

Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll

Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte

Valentin Aichele



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

Policy Paper No. 9
August 2008

ISSN 1614-2195 (PDF-Version)

© 2008 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100% Altpapier

Der Autor

Dr. iur. Valentin Aichele, LL.M. (Adelaide) ist seit 2005 Wissenschaftlicher Referent am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er studierte Rechtswissenschaften in Marburg (Lahn), Mannheim und Leipzig. 1999 legte er den „Master of Laws“ an der Universität Adelaide, Australien, ab und promovierte 2002 an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim über das Thema „Nationale Menschenrechtsinstitutionen“. Er ist Experte für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte.

Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll – Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte

Einleitung

Am 13. Dezember 2006 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen zwei neue Menschenrechtsverträge an: die „UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (im Folgenden „UN-Behindertenrechtskonvention“)¹ und das dazu gehörige Fakultativprotokoll². Nach der Zeichnung am 30. März 2007 in New York strebt Deutschland an, beide Dokumente in naher Zukunft zu ratifizieren. Ratifikation bezeichnet die Handlung, mit der Deutschland im internationalen Bereich seine Zustimmung bekundet, durch die Konvention rechtlich gebunden zu sein.³

Die Bundesregierung gehörte neben anderen Staaten und der Europäischen Kommission zu den Ersten, die den Schritt der Zeichnung gemacht haben. Mittlerweile ist die Konvention am 3. Mai 2008 als Vertragswerk international in Kraft getreten. 130 Staaten haben sie gezeichnet, bereits 34 Staaten davon haben die Konvention ratifiziert. Für das Fakultativprotokoll liegen 71 Zeichnungserklärungen vor, 20 Staaten davon erklärten bezüglich des Fakultativprotokolls dessen Verbindlichkeit.⁴

Die Federführung für den Prozess der Ratifizierung liegt beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Es ist zu erwarten, dass die Bundesregierung den entsprechenden Gesetzesentwurf nach der Sommerpause 2008 in den Deutschen Bundestag einbringen wird (im Folgenden „Ratifikationsgesetz“). Das BMAS hat erklärt,

das Ratifikationsverfahren durch Deutschland soll möglichst zum Beginn des Jahres 2009 zum Abschluss gebracht werden.⁵

Bereits heute werden im parlamentarischen Raum sowie in Fachkreisen über Fragen im Zusammenhang mit der neuen UN-Behindertenrechtskonvention diskutiert. Außerdem läuft der Abstimmungsprozess zwischen den Ministerien auf Bundesebene sowie zwischen und mit den Bundesländern.

Es ist sehr begrüßenswert, dass die Konvention mit ihren Inhalten in Deutschland bekannt wird und auch die Herausforderungen, die mit ihrer Umsetzung verbunden sind, vor der Ratifikation erkannt und qualifiziert erörtert werden. Das vorliegende *Policy Paper* versteht sich als Beitrag in der laufenden Ratifikationsdebatte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt die UN-Behindertenrechtskonvention samt Fakultativprotokoll.⁶ Grundsätzlich sieht das Institut in der UN-Behindertenrechtskonvention große Chancen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland zu stärken und damit auch langfristig zur Humanisierung der Gesellschaft im Ganzen beizutragen. Das Institut empfiehlt, das notwendige Gesetz zur Ratifikation der Konvention und des Fakultativprotokolls bald zu verabschieden und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Anschluss daran in Bund und Länder systematisch und entschlossen voranzutreiben.

- 1 Siehe „Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, UN Doc. A/RES/61/106 vom 24. Januar 2007, Annex I (im Folgenden abgekürzt mit „UN-Behindertenrechtskonvention“). Die Artikelangaben ohne Zusatz beziehen sich auf die UN-Behindertenrechtskonvention; die deutsche Übersetzung ist erhältlich unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.
- 2 Siehe „Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/RES/61/106 vom 24. Januar 2007, Annex II (im Folgenden abgekürzt mit „Fakultativprotokoll“).
- 3 Vgl. Artikel 2 (b) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969. Zum Begriff der Ratifikation siehe auch Wolfgang Graf Vietzthum (2007): Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: ders. (Hrsg.): Völkerrecht, 4. Aufl. Berlin, S. 1-79, Rdnr. 117.
- 4 Angegebene Zeichnungs- und Ratifikationsstand vom 15.08.2008. Für den aktuellen Stand siehe <http://www.un.org/disabilities/>.
- 5 Für die Einzelheiten des Ratifikationsverfahrens siehe Philip Kunig (2007): Völkerrecht und staatliches Recht, in: Wolfgang Graf Vietzthum (Hrsg.): Völkerrecht, 4. Aufl., Berlin, S. 81-156, Rdnr. 57ff.
- 6 Siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>, insbesondere die einschlägigen Pressemitteilungen.

