

Ein großer Schritt nach vorn

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über
die Rechte von Menschen mit Behinderung



In Kooperation mit den Verbänden
der Behindertenhilfe und -selbsthilfe

DAS WIR GEWINNT

Aktion
MENSCH



Inhalt

Menschenrecht. Für alle Menschen	05
Eine Minderheit. Aber groß	06
Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	07
Der Stand der Dinge	09
Menschen mit Behinderung sind Experten in eigener Sache	11
Chronik der UN-Behindertenrechtskonvention	12
Das Wichtigste in Kürze	14
Hausaufgaben für Deutschland	18
Rechte und Gerichte	20
Vom Papier ins Leben	22
Deutschland berichtet	23
Taten sind gefordert	25
Weitere Informationen	26



Menschenrecht. Für alle Menschen



Niemals zuvor hat es ein Völkerrechtsdokument gegeben, in dem die Rechte von Menschen mit Behinderung so zukunftsorientiert, glaubwürdig und übersichtlich benannt worden sind.

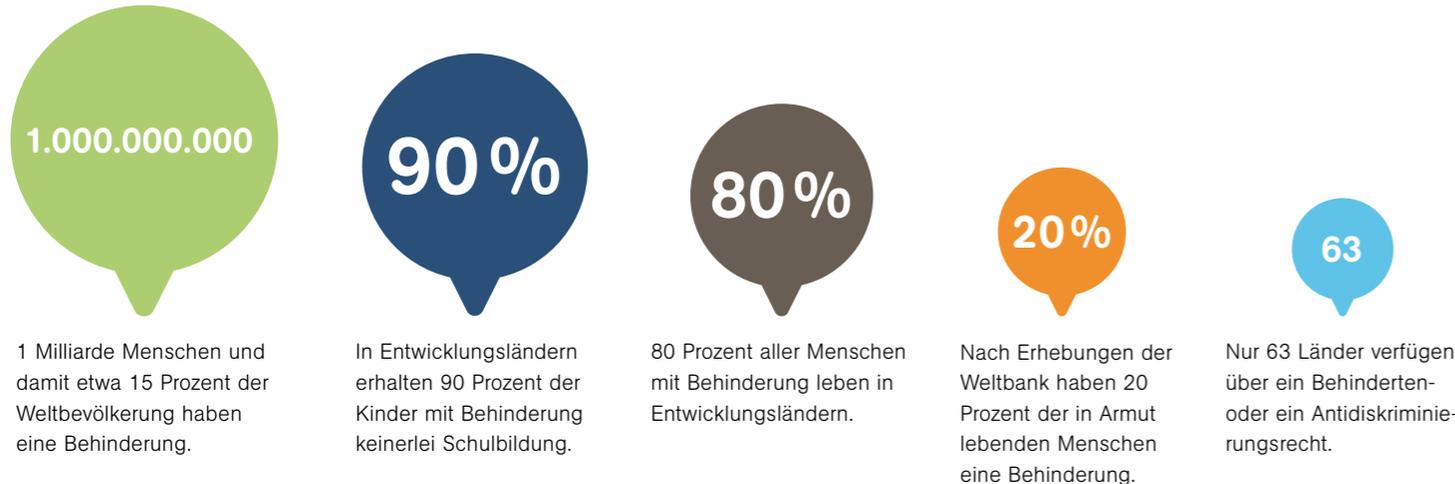
Seit dem 26. März 2009 hat Deutschland ein neues Gesetz, das die Rechte von Menschen mit Behinderung umfassend regelt. An diesem Tag ist das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) in New York beschlossene internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen als deutsches Bundesgesetz in Kraft getreten. Menschen mit Behinderung können sich seither auf die in 50 Artikeln zusammengefassten Rechte berufen, von denen manche direkt eingeklagt werden können. Einige andere Rechte, wie beispielsweise das Recht auf inklusive Beschulung, müssen dagegen erst in anderen Gesetzen, vor allem in den Schulgesetzen, konkretisiert werden. Niemals zuvor hat es ein Völkerrechtsdokument gegeben, in dem die Rechte von Menschen mit Behinderung so zukunftsorientiert, glaubwürdig und übersichtlich benannt worden sind.

