

Die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes*

Norman Weiß

- I. Einleitung
- II. Der Begriff der Behinderung
- III. Tatsächliche Situation und Notwendigkeit weiterer Maßnahmen
- IV. Bisherige Maßnahmen der Vereinten Nationen zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen
- V. Entwurf einer Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen
- VI. Ausblick und Fazit

I. Einleitung

Nach mehrjähriger Befassung mit dem Thema „Menschen mit Behinderungen“ hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 2001 die Resolution zur Ausarbeitung einer umfassenden internationalen Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen verabschiedet und einen Ad-hoc-Ausschuß zur Ausarbeitung dieser Konvention eingesetzt.¹ Dieser nahm seine Arbeit im August 2002 auf und konnte auf seiner 7. Sitzung im Januar/Februar 2006 den Entwurf zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen² vorlegen. Auf der 8. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vom 14. bis zum 25. August 2006 wurden weitere Präzisierungen des

Entwurfs vorgenommen,³ der von der Generalversammlung während ihrer 61. Sitzung, am 13. Dezember 2006, im Konsens angenommen wurde. Dies ist Anlaß für den vorliegenden Text, der sich auf die Ebene der Vereinten Nationen beschränkt.⁴

II. Der Begriff der Behinderung

Das Völkerrecht liefert bislang keine rechtsverbindliche Definition des Begriffs der Behinderung; im Recht der Europäischen Union wird der Begriff bereichsspezifisch unterschiedlich verwendet.⁵

* Ich danke *Sofia Massoud* und *Kathrin Horn* für die Unterstützung bei der Recherche.

¹ GV-Res. 56/168 vom 19. Dezember.

² Siehe Report of the seventh session of the UN Ad hoc Committee vom 13. Februar 2006 (UN-Dok. A/AC. 265/2006/2), Annex II.

³ Siehe Interim Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its eighth session vom 1. September 2006 (UN-Dok. A/AC. 265/2006/4), Annex II. Der Entwurf ist unter www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8adart.htm abrufbar.

⁴ Für die europäische Ebene sei auf *Anna Lawson/Caroline Gooding* (Hrsg.), *Disability Rights in Europe, From Theory to Practice, Essays in European Law*, 2005, verwiesen.

⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission, Situation behinderter Menschen in der erweiterten Europäischen Union: Europäischer Aktionsplan 2006-2007, S. 4: „Die Situation behinderter Menschen in Europa lässt sich nur schwer bestimmen. Die Definitionen und Kriterien im Bereich „Behinderung“ sind je nach politischen Zielen, Rechtsvorschriften und Verwaltungsstandards unterschiedlich. Bevölkerungserhebungen liefern subjektive Daten, die von abweichenden kulturellen Auffassungen in den einzelnen Mitgliedstaaten beeinflusst werden.“; siehe http://ec.europa.eu/employment_social/index/com_2005_604_de.pdf (diese und alle weiteren Internetseiten wurden zuletzt abgerufen am 30. Oktober 2006). Zum deutschen Recht vgl. § 3 SGB IX.

Das Weltaktionsprogramm für Behinderte von 1982 und die Rahmenbestimmungen über die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte von 1993 unterstreichen die gesellschaftlichen Ursachen von Behinderung und sehen letztere nicht ausschließlich als individuelles Problem.⁶ Behinderung sei vielmehr das Ergebnis einer dynamischen Wechselwirkung zwischen Gesundheitsbedingungen und anderen persönlichen Faktoren auf der einen und sozialen und physischen äußeren Faktoren auf der anderen Seite.⁷

Unterschieden wird zwischen folgenden Arten von Behinderungen:⁸

- Beeinträchtigung (Impairment) als Verlust oder Abweichung psychologischer, physischer oder anatomischer Strukturen oder Funktionen,
- Funktionsbeeinträchtigung (Disability) als Beschränkung oder Mangel/Unfähigkeit infolge einer Beeinträchtigung zur Ausübung einer Tätigkeit in einer Art und Weise und einem Umfang, wie sie als üblich für einen Menschen angesehen wird sowie
- soziale Beeinträchtigung (Handicap) als Nachteil für ein bestimmtes Individuum infolge einer (Funktions-) Beeinträchtigung, der die Erfüllung einer Rolle, die als üblich bezogen auf das Alter, Geschlecht, soziale oder kulturelle Faktoren dieser Person angesehen wird, begrenzt oder verhindert.