1. Die neue Konvention und ihr Fakultativprotokoll

Aufgrund ihrer Zielsetzung, aber auch in Anbetracht ihrer inhaltlichen Reichweite quer durch alle Lebensbereiche, birgt die Konvention⁷ für alle Gesellschaften wie auch für Deutschland ein großes Innovationspotential.⁸

1.1 Die Konvention

Das Ziel der Konvention formuliert sie folgendermaßen: Die Konvention soll den *vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen fördern, schützen und gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde fördern*.⁹ Mit dieser Zielsetzung steht die Konvention als menschenrechtliches Übereinkommen zunächst für das „Empowerment“ der in dieser – und von dieser – Gesellschaft behinderten Menschen.

Die Konvention stärkt damit ausschließlich die „universalen Menschenrechte“, die jedem Menschen aufgrund seines Menschseins – und daher allen Menschen gleichermaßen – zukommen, bekräftigt und spezifiziert. Es geht also nicht darum, „Spezialrechte“ für eine besondere Gruppe von Menschen zu schaffen, sondern um eine spezielle Perspektive – nämlich die typischen Unrechtserfahrungen von Menschen mit Behinderungen –, die im Ganzen des Menschenrechtsschutzes systematische Beachtung finden müssen.

Außerdem steht die Konvention für die Überwindung des Defizitansatzes, der mit dem Begriff des so genannten medizinischen Modells auf den Punkt gebracht wird. Demzufolge wurde und wird „Behinderung“ eher als individueller Mangel, Fehler oder Krankheit gesehen. Das medizinische Modell ist im Denken und gesellschaftlichen System immer noch weit verbreitet und wirkt sich – gewollt oder nicht – in der Gesellschaft benachteiligend auf das Leben von Menschen aus.¹⁰

Die Konvention setzt dieser Sichtweise zwei Dinge entgegen: Sie fordert zunächst die gesellschaftliche Wertschätzung von Menschen mit Behinderung.¹¹ Diese gehören zur Normalität menschlichen Lebens und gesellschaftlichen Zusammenlebens und stellen außerdem einen wichtigen Beitrag zur menschlichen Vielfalt dar. Die gebotene Wertschätzung gegenüber Menschen mit Behinderungen auch konkret zu erbringen, fordert die Konvention gegenüber Staat und Gesellschaft verbindlich ein (nunmehr auch unter dem Stichwort „*Diversity-Ansatz*“ diskutiert).

Darüber hinaus macht sich die Konvention anstelle des Defizitansatzes für das „*menschenrechtliche Modell*“ stark. Dieses bildet ihr gemäß das positive Leitbild für gesellschaftliche Entwicklungen der Zukunft. Es markiert den subjektorientierten, insbesondere an den individuellen Rechten ausgerichteten Umgang mit Behinderung. Demnach sind auch Menschen mit Behinderungen in allen Lebenslagen als *Rechtssubjekte* zu begreifen und zu behandeln. Sie haben ein *Recht auf selbst bestimmte Lebensführung* in allen Lebensbereichen. Das menschenrechtliche Modell dient damit als Ausgangspunkt für alle weiteren rechtlichen, politischen und programmatischen Überlegungen.

Im Vergleich zu den existierenden menschenrechtlichen Übereinkommen leistet die Konvention insoweit einen bedeutsamen Zugewinn. Sie *konkretisiert* vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Lebenslagen behinderter Menschen die universalen Menschenrechte und präzisiert die mit diesen universalen Rechten korrespondierenden staatlichen Verpflichtungen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention macht dabei verbindliche Vorgaben, wie die Rechte zu sichern sind. Teilweise formuliert sie Ziel- und Förderverpflichtungen, die den Staat verpflichten, auf diese Ziele gerichtete geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Mit den Einzelrechten korrespondieren überdies staatliche Verpflichtungen in Form von Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen. Sie zählt auch Handlungsmöglichkeiten mit Empfehlungscharakter auf.