Leitlinie dieses in der Terminologie des internationalen Völkerrechts als „Konvention“ bezeichneten Vertragstextes ist die Anerkennung von Menschen mit Behinderung als vollwertige Bürgerinnen und Bürger ihres jeweiligen Landes, denen alle Menschenrechte zustehen und die vor allem nicht benachteiligt werden dürfen.

Eine Minderheit. Aber groß

Die Umsetzung der UN-Behinderten- rechtskonvention

Die Vereinten Nationen hielten die Verabschiedung dieses Übereinkommens für besonders wichtig, denn:



Auf internationaler Ebene

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist die jüngste von derzeit 10 Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen. Anlässlich der einmal jährlich tagenden Konferenz der Vertragsstaaten werden die Mitglieder des UN-Ausschusses gewählt.

Dieser Ausschuss ist das Vertragsorgan der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Dessen Sitzungen sind, von Ausnahmen abgesehen, öffentlich.

Der Ausschuss kontrolliert die Einhaltung der Vertragspflichten, nimmt die Staatenberichte entgegen, prüft und kommentiert diese. Die Vertragsstaaten müssen 2 Jahre nach Ratifizierung und danach alle 4 Jahre einen Staatenbericht vorlegen.

Aus Staaten, die zusätzlich zur Konvention auch das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, können Individualbeschwerden angenommen werden, und für diese Staaten darf der UN-Ausschuss bei Bedarf eine Untersuchungskommission einrichten.

Auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene arbeiten drei Einrichtungen an der Umsetzung der UN-Konvention in den Vertragsstaaten:

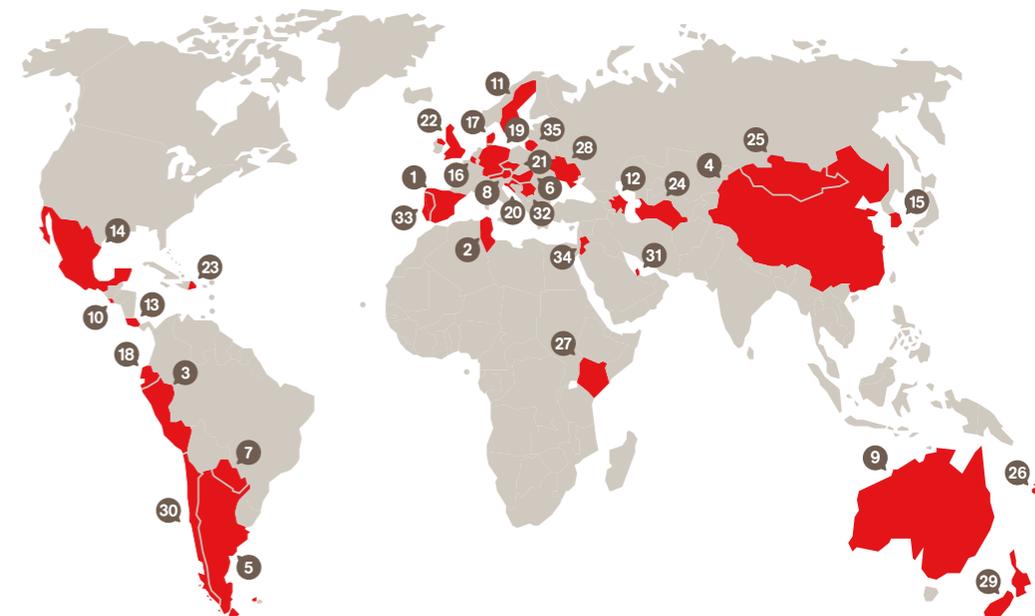
- die staatliche Anlaufstelle („focal point“), in Deutschland ist dies das Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- die staatliche Koordinierungsstelle, in Deutschland ist dies der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Hubert Hüppe
- eine unabhängige Monitoringstelle, in Deutschland ist dies das Deutsche Institut für Menschenrechte, Berlin, Leiter: Valentin Aichele

Als Schnittstelle dieser 3 Einrichtungen fungiert der Inklusionsbeirat.