Die Definition der Behinderung war nach dem in der siebten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses erörterten Konventionsentwurfs noch offen. Nunmehr enthält Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs eine Definition der Behinderung:

“Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual, or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.”

III. Tatsächliche Situation und Notwendigkeit weiterer Maßnahmen

Mehr als 600 Millionen⁹ Menschen sind weltweit infolge geistiger und/oder kör-

⁶ Im Sekretariat der Vereinten Nationen ist die „Abteilung für Sozialpolitik und Entwicklung“ die Schaltstelle für alle mit dem Thema Behinderung zusammenhängenden Fragen. Ein innerhalb dieser Abteilung eingerichtetes „Sekretariat für die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (nachfolgend: Konventionssekretariat) koordiniert die Aktivitäten und stellt Informationen auf folgenden Internetseiten bereit: www.un.org/esa/socdev/enable/disabout.htm, die auch in diesem Artikel Verwendung fanden.

⁷ Eindrücklich zum kulturspezifischen Verhältnis von Behinderung und Normalität: *Alison Dundes Renteln*, Cross-Cultural Perceptions of Disability: Policy Implications of Divergent Views, in: Herr/Gostin/Koh (Hrsg.), *The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities, Different but Equal*, 2003, S. 59-81.

⁸ *Konventionssekretariat*, www.un.org/esa/socdev/enable/faqs.htm#definition; siehe dazu auch GV-Res. 48/96 vom 20. Dezember 1993, Nr. 19 wonach die „Ausdrücke ‚Funktionsbeeinträchtigung‘ und ‚soziale Beeinträchtigung‘ im Lichte der neueren Geschichte der Behinderungsproblematik gesehen werden [müssen]. In den siebziger Jahren kam es seitens der Vertreter von Behindertenorganisationen und der Fachleute zu heftigem Widerspruch gegen die damals herrschende Terminologie. Die oft unklare und irreführende Verwendung der verschiedenen Ausdrücke für ‚Behinderung‘ erschwerte grundsätzliche Entscheidungen und politische Maßnahmen. In der verwendeten Terminologie kam ein medizinisch-diagnostischer Ansatz zum Ausdruck, der die Unzulänglichkeiten und Mängel des gesellschaftlichen Umfelds außer acht ließ“; wiedergegeben auf den Internetseiten der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen,

www.behindertenbeauftragter.de/index.php5?nid=221.

⁹ Diese und weitere Angaben in diesem Textabschnitt stützen sich auf Veröffentlichungen des Konventionssekretariats (unter www.un.org/esa/socdev/enable/disun.htm) und des Hochkommissariats für Menschenrechte (unter www.unhchr.ch/disability/intro.htm und www.ohchr.org/english/issues/disability/index.htm). Zur Europäischen Union vgl. ec.europa.eu/employment_social/index/com_2005_604_de.pdf: Etwa 44,6 Millionen Menschen im Alter von 16 bis 64 Jahren haben laut eigener Einschätzung ein lang andauerndes Gesundheitsproblem bzw. eine Behinderung

perlicher Beeinträchtigungen in ihrer Lebensführung durch physische oder gesellschaftliche Grenzen eingeschränkt. Rund 80% von ihnen leben in Entwicklungsländern.

Da sich die sozioökonomischen Gegebenheiten und Vorkehrungen, die die Staaten für das Wohl ihrer Bürger treffen, voneinander unterscheiden, sind auch die Ursachen und die Folgen von Behinderungen weltweit verschieden.¹⁰ In der Vergangenheit mußten Menschen mit Behinderungen eine gewisse „Unsichtbarkeit“ erdulden und wurden eher als Objekte angesehen, die Schutz, Behandlung und Hilfe benötigen, statt als Rechtssubjekte. Diese Sichtweise hat sich jedoch seit den 1970er Jahren gewandelt.

Menschen mit Behinderungen sehen sich mit Diskriminierungen und einem erschwerten Zugang zu wesentlichen Leistungen konfrontiert; beides hält sie oftmals davon ab, ihre Rechte und Freiheiten auszuüben. Ihnen wird so die vollständige und umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie an gesellschaftlichen Aktivitäten erschwert. Es gibt deshalb eine Vielzahl von Bemühungen zur Gleichstellung behinderter mit nicht behinderten Menschen in Bezug auf die Ausübung ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.¹¹

Experten beiderlei Geschlechts haben die folgenden Problemfelder ausgemacht, auf denen die Verwirklichung der angestrebten Gleichstellung erschwert ist:

- Erlangung von Bildung,
- Zugang zu Arbeit, selbst bei gleicher Qualifikation,

(longstanding health problem or disability – LSHPD); sie machen etwa 16 % der Gesamtbevölkerung der EU im erwerbsfähigen Alter aus.

¹⁰ Vgl. GV-Res. 48/96 vom 20. Dezember 1993 (Fn. 8), Nr. 2.

¹¹ Vgl. auch GV-Res. 48/96 (Fn. 8), Nr. 15: „Zweck der Rahmenbestimmungen ist es, sicherzustellen, daß Mädchen und Jungen, Frauen und Männer mit Behinderungen als Mitglieder der Gesellschaft die gleichen Rechte und Pflichten haben wie ihre Mitbürger.“

- Zugang zu Informationen,
- Erhalt und Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsfürsorge,
- Integration und Anerkennung.

Ein menschenrechtlich basierter Ansatz für diese Forderungen stützt sich auf das Konzept der Menschenwürde, demzufolge jeder Mensch als unschätzbare Wert an sich gesehen wird.¹² Hiernach kommt es gerade nicht auf eine mögliche wirtschaftliche oder sonstige „Eignung“ an, die den Menschen zu einem bloßen Mittel degradieren würde. Die Gleichheit der Menschen „vor dem Gesetz“ besteht ungeachtet ihrer tatsächlichen Unterschiedlichkeit.¹³

Die bestehenden Menschenrechtsverträge gelten für alle Menschen und beziehen deshalb grundsätzlich auch Menschen mit Behinderungen in ihren Schutz mit ein.¹⁴ Gleichwohl sind, in den verallgemeinerungsfähigen Worten des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR),

„die Vertragsstaaten zusätzlich aufgefordert, unter Ausschöpfung der ihnen verfügbaren Mittel geeignete Maßnahmen zu treffen, um solchen Menschen zu ermöglichen, alle Benachteiligungen zu überwinden, die sich im Hinblick auf die Paktrechte aus ihrer Behinderung ergeben.“¹⁵

¹² Vgl. nur *Horst Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 1 Rn. 50ff. m.w.Nw.

¹³ Vgl. nur *Werner Heun*, ebenda, Art. 3 Rn. 18 und passim m.w.Nw.

¹⁴ Zur menschenrechtlichen Einordnung grundlegend *Theresia Degener/Yolan Koster-Dreese* (Hrsg.), *Human Rights and Disabled Persons, Essays and Relevant Human Rights Instruments*, 1995; *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*, 2002.

¹⁵ CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Menschen mit Behinderungen, vom 9. Dezember 1994, auf deutsch abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen*, Deutsche Übersetzungen und Kurzeinführungen, 2005, S. 198-211 (S. 199).

Vereinzelt wird in den Dokumenten auch ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen Bezug genommen. So erfaßt die Präambel der Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen¹⁶ in ihrem 6. Erwägungsgrund ausdrücklich auch Frauen mit Behinderungen und nimmt das Übereinkommen über die Rechte des Kindes¹⁷ in seinem Art. 23 Bezug auf Kinder mit Behinderungen und verbietet in Art. 2 Diskriminierung wegen Behinderung des Kindes oder seiner Eltern.

Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte wurde durch Resolution 2000/51 der Menschenrechtskommission¹⁸ aufgefordert, Untersuchungen über Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes und der Überwachung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen anzustellen. Darauf aufbauend sollten Behindertenfragen verstärkt in die vertragsbasierten und nichtvertragsbasierten Überwachungsverfahren eingebunden werden.