7 Zur Entstehungsgeschichte der Konvention siehe Theresia Degener (2006): Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 3, S. 104-110.

8 Siehe Heiner Bielefeldt (2008): Das Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention, 2. Aufl., Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

9 Siehe Artikel 1 Unterabsatz 1.

10 Siehe dazu Marianne Hirschberg (2005): Die Klassifikation von Behinderung der WHO, 3. Aufl., Berlin: IMEW, S. 14-20. Kritik an der Art der konzeptionellen Ausgestaltung des sozialen Modells von Behinderung in der UN-Behindertenrechtskonvention formulieren Rosemary Kayess/Phillip French (2008): Out of darkness into light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in: Human Rights Law Review 8, S. 1-34.

11 Siehe Bielefeldt (2008), S. 6 und 7.

Inhaltliche Reichweite

Die inhaltliche Reichweite der Konvention erschließt sich über das ihr zugrunde liegende Verständnis von „Behinderung“. Die Konvention selbst enthält keine abschließende Definition dessen, was „Behinderung“ sei.¹² Vielmehr zeichnet sie „Behinderung“ als *dynamisches Konzept*, das hinreichend offen ist, um Erfahrungen und Erkenntnisse zukünftiger gesellschaftlicher Lern- und Sensibilisierungsprozesse einzubeziehen. Deshalb konkretisiert die Konvention ihren „Anwendungsbereich“ in Form einer *Zielbestimmung*.¹³

„Behinderung“ ist von der Zielstellung der Konvention her zu denken, nämlich der *vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft aller Menschen*, ohne dass hierbei eine langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigung einen Unterschied machen darf.¹⁴ Demgemäß zählen zu den Menschen mit Behinderungen diejenigen, die auf Grund einer *Beeinträchtigung* in Wechselwirkung mit einstellungs- oder umweltbedingten *Barrieren* an der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft gleichberechtigt mit anderen gehindert werden.

Der Anwendungsbereich der Konvention erstreckt sich auf alle denkbaren existentiellen Lebensbereiche, die von Menschenrechten erfasst werden. Der Schutzzumfang der Konvention erfasst beispielsweise konsequent den öffentlichen wie den privaten Raum. Sie enthält *das gesamte Spektrum, also die bürgerlichen, politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* (zu den einzelnen Rechten siehe nähere Ausführungen unten).

Darüber hinaus schützt die Konvention vor „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“. Unter Diskriminierung versteht sie eine Handlung, *die zum Ziel oder zur Folge hat, welche das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Aus-*

üben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten aufgrund von Behinderung beeinträchtigt oder vereitelt.¹⁵

Der Definition nach erfasst sie „alle Formen der Diskriminierung“, also direkte und indirekte Diskriminierung, im selben Zuge verbietet sie *de jure* und *de facto* Diskriminierung.¹⁶ Das Diskriminierungsverbot erstreckt sich ausdrücklich auf die bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen *sowie alle sonstigen Lebensbereiche*. Es lassen sich also auch in Bezug auf das Diskriminierungsverbot keine Beschränkungen des sachlichen Anwendungsbereichs der Konvention feststellen.

Dem umfassenden Ansatz¹⁷ verpflichtet, ist für die Konvention ihre doppelte Schutzfunktion charakteristisch.¹⁸ Sie schützt Menschen mit Behinderungen über die universalen Menschenrechte, deren Verpflichtungsseite sie *aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen* präzisiert. Gleichzeitig fordert die Konvention die konsequente Entfaltung des Diskriminierungsverbots und erstreckt dieses auf alle menschlichen Lebensbereiche.

Mit beiden Aspekten stützt sich die Konvention insofern auf die international anerkannten menschenrechtlichen Grundlagen. Demnach gehören die Menschenrechte und das Diskriminierungsverbot untrennbar zusammen. Die Konvention entwickelt die Verzahnung dieser beiden Bereiche zum Schutz von Menschen mit Behinderungen weiter.

Aufbau und Überblick über die Konvention¹⁹

Nach der rechtlich unverbindlichen Präambel und den Zweckbestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 1) (siehe oben) nimmt die Konvention verschiedene Begriffsbestimmungen vor (Artikel 2). In diesem Zusammenhang werden Schlüsselbegriffe bestimmt (hier findet sich zum Beispiel die bereits dargestellte Definition von Diskriminierung).

12 Mit Hinweisen auf die internationalen Verhandlungen siehe Jochen von Bernstorff (2007): Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 67, S. 1041-1063, S. 1047f.

13 Siehe Artikel 1 Unterabsatz 2.

14 Vgl. auch Präambel e).

15 Siehe Artikel 2 Unterabsatz 3.

16 Zum Themefeld „menschenrechtlicher Diskriminierungsschutz“ vgl. Wouter Vandenhoele (2005): Non-discrimination and equality in the view of the UN Human Rights Treaty Bodies, Antwerpen.

17 Siehe von Bernstorff (2007), S. 1045 f.

18 Zur doppelten Schutzrichtung der Konvention siehe auch Gerard Quinn (2007): The UN Convention on the Human Rights of Persons with Disabilities. Vortrag gehalten am 11.06.2007 in Berlin auf der Europäischen Fachkonferenz zur Integration behinderter Menschen – Education, Employment, Equal Opportunities – Empowering Persons with Disabilities (unveröffentlichtes Vortragsmanuskript).

19 Einen Überblick über die Konvention bietet außerdem United Nations (2007): From exclusion to equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, Geneva, S. 9 ff.

Zentral für die Konvention und das damit verbundene Innovationspotential ist der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ (Artikel 2 Unterabsatz 4).²⁰ Eine „angemessene Vorkehrung“ ist die in einem bestimmten Fall erforderliche Anpassung der Gegebenheiten, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können; beispielsweise bei der technischen Umgestaltung eines Arbeitsplatzes, damit eine Person mit einer körperlichen Beeinträchtigung auch telefonieren oder den Computer nutzen kann. Die Konvention sieht in der Versagung solcher Vorkehrungen im Einzelfall, die *keine* unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen, eine *Diskriminierung* (Artikel 2 Unterabsatz 3).²¹

Des Weiteren formuliert die Konvention allgemeine Grundsätze aus (Artikel 3). Diese Grundsätze folgen aus dem Zentrum des Menschenrechtsdenkens und stellen die konzeptionelle Kontinuität her. Ihre Darstellung am Anfang der Konvention erinnert an die allgemeinen menschenrechtlichen Grundlagen und sichert den Boden, auf dem die Konvention steht.

Als Erstes nennt sie den Grundsatz, wonach die dem Menschen innewohnende Würde, seine individuelle Autonomie und seine selbstbestimmte Lebensführung zu achten sind, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen (Artikel 3 a). Der Grundsatz der Menschenwürde ist nunmehr seit mindestens sechzig Jahren, seit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, anerkanntermaßen die Grundlage aller Menschenrechte.²² Aufs engste mit der Würde des Menschen verwoben ist seine Autonomie. Die Würde jedes Menschen als eines Selbstzwecks findet ihre Anerkennung eben in den grundlegenden Rechten freier Selbstbestimmung, also den Menschenrechten.

Im Abschnitt „Grundsätze“ formuliert die Konvention beispielsweise auch den Grundsatz der „vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ von Menschen mit Behinderung (Artikel 3 c). „Teilhabe“ und „Einbeziehung“ beziehen sich letzten Endes auf den *Gedanken der Inklusion*, der sich wie ein roter Faden durch die gesamte Konvention zieht. Keine andere Menschenrechtskonvention erhebt

diese *Forderung nach sozialer Inklusion* mit ähnlich prägnanter Deutlichkeit wie die neue Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.²³

Der Abschnitt „Allgemeine Verpflichtungen“ enthält die „Implementierungsklausel“ (Artikel 4). Für die Frage der Umsetzung ist diese das rechtliche Herzstück der Konvention. Sie verpflichtet den Staat, die *volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern* (Artikel 4 Absatz 1). Sie erhebt damit zur Pflicht, den Konventionstext Wirklichkeit werden zu lassen. Nicht allein die Rechtsordnung, sondern auch die gesamte staatliche Praxis ist an der Konvention auszurichten und zu messen. Ihr zufolge sind einzelne Aspekte der Konvention sofort umzusetzen, wie beispielsweise das Diskriminierungsverbot im Bereich rechtlicher Regelungen.

Die Konvention bringt überdies mit der Implementierungsklausel zum Ausdruck, dass die Konvention wohl kaum auf einen Schlag vollständig umgesetzt werden kann. Die Umsetzung ist nur als längerfristiges gesellschaftliches Anliegen zu verstehen.²⁴

Nach den Bestimmungen zur Gleichberechtigung und zum Diskriminierungsschutz (Artikel 5), welche in Bezug auf Frauen und Mädchen (Artikel 6) sowie auf Kinder (Artikel 7) weiter spezifiziert werden, enthält das Übereinkommen auch eine Reihe *objektiver Pflichten*, die teilweise die Form von Ziel- oder Förderverpflichtungen haben. Dazu zu rechnen sind zum Beispiel die Verpflichtung zur allgemeinen Bewusstseinsbildung (Artikel 8), die Bestimmungen zur Zugänglichkeit („Barrierefreiheit“) (Artikel 9), zu „Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen“ (Artikel 11) und zu Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26).

Die Konvention listet die individuellen subjektiven Rechte der Menschen mit Behinderungen konkret auf. Dazu gehören das Recht auf Leben (Artikel 10), das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht und Schutz der Rechts- und Handlungsfähigkeit (Artikel 12), das Recht auf Zugang zur Justiz (Artikel 13), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 14), Freiheit von Folter (Artikel 15), Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und

²⁰ Weitere Bestimmungen, die auf das Konzept der angemessenen Vorkehrung Bezug nehmen, sind Artikel 5 Absatz 3, 13 Absatz 1, 14 Absatz 2, 24 Absatz 2 c), 24 Absatz 5, 27 Absatz 1 (i).

²¹ Siehe zum Konzept auch Theresia Degener (2005): Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65, S. 887-935, S. 913 ff.

²² Siehe dazu Christoph Menke/Arnd Pollmann (2007): Philosophie der Menschenrechte zur Einführung, Hamburg, S. 129 ff.

²³ Siehe Bielefeldt (2008), S. 10 f.

²⁴ Siehe dazu unten Kapitel 2.

Missbrauch (Artikel 16), das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit (Artikel 17), Freizügigkeit (Artikel 18), das Recht auf Staatsangehörigkeit (Artikel 18), das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft (Artikel 19), das Recht auf persönliche Mobilität (Artikel 20), das Recht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 21), das Recht auf Zugang zu Informationen (Artikel 21), Achtung der Privatsphäre (Artikel 22), Achtung der Wohnung (Artikel 23), Familie und Familiengründung (Artikel 23), das Recht auf Bildung (Artikel 24) und auf Gesundheit (Artikel 25), das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 28), Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29), Teilhabe am kulturellen Leben sowie auf Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30).

An dieser Stelle soll auf eine Darstellung von Einzelfragen verzichtet werden. Diese Auflistung der Einzelbestimmungen macht aber deutlich, wie sehr die UN-Behindertenrechtskonvention in Form und Inhalt an die bereits förmlich anerkannten Menschenrechte zurückgebunden ist. Alle diese Rechte haben grundsätzlich das Potential, die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten des Staates auf verschiedenen Ebenen zu entfalten.²⁵ Dass die Konvention den Inhalt dieser Rechte lediglich weiter ausgestaltet, zeigen etwa die Bestimmungen zur Meinungsfreiheit. Danach sollen die Vertragsstaaten unter anderem geeignete Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen die Meinungsfreiheit auch *in den von ihnen gewählten Formen der Kommunikation* ausüben können (Artikel 21).

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten überdies, geeignete Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten zu sammeln, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Abkommens auszuarbeiten und umzusetzen (Artikel 31). Mit dieser Bestimmung greift die Konvention eine Verpflichtung auf, die von Empfehlungen internationaler Fachausschüsse anderer menschenrechtlicher Übereinkommen abgeleitet wird. Verpflichtend wird außerdem die Vorgabe, „Behinderung“ in den *Menschenrechtsansatz* im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (gegebenenfalls im Zuge eines „*disability mainstreaming*“)²⁶ einzubeziehen (Artikel 32).

Weiter enthält die Konvention Bestimmungen in Bezug auf die Strukturen zur Umsetzung und zur Überwachung der Umsetzung („Monitoring“) (Artikel 33) (siehe ausführlicher unter Kapitel 3). An dieser Stelle bündelt die Konvention wiederum wichtige Erkenntnisse, die sich im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes in den letzten Jahrzehnten herausgebildet haben. Der Gedanke von nationalen und internationalen Institutionen und Verfahren für den wirksamen Menschenrechtsschutz wird hier von der Konvention aufgegriffen, bekräftigt und weiterentwickelt.

Es ist zum Beispiel die Einrichtung eines „Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (im Folgenden „Ausschuss“) auf der Ebene der Vereinten Nationen vorgesehen, der in regelmäßigen Abständen Staatenberichte in Bezug auf die Umsetzungsleistungen prüft (Artikel 34 bis 36).

Neben den technischen Vertragsbestimmungen (Artikel 41 ff.) sieht die Konvention überdies vor, dass regelmäßig eine Staatenkonferenz zusammen tritt (Artikel 40). Die Konvention ist in zugänglichen Formaten zu verbreiten (Artikel 49). In ihrem letzten Abschnitt bestimmt sie, dass die offiziellen Sprachfassungen auf Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch verbindlich sind (Artikel 50).

1.2 Das Fakultativprotokoll

Das Fakultativprotokoll zur UN-Behindertenrechtskonvention sieht ein internationales Beschwerdeverfahren vor. Nimmt ein Staat das Fakultativprotokoll an, bekommen Personen oder Personengruppen das Recht, sich in Einzelfällen an den „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ zu wenden. Der Ausschuss kann demnach so genannte „Kommunikationen“ von Einzelpersonen oder Personengruppen prüfen, wenn diese behaupten, Opfer einer Verletzung der in der Konvention dargelegten Rechte zu sein.

Zulässig ist eine Eingabe nur dann, wenn die Beschwerdeführenden vorher alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben.²⁷ Hält der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig und stellt er darüber hinaus einen Verstoß der Konvention fest, spricht er eine Empfehlung an den

25 Insofern immer noch von aktueller Relevanz die Untersuchung des normativen Rahmens Gerard Quinn/Theresa Degener (2002): *Human rights and disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York and Geneva: United Nations.

26 Siehe zum Thema „Disability Mainstreaming“ Katrin Grüber (2007): *Disability Mainstreaming und die UN-Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen*, in: *Rechtsdienst der Lebenshilfe* 3, S. 7-9.

27 Siehe Artikel 2 d) Fakultativprotokoll.

Vertragsstaat aus. Es ergeht keine rechtsverbindliche Entscheidung. Vielmehr spricht der Ausschuss *Empfehlungen* aus.²⁸ Im Vergleich mit den existierenden quasi-gerichtlichen Verfahren, denen die Bundesrepublik Deutschland bereits beigetreten ist, gibt es in Bezug auf dieses Fakultativprotokoll *keine Besonderheiten*.²⁹

Um die Rechtsstellung von Einzelpersonen zu stärken und um sicher zu stellen, dass keine Lücken im nationalen Rechtssystem zum etwaigen empfindlichen Nachteil von Betroffenen bestehen, ist es aus der Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte geboten, dass Deutschland nicht nur die UN-Behindertenrechtskonvention, sondern auch das dazu gehörige Fakultativprotokoll ratifiziert.

2. Ratifikation und Umsetzung

In der derzeitigen Diskussion zur Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention gibt es einige Fragen, die im Folgenden erörtert werden sollen. Insbesondere soll danach gefragt werden, welche Konsequenzen sich aus der Ratifikation der Konvention durch Deutschland ergeben.

Die Ratifikation hat für Deutschland rechtliche Bedeutung nach außen. Deutschland bindet sich im Außenverhältnis an die UN-Behindertenrechtskonvention und verpflichtet sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft, aber auch gegenüber den in Deutschland lebenden Menschen, die Konvention einzuhalten und umzusetzen.³⁰

Im internationalen Vergleich gehen die Staaten mit Blick auf den Start der Umsetzung der Konvention sehr unterschiedlich um. Manche Staaten erbringen Umsetzungsleistungen vor Ratifikation. Andere wiederum ergreifen Umsetzungsmaßnahmen erst im Anschluss daran. Denkbar ist, dass Maßnahmen zum Zeitpunkt der Ratifikation eingeleitet werden. Politisch mag es in Deutsch-

land unterschiedliche Auffassungen über das richtige Vorgehen geben. Rechtlich denkbar sind alle oben aufgezeigten Wege. Der späteste Zeitpunkt für den Beginn der Umsetzung ist in jedem Fall das Inkrafttreten in Deutschland. Denn die Klausel über die Umsetzungsverpflichtung wird gemeinhin so verstanden, dass spätestens kurz nach dem Zeitpunkt der Ratifikation Maßnahmen zu ergreifen sind.³¹ Diese Maßnahmen sollen geeignet, konkret und auf die Verwirklichung der Konventionsrechte ausgerichtet sein. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, bereits vor der Ratifikation die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um anschließend zeitnah die wirksame Umsetzung einleiten zu können.

Umsetzungsverpflichtungen

Verpflichtungen, die aus der UN-Behindertenrechtskonvention erwachsen, richten sich *primär* an die Träger staatlicher Gewalt.³² Die Adressaten in Deutschland sind die *Parlamente auf der Ebene von Bund und Ländern*, welche die Konvention im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung umzusetzen haben.³³ Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Umsetzung der Konvention verantwortlich. Neben den Parlamenten sind *Behörden und Gerichte sowie die Körperschaften öffentlichen Rechts* ebenfalls Adressaten der Normen, da diese an Gesetz und Recht gebunden sind.³⁴

Die Konvention verpflichtet die staatlichen Organe in Bund und Ländern dazu, die *volle Verwirklichung aller Menschenrechte für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten und zu fördern*. In Folge gebietet sie, *geeignete Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken* zu ergreifen.³⁵

Insbesondere in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie auch in der Konvention normiert sind, verpflichtet sich Deutschland, unter Aus-

28 Vgl. Artikel 6 Absatz 3 Fakultativprotokoll.

29 Deutschland hat die Zuständigkeit von drei UN-Fachausschüssen in Bezug auf Individualbeschwerden akzeptiert: UN-Ausschuss für politische und bürgerliche Rechte, UN-Ausschuss zur Frauenrechtskonvention; UN-Ausschuss zur Antirassismuskonvention.

30 Vgl. Alfred Verdross / Bruno Simma (1984): *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 3. Aufl., Berlin, §§ 847–872.

31 Vgl. dazu die General Comments der UN-Fachausschüsse: CESCR (1990): General Comment Nr. 3, UN Doc. CESCR E/1991/23 vom 14. Dezember 1990, Ziff. 2; CCPR (2004): General Comment Nr. 31, UN Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004, Ziff. 13 ff.; CRC (2003): General Comment Nr. 5, UN Doc. CRC/GC/2003/5 vom 27. November 2003. Alle abgedruckt in deutscher Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005) (Hrsg.): *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen*, Baden-Baden, S. 153 ff., S.183 ff., S. 599 ff.

32 Vgl. Eckart Klein (1996): *Die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und ihre Bedeutung für die drei Staatsgewalten*, in: Peter Köppel (Hrsg.): *Kindschaftsrecht und Völkerrecht im europäischen Kontext*, S. 31–48, insbesondere S. 36 ff.

33 Für die Umsetzungsverpflichtung der Konvention macht es keinen Unterschied, wie ein Staat intern aufgebaut ist. Staaten müssen unabhängig von ihrer internen Organisation die Durchführung des Rechts im nationalen Bereich nach Treu und Glauben leisten. Vgl. Artikel 26 Wiener Konvention über das Recht der Verträge. Siehe auch Artikel 4 Absatz 5.

34 Siehe Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz.

35 Siehe Artikel 4 Absatz 1.

schöpfung seiner verfügbaren Ressourcen, nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen.³⁶ Demzufolge würden gesetzliche Anpassungen allein nicht ausreichen. Entscheidend für die Umsetzung der Konvention ist vielmehr auch eine Änderung der rechtlichen Praxis. Die Umsetzung ist daran zu messen, ob die Bestimmungen der Konvention, insbesondere die dort anerkannten Rechte, auch *de facto* verwirklicht sind.

Neben dem Gebot der schrittweisen Umsetzung besteht das *Gebot der unmittelbaren Einhaltung*. Während die Umsetzung als ein zielgerichteