinsamen und tragfähigen Lösung mitzuarbeiten.