Diese Länder haben ihren 1. Staatenbericht vorgelegt (in der Reihenfolge des Eingangs):

- | | |
|-------------------|-----------------------------|
| 1. Spanien | 19. Deutschland |
| 2. Tunesien | 20. Kroatien |
| 3. Peru | 21. Tschechien |
| 4. China | 22. Großbritannien |
| 5. Argentinien | 23. Dominikanische Republik |
| 6. Ungarn | 24. Turkmenistan |
| 7. Paraguay | 25. Mongolei |
| 8. Österreich | 26. Cook-Inseln |
| 9. Australien | 27. Kenia |
| 10. El Salvador | 28. Ukraine |
| 11. Schweden | 29. Neuseeland |
| 12. Aserbaidschan | 30. Chile |
| 13. Costa Rica | 31. Katar |
| 14. Mexiko | 32. Serbien |
| 15. Südkorea | 33. Portugal |
| 16. Belgien | 34. Jordanien |
| 17. Dänemark | 35. Litauen |
| 18. Ecuador | |



155 Länder haben die **UN-Behindertenrechtskonvention** unterzeichnet, in 126 Staaten sowie der Europäischen Union ist sie nach der Ratifizierung geltendes Recht. 91 Länder haben zudem das **Fakultativprotokoll** unterzeichnet und 76 haben dieses ratifiziert. 35 Staatenberichte liegen dem UN-Ausschuss vor. (Stand: Februar 2013)



Menschen mit Behinderung sind Experten in eigener Sache



Die Verhandlungen in New York waren von Anfang an geprägt vom Grundsatz „Nothing about us without us“ („Nichts über uns ohne uns“).

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat die Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung einstimmig angenommen. Sie setzt sich mit allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderung auseinander, analysiert sie und beschreibt in manchen Fällen detailliert, welche Rechte ihnen zustehen. Die Verhandlungen in New York waren von Anfang an geprägt vom Grundsatz „Nothing about us without us“ („Nichts über uns ohne uns“).

Die frühzeitige Einbindung von Menschen mit Behinderung als „Experten in eigener Sache“ hat dazu geführt, dass

sich die Konvention an den konkreten Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung orientiert.

Die Behindertenrechtskonvention (BRK) zeichnet sich durch ein besonderes Verständnis von Behinderung aus:

Behinderung wird nicht als statischer Zustand definiert. Gemäß UN-BRK ist Behinderung das Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen beeinträchtigten Menschen und (ihre gesellschaftliche Partizipation verhindernden) Barrieren. Diese Barrieren hindern Menschen mit Behinderung an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Chronik der UN-Behindertenrechtskonvention





Das Wichtigste in Kürze

Von herausragender Bedeutung ist deshalb Artikel 9 der Konvention über Barrierefreiheit, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu treffen, damit Hindernisse und Zugangsbarrieren gar nicht erst entstehen oder anderenfalls überwunden werden können. Gebäude, Straßen, Transportmittel, Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten sind so zu gestalten, dass sie für Menschen mit Behinderung frei zugänglich sind.

Dies gilt auch für Informations-, Kommunikations- und andere Dienstleistungen. Deshalb sollen die Vertragsstaaten

zum Beispiel dafür Sorge tragen, dass in für die Öffentlichkeit zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen Beschilderungen in Blindenschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form angebracht werden. Formulare und Fragebögen, aber auch Websites sollen so gestaltet werden, dass auch Menschen ohne Sehvermögen sie lesen und ausfüllen können. Und Gerichtsverhandlungen oder Erklärungen für Behördenverfahren sollen beispielsweise in Gebärdensprache übersetzt werden.

Bedeutsam ist der Appell in Artikel 2, Produkte, technische Gerätschaften und Gebäudeteile so zu gestalten, dass sie

auch von Menschen mit Behinderung möglichst ohne Anpassung genutzt werden können („universelles Design“). Die DIN-Normen für Gebäude, Geräte und Dienstleistungen sind deshalb so zu verändern, dass das behindertengerechte Bad oder die rollstuhlgerechte Eingangstür zum Regelfall werden und Menschen mit Behinderung nicht zum Kauf teurer Sonderanfertigungen gezwungen sind.

In Artikel 21 (Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen) werden die Vertragsstaaten verpflichtet, Menschen mit Behinderung für die Allgemeinheit bestimmte Informationen „ohne zusätzliche

Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien, die für alle Arten der Behinderung geeignet sind, zur Verfügung zu stellen“ und vor allem die Verwendung von Gebärdensprache und Blindenschrift anzuerkennen und zu fördern.

Artikel 12 befasst sich mit der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderung. Die Beratungen der Vereinten Nationen haben ergeben, dass weltweit Millionen von Menschen mit Sinnesbehinderung und geistiger Behinderung oder auch mit psychosozialen Problemen elementare Menschenrechte vorenthalten werden. Das Übereinkommen verlangt deshalb in Artikel 12, dass

Entmündigungen und andere weitgehende Eingriffe in persönliche Rechte verhindert werden. Die Vertragsstaaten müssen geeignete Maßnahmen treffen, um Menschen mit Behinderung Zugang zu der Unterstützung zu ermöglichen, die diese bei der Ausübung ihrer Funktion als Rechtsperson oder bei der Ausübung ihrer Rechte benötigen. Die deutsche Rechtsordnung steht damit vor der großen Herausforderung, für Menschen, die gesetzliche Betreuer haben, ein funktionierendes System von Unterstützungs- und Assistenzleistungen aufzubauen.

Damit sollen Menschen mit Behinderung in die Lage versetzt werden, selbst

.....
Gebäude, Straßen, Transportmittel, Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten sind so zu gestalten, dass sie für Menschen mit Behinderung frei zugänglich sind.
.....

Artikel 16 verpflichtet die Vertragsstaaten,
„alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um
alle Formen von Ausbeutung, Gewalt und
Missbrauch zu verhindern“.

Entscheidungen – beispielsweise über ärztliche Behandlungen, finanzielle Fragen oder auch den Abschluss von Verträgen – zu treffen, statt den Betreuer für sich entscheiden lassen zu müssen.

In vielen Ländern der Welt leben Menschen mit Behinderung in großen Heimen oder psychiatrischen Krankenhäusern unter oft menschenunwürdigen Bedingungen. Artikel 16 verpflichtet deshalb die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um alle Formen von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern“.

Und Artikel 14 regelt, dass eine Behinderung „in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt“. Die zwangsweise geschlossene Unterbringung von psychisch kranken Menschen sowie die nicht freiwillige medizinische Behandlung und die gesetzlichen Regelungen, die diese ermöglichen, müssen an-

gesichts dessen, so die Meinung von Experten, grundlegend überarbeitet werden.

Artikel 19 verlangt, Menschen mit Behinderung nicht mehr in Sondereinrichtungen unterzubringen, sondern ihnen die Möglichkeit zu geben, „ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben“. Dementsprechend werden die Vertragsstaaten verpflichtet, grundsätzlich auf die Unterbringung in Heimen zu verzichten, soweit dies nicht dem ausdrücklichen Wunsch dieser Menschen entspricht. Stattdessen sollen gemeindenahe Wohnformen und Unterstützungsdienste eingerichtet werden, die „Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft“ verhindern. Auch die persönliche Pflegeassistenz ist, soweit sie erforderlich ist, zur Verfügung zu stellen – und zwar unabhängig davon, wie hoch der Pflegebedarf von Menschen mit Behinderung ist.



Hausaufgaben für Deutschland



Eine besondere Herausforderung für den deutschen Gesetzgeber sind die sozialen Rechte, die in der UN-Konvention für Menschen mit Behinderung geregelt sind. Das deutsche Grundgesetz enthält weder ein Recht auf schulische und berufliche Bildung noch ein Recht auf Arbeit. Ganz anders die UN-Konvention:

In Artikel 24 über Bildung werden die Vertragsstaaten verpflichtet, zur Sicherstellung des Rechts auf Bildung ein inklusives Bildungssystem einzuführen. Ferner sollen sie sicherstellen, dass Menschen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem und insbesondere Kinder mit Behinderung nicht vom kostenlosen und verbindlichen Unterricht in der Grundschule oder von der Sekundarschulbildung ausgeschlossen werden.

Ausnahmen sollen nur dann zugelassen werden, wenn dies zum Erlernen von Blindenschrift, Kommunikations-, Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie für das Erlernen der Gebärdensprache und zur Förderung der sprachlichen Identität gehörloser Menschen erforderlich ist. Die Tatsache, dass in Deutschland nur eine kleine Minderheit von Kindern mit Lernschwierigkeiten oder geistiger Behinderung die Regelschule besucht und die Bundesrepublik damit europaweit einen der letzten Plätze einnimmt, widerspricht also dem Grundgedanken der Behindertenrechtskonvention.

Ausführlich geregelt sind das Recht auf Gesundheit (Artikel 25) und das Recht auf Rehabilitation (Artikel 26). Eingriffe in den Körper eines Menschen mit Behinderung bedürfen der „freien Einwilligung“.

Dies gilt für wissenschaftliche Versuche, Gewebeentnahmen und Operationen gleichermaßen. Sterilisationen aufgrund einer Behinderung sind unzulässig (Artikel 23 c).

Artikel 27 erkennt das gleiche Recht von Menschen mit Behinderung auf Arbeit an und beschreibt dies als Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen und in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderung zugänglichen Arbeitsmarkt tätig zu sein. Werkstätten für Menschen mit Behinderung erfüllen diese Anforderungen nicht.

.....
Menschen sollen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem und insbesondere Kinder mit Behinderung nicht vom kostenlosen und verbindlichen Unterricht in der Grundschule oder von der Sekundarschulbildung ausgeschlossen werden.
.....

Rechte und Gerichte



Schon heute lässt sich sagen, dass auf keine internationale Menschenrechtskonvention im Rechtsalltag der Bürger und Behörden so viel Bezug genommen wird wie auf die Behindertenrechtskonvention.

Die Behindertenrechtskonvention hebt sich mit ihrem weiten Regelungsbereich, der vom Betreuungsrecht über das Arbeitsrecht bis zu den sozialen Rechten reicht, von anderen Gesetzen ab, die nur einen schmalen Ausschnitt aus dem Leben von Menschen mit Behinderung regeln – wie die Sozialgesetzbücher oder einzelne Antidiskriminierungsgesetze.

Gegenwärtig ist in der Politik und in der juristischen Diskussion allerdings äußerst umstritten, wie weit die hohen Anforderungen der Behindertenrechtskonvention reichen und wie und in welchem Zeitraum diese in anderen Gesetzen und im Alltag umgesetzt werden müssen.

Das Bundessozialgericht zum Beispiel hat im Jahr 2012 grundlegend entschieden, dass Artikel 25

UN-BRK noch in nationales Recht umgesetzt werden muss. Er regelt einen umfassenden Anspruch auf Leistungen der Gesundheitsversorgung.

Dagegen sollen andere Vorschriften, wie beispielsweise Art. 30 Abs. 4 UN-BRK zum Anspruch auf Verwendung der Gebärdensprache, direkt umsetzbar sein.

Auch Sozial- und Verwaltungsgerichte, sogar das Bundesverfassungsgericht, die sich mit verschiedenen BRK-Regelungen und deren Kollision zum Beispiel mit Ländergesetzen zum Schulrecht befassen mussten, vertreten unterschiedliche Auffassungen zur Umsetzung einzelner Bestimmungen der BRK. Dabei sperren sich insbesondere Verwaltungsgerichte, die sich mit inklusiver Beschulung befassen, dagegen, weitreichende Konsequenzen

aus Art 24 UN-BRK zu ziehen: Sie sind der Auffassung, dass eine Umsetzung der Vorschriften durch die Landtage erfolgen muss und die Inklusion zudem unter einem Finanzierungsvorbehalt steht. Das Bundesverfassungsgericht hat dagegen in seinen Entscheidungen, die der Zwangsbehandlung von Psychatriepatienten im Maßregelvollzug einen Riegel vorgeschoben haben, auch auf die UN-BRK zurückgegriffen. Wie diese Auseinandersetzungen um die rechtliche Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention vor den Gerichten weiter verlaufen werden, ist schwer abzusehen. Aber schon heute lässt sich sagen, dass auf keine internationale Menschenrechtskonvention im Rechtsalltag der Bürger und Behörden so viel Bezug genommen wird, wie auf die Behindertenrechtskonvention.





Vom Papier ins Leben

Auf internationaler Ebene wird die Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung von einem Ausschuss der Vereinten Nationen überwacht, der sich aus 12 Sachverständigen unter Beteiligung von Menschen mit Behinderung zusammensetzt (Artikel 34). Dieses Gremium erörtert die Staatenberichte der Vertragsstaaten zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.

In einem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen ist überdies geregelt, dass der Ausschuss auch Beschwerden von einzelnen Menschen mit Behinderung entgegennehmen kann, die sich in ihren Menschenrechten verletzt fühlen. Allerdings müssen im Regelfall zunächst alle recht-

lichen Möglichkeiten vor den jeweiligen nationalen Gerichten ausgeschöpft sein.

Auf nationaler Ebene kontrolliert das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin als sogenannte Monitoringstelle die Einhaltung des Übereinkommens. Die Monitoringstelle ist in den vergangenen Monaten mit einer Reihe von Stellungnahmen an die Öffentlichkeit getreten. Diese kritisieren beispielsweise den Ausschluss von Menschen mit Behinderung von Wahlen, beziehen Stellung gegen die mangelhafte Inklusion von Menschen mit Behinderung in den Schulen und verlangen die gesetzliche Umsetzung des Rechts auf „angemessene Vorkehrungen“ zur Beseitigung von Barrieren.

Deutschland berichtet

Am 3. August 2011 hat die Bundesregierung den knapp 80-seitigen ersten deutschen Staatenbericht zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention beschlossen, der dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung während seiner 6. Sitzung im September 2011 vorgelegt worden ist.

Der Staatenbericht beurteilt die Behindertenpolitik in Deutschland als positiv und sieht selbst in der äußerst geringen Quote von Schülern mit Förderbedarf in den allgemeinen Schulen einen Erfolg, der lediglich fortgeführt werden müsse.

Dieser positiven regierungsamtlichen Sichtweise auf die Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderung haben viele Behindertenorganisationen bereits im Vorfeld der Entstehung des Berichts widersprochen.



Taten sind gefordert

Dem Staatenbericht ist der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung in Kurzfassung beigefügt. Dieser im Juni 2011 vorgestellte „Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ trägt den Titel „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“.

Er beschreibt „rund 200 große und kleine Maßnahmen aus allen Lebensbereichen“. Diese Maßnahmen sind allerdings im Wesentlichen kleinere Modell-

projekte, die etwa die Erstellung von Evaluationsberichten anregen oder sehr allgemeine Ankündigungen umfassen, wie beispielsweise zur Neuausrichtung des Werkstättenrechts.

Auch der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung wurde vom NETZWERK ARTIKEL 3 – Verein für Menschenrechte und Gleichstellung Behinderter e.V. und anderen Verbänden der Behindertenhilfe und -selbsthilfe als unzureichend kritisiert.

Gemeinsame Sache: Nichtregierungsorganisationen und die Aktion Mensch

Im Oktober 2011 gründete sich mit der Allianz zur Behindertenrechtskonvention (BRK-Allianz) eine Arbeitsgruppe von Nichtregierungsorganisationen, die vor kurzem einen Parallelbericht zum Staatenbericht der Bundesregierung veröffentlicht hat. Die Aktion Mensch unterstützt die Arbeit der BRK-Allianz.



Weitere Informationen

Informationen zu Inklusion und zum Förderschwerpunkt
Inklusion der Aktion Mensch:

www.aktion-mensch.de/inklusion

Onlinehandbuch des Deutschen Instituts für Menschenrechte:

www.inklusion-als-menschenrecht.de

Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter
Menschen:

www.behindertenbeauftragter.de

Erläuterungen zur UN-Konvention in Leichter Sprache:

www.ich-kenne-meine-rechte.de

Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung
der UN-Konvention:

<http://goo.gl/B5RxS>

Erster Staatenbericht zur Umsetzung der UN-Konvention über
die Rechte von Menschen mit Behinderungen:

<http://goo.gl/IYdz7>

Im Auftrag des Deutschen Behindertenrats wird NETZWERK
ARTIKEL 3 – Verein für Menschenrechte und Gleichstellung
Behinderter e.V. die Parallelberichterstattung der deutschen
Zivilgesellschaft koordinieren:

www.netzwerk-artikel-3.de



Weitere Informationen erhalten Sie unter
www.aktion-mensch.de



Impressum

Aktion Mensch e.V.

Heinemannstr. 36

53175 Bonn

Telefon: 0228 2092 355

Text: Klaus Lachwitz

Überarbeitung und Aktualisierung: Dr. Oliver Tolmein

Redaktion: Carolina Bontá, Monika Nadler

Stand: März 2013 | 6., überarbeitete Auflage