Unlängst hat beispielsweise der Menschenrechtsausschuß die USA in seinen Abschließenden Bemerkungen zu ihrem kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht wegen der unverhältnismäßigen Gewaltausübung durch Polizeibeamte gegenüber geistig Behinderten und wegen möglicherweise ohne die Einwilligung dieser Personen vorgenommene wissenschaftliche Forschungen gerügt.¹⁹

Das Büro des Hochkommissars unterstützt die zuständigen Akteure bei der Ausarbeitung einer Konvention zu Rechten von Menschen mit Behinderungen; es arbeitet verstärkt mit den besonderen Mechanismen und anderen Organisationen der UN im Bereich Behinderung zusammen (siehe unten IV.2.).

¹⁶ GV-Res. 48/104 vom 20. Dezember 1993.

¹⁷ Vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3, BGBl. 1992 II S. 122.

¹⁸ Vom 25. April 2000, UN-Dok. E/CN.4/RES/2000/51.

¹⁹ Menschenrechtsausschuß, Abschließende Bemerkungen vom 27. Juli 2006, UN-Dok. CCPR/C/USA/CO/3, Nr. 30f.

IV. Bisherige Maßnahmen der Vereinten Nationen zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen

1. Allgemeiner Schutz der Menschenrechte

Die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen wenden den Rechten der Menschen mit Behinderungen schon seit langem ihre Aufmerksamkeit zu. Art. 2 Abs. 1 und Art. 7 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte²⁰ (AEMR) enthalten allgemeine Diskriminierungsverbote, die in späteren Dokumenten um spezifische Standards auch für Menschen mit Behinderungen ergänzt wurden.

Während der großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen wurde ein gewachsenes Bewußtsein für die speziellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen deutlich. Gleichzeitig zeigten die Beratungen, daß ernsthafte Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in diesem Gebiet erforderlich sind, um substantielle Verbesserungen zu erreichen.

Die UN-Umweltkonferenz (Rio de Janeiro, 1992), die Weltkonferenz über Menschenrechte (Wien, 1993), die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (Kairo, 1994), der Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995), die Vierte Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995) und Habitat II (Istanbul, 1996) behandelten alle unter ihrem jeweiligen Blickwinkel auch die Situation behinderter Menschen. In den Schlußdokumenten werden teilweise sehr detaillierte Empfehlungen zur Wiedergutmachung vergangener Diskriminierungen abgegeben sowie zum Schutz und zur Unterstützung der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgerufen, um ihnen eine vollständigen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

So unterstreicht etwa die Agenda 21 (verabschiedet auf der UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro), daß das übergreifende

²⁰ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19.

Ziel im Bereich des Wohn- und Siedlungswesens die Verbesserung der Qualität der menschlichen Siedlungen in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht sowie der Lebens- und Arbeitsumwelt aller Menschen, insbesondere der städtischen und ländlichen Armutsgruppen sei. Grundlage solcher Verbesserungen sollten Maßnahmen im Rahmen der technischen Zusammenarbeit, Partnerschaften zwischen dem öffentlichen, dem privaten und dem kommunalen Sektor und die Beteiligung von Bürgergruppen und Interessengemeinschaften, wie etwa der Frauen, der indigenen Bevölkerung, der älteren Menschen und der Behinderten am Entscheidungsprozeß sein. Diese Herangehensweisen sollen als Kernprinzipien in die nationalen Siedlungsstrategien Eingang finden.²¹

Wiener Erklärung und Aktionsprogramm aus dem Jahre 1993 widmen den Rechten Behinderter einen separaten Abschnitt (Nr. 63-65),²² in dem die uneingeschränkte Gültigkeit aller Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen betont wird. Diskriminierungen sollen unterbleiben und Fördermaßnahmen geprüft werden.

Breiten Raum nehmen die Belange von Menschen mit Behinderungen ferner in den Abschlußdokumenten der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung²³ und des Weltgipfels für soziale Entwicklung ein. Im Aktionsprogramm des Weltgipfels wird u. a. auf die Armutsanfälligkeit von Behinderten hingewiesen.²⁴

Verschiedene Sonder- und Unterorganisationen der Vereinten Nationen befassen

sich mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen: Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) stellt spezielle Bildungsprogramme bereit, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sorgt für technische Hilfe im Bereich Gesundheit und Prävention und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) unterstützt Programme für behinderte Kinder und stellt technische Hilfe in Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation Rehabilitation International bereit. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) setzt sich für die Verbesserung des Arbeitszuganges und die Erhöhung der wirtschaftlichen Integration im Wege internationaler Arbeitsstandards und technischer Zusammenarbeit ein.

2. *Spezielle Maßnahmen zum Schutze Behinderter*

Nachdem die Generalversammlung zunächst am 20. Dezember 1971 die Deklaration der Rechte geistig behinderter Menschen²⁵ verabschiedet hatte, die feststellt, daß geistig behinderten Menschen die selben Rechte zukommen wie anderen Menschen sowie solche Rechte, die ihren Bedürfnissen in medizinischer und gesellschaftlicher Hinsicht sowie hinsichtlich ihrer Bildung entsprechen, verabschiedete sie vier Jahre später die Deklaration über die Rechte behinderter Menschen²⁶. Diese fordert gleiche bürgerliche und politische Rechte für behinderte Menschen und formuliert Standards für eine gleiche Behandlung und einen gleichen Zugang zu Dienstleistungen, um die Integration behinderter Menschen zu fördern.

Am 16. Dezember 1976²⁷ proklamierte die Generalversammlung das Jahr 1981 zum Internationalen Jahr für Behinderte, dessen thematischer Schwerpunkt auf der umfassenden Teilhabe und – wie später ergänzt

²¹ Agenda 21 vom 14. Juni 1992, Teil I Nr. 7.4; auf deutsch unter www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf abrufbar.

²² Vom 25. Juni 1993, UN-Dok. A/CONF.157/23; abrufbar unter: www.ohchr.org/english/law/vienna.htm, auf Deutsch abgedruckt in: EA 1993, D 498-520.

²³ Vom 13. September 1994, UN-Dok. A/CONF.171/13/Rev.1.

²⁴ Vom 12. März 1995, UN-Dok. A/CONF.166/9, Annex II, Nr. 19.

²⁵ GV-Res. 2856 (XXVI).

²⁶ GV-Res. 3447 (XXX) vom 9. Dezember 1975.

²⁷ GV-Res. 31/123.

wurde – Gleichheit lag. Eines der Hauptergebnisse dieses Jahres war das Weltaktionsprogramm für Behinderte,²⁸ zu dessen Umsetzung die UN-Dekade der Menschen mit Behinderungen (1983-1992)²⁹ ausgerufen wurde. Ein im Aktionsprogramm vorgesehenes Welttreffen von Sachverständigen für die Überprüfung der Durchführung des Weltaktionsprogramms für Behinderte fand 1987 in Stockholm statt.

Der Wirtschafts- und Sozialrat ermächtigte mit Resolution 1990/26 vom 24. Mai 1990 die Kommission für soziale Entwicklung dazu, Rahmenbestimmungen über die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Kinder, Jugendliche und Erwachsene in enger Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen, anderen zwischenstaatlichen Organen und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere Behindertenorganisationen, auszuarbeiten. Daraufhin verabschiedete die Kommission für soziale Entwicklung im Februar 1991 Resolution 32/2, in der sie beschloß, im Einklang mit der vorgenannten ECOSOC-Resolution zu diesem Zweck eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Ad-hoc-Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Generalversammlung verabschiedete schließlich die „Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte“,³⁰ die in 22 sogenannten Regeln die Schwerpunkte des Weltaktionsprogramms zusammenfaßt. Um Hilfe bei der Überwachung der Umsetzung dieser Rahmenbestimmungen zu leisten und den Dialog über sie zu fördern, ernannte der Generalsekretär 1994 *Bengt Lindqvist* zum Sonderberichterstatter „on Disability of the Commission for Social Development“; sein dreijähriges Mandat wurde vom ECOSOC zweimal erneuert. Seit dem Jahre 2003 amtiert *Sheikha Hessa Al-Thani*. Die Berichterstatter haben den Prozeß der vergangenen zwölf Jahre nicht nur kritisch begleitet,

sondern durch ihre gehaltvollen Impulse auch wichtige Anstöße gegeben.³¹

V. Entwurf einer Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen

Auf den Grundlagen der vorgenannten Aktivitäten hatte sich die Erkenntnis herausgebildet, daß ein spezielles menschenrechtliches Instrument zum Schutz der Behinderten notwendig sei. Dementsprechend setzte die Generalversammlung mit ihrer Resolution zur Ausarbeitung einer umfassenden und integralen internationalen Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen³² schließlich einen Ad-hoc-Ausschuß ein, um die erforderlichen Formulierungsarbeiten zu leisten.

Dieser Ausschuß legte auf seiner siebten Sitzung im Januar/Februar 2006 einen Entwurf zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vor. Im August 2006 wurden weitere Überarbeitungen vorgenommen und eine Fassung verabschiedet, die, wie eingangs berichtet, der Generalversammlung nun vorliegt.

1. Überblick über den der Generalversammlung vorgelegten Konventionsentwurf

Ziel der Konvention soll es sein, den vollständigen und gleichberechtigten Genuß aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu sichern sowie den Respekt vor ihrer angeborenen Würde zu fördern (Art. 1)³³.

Der Entwurf enthält sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Er behandelt

²⁸ GV-Res. 37/52 vom 3. Dezember 1982.

²⁹ Ebenda, Nr. 11.

³⁰ GV-Res. 48/96 vom 20. Dezember 1993, Annex.

³¹ Unter *Konventionssekretariat*, www.un.org/esa/socdev/enable/rapporteur.htm findet sich eine Übersicht über die Aktivitäten.

³² GV-Res. 56/168 vom 19. Dezember 2001.

³³ Artikelangaben ohne nähere Bezeichnung beziehen sich auf den Konventionsentwurf.

Frauen und Kinder mit Behinderungen als besonders verletzbare Untergruppen (Art. 6 und 5) und formuliert in Art. 3 acht grundlegende Prinzipien:

- Respekt vor der angeborenen Würde, individuelle Autonomie und Unabhängigkeit von Personen,
- Nichtdiskriminierung,
- vollständige und effektive Teilhabe und Beteiligung an der Gesellschaft,
- Respekt vor Unterschiedlichkeit und Akzeptanz von Behinderungen als Teil der menschlichen Unterschiedlichkeit und als Teil der Menschheit,
- Gleichheit der Möglichkeiten,
- Zugänglichkeit („accessibility“),
- Gleichheit zwischen Männern und Frauen,
- Respekt vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und vor ihrem Recht auf Bewahrung ihrer Identität.

2. Die Garantien im einzelnen

Art. 4 enthält einen sehr detaillierten Katalog allgemeiner Verpflichtungen, die die Staaten übernehmen. Dort wird beispielsweise auch festgelegt, daß die Staaten bei der Entwicklungszusammenarbeit auf die Belange von Menschen mit Behinderungen besondere Rücksicht nehmen sollen (Art. 4 Abs. 3).

Die weiteren Vorschriften widmen sich den folgenden Themen:

- Art. 5: Gleichheit und Nichtdiskriminierung,
- Art. 8: Bewußtmachung des Problems, Bekämpfung von Vorurteilen zur Veränderung der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Förderung der Erkenntnis über die Fähigkeiten und den gesellschaftlichen Beitrag von Menschen mit Behinderungen,
- Art. 9: Zugänglichkeit/Barrierefreiheit; Ermittlung und Behebung von Hindernissen und Beschränkungen; Sicherstellung, daß Menschen mit Behinderungen Zugang zu ihrer Umwelt, Transportmitteln, öffentlichen Einrich-

- tungen und Leistungen sowie zu Information und Kommunikation haben,
- Art. 10: Recht auf Leben,
- Art. 11: Besonderer Schutz in Gefahrensituationen wie bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen,
- Art. 12: Gleichheit vor dem Gesetz (einschließlich gleiches Recht auf Eigentum),
- Art. 13: Gleicher Zugang zum Rechtssystem,
- Art. 14: Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person,
- Art. 15: Verbot von Folter, grausamer, unmenschlicher, entwürdigender Behandlung oder Bestrafung sowie Verbot medizinischer oder wissenschaftlicher Untersuchungen ohne Zustimmung der betreffenden Person,
- Art. 16: Verbot der Ausbeutung, von Gewalt und Mißbrauch; Förderung physischer und psychologischer Erholung für das Opfer sowie strafrechtliche Untersuchung des Mißbrauchs,
- Art. 17: Schutz der Integrität der Person,
- Art. 18: Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit,
- Art. 19: selbständiges Wohnen und Integration in die Gesellschaft,
- Art. 20: persönliche Mobilität,
- Art. 21: Meinungs(äußerungs)freiheit und Informationsfreiheit,
- Art. 22: Schutz der Privatsphäre,
- Art. 23: Schutz der Familie,
- Art. 24: Bildung,
- Art. 25: Gesundheit,
- Art. 26: Bereitstellung umfassender Re-/Habitationsangebote in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und Bildung,
- Art. 27: Arbeit und Beschäftigung,
- Art. 28: Bereitstellung entsprechender Rahmenbedingungen zum Lebensstandard und für sozialen Schutz,
- Art. 29: Gleiche Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben,
- Art. 30: Förderung der Teilhabe am kulturellen Leben, Freizeit und Sport.

Es schließen sich Regelungen an, die die technischen und verwaltungsmäßigen Grundlagen einer erfolgreichen Behinder-

tenpolitik betreffen (Art. 31: Statistik und Datenerhebung) sowie die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit unterstreichen (Art. 32).

3. Überwachung

Die Umsetzung der Konvention soll gemäß Art. 33 durch nationale Maßnahmen wie Koordinierungsstellen auf Regierungsebene und unabhängige Überwachungsmechanismen unterstützt werden; Betroffene und ihre Organisationen sind in diesen Prozeß einzubinden. In der Realität ist der nationale „Follow-up“ eine echte Schwachstelle aller Menschenrechtsverträge;³⁴ eine konsequente und kontinuierliche Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen³⁵ ist für Erfolge unverzichtbar. Nur wenige Regierungen haben nämlich bislang ein systematisches Nachbereitungsverfahren entwickelt.

Die Konvention sieht außerdem einen Ausschuß als Vertragsorgan vor (Art. 34), der als unabhängiges Gremium von zunächst zwölf, später achtzehn Expertinnen und Experten regelmäßig Staatenberichte der Vertragsstaaten entgegennehmen und prüfen soll (Art. 35ff.). Das Staatenberichtsverfahren ermöglicht eine kontinuierliche und anlaßunabhängige Kontrolle;³⁶ es ist für die Vertragsstaaten somit diskriminierungsfrei und bildet das Rückgrat der Überwachung menschenrechtlicher Verträge auf der Ebene der Vereinten Nationen. Eine Einzelfallprüfung erfolgt in seinem Rahmen freilich nicht. Ein Fakultativprotokoll, das es Indi-

viduen und Gruppen ermöglichen würde, Informationen und Beschwerden über mögliche Rechtsverletzungen einzureichen, war noch nicht konsensfähig. Die Vorteile von Individualbeschwerdeverfahren, die ein wichtiges Element des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes darstellen,³⁷ haben in den vergangenen Jahren nicht nur dazu geführt, daß von den Betroffenen mehr Verfahren angestrengt werden, sondern auch zur Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Frauenrechtsübereinkommen (CEDAW) beigetragen.

VI. Ausblick und Fazit

Sobald die Generalversammlung den Konventionstext verabschiedet hat, wird der Ratifikationsprozeß beginnen und die Mitgliedstaaten können zeigen, wie ernst sie ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gerade gegenüber den schwächsten Personengruppen nehmen.

Der besondere Schutz sogenannter verletzlicher Gruppen macht einerseits den politischen Willen deutlich, einen solchen Personenkreis und seine Belange ernst zu nehmen. Andererseits ermöglicht es die Spezialisierung den zuständigen Überwachungsgremien, spezifische Menschenrechtsverletzungen besser erkennen und Strategien zur Überwindung ursächlicher Strukturen entwickeln zu können. Dies hat die Arbeit des Frauenrechtsausschusses (CEDAW) und des Rassendiskriminierungsausschusses (CERD) eindrucksvoll gezeigt.³⁸

³⁴ Vgl. hierzu die Beiträge in *Philip Alston/James Crawford* (Hrsg.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, 2000.

³⁵ Hierzu *Frauke Lisa Seidensticker*, *Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies: An Example for Follow-Up at the National Level by National Human Rights Institutions*, 2005.

³⁶ Vgl. hierzu die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998.

³⁷ Siehe *Norman Weiß*, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, in: AVR 2004, S. 142-156.

³⁸ Siehe *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Das Frauenrechtsübereinkommen, in: Baum/Riedel/Schaefer (Hrsg.) *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1998, S. 155-165; *Bruno Otto Bryde*, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in: Klein (Hrsg.), *Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 61-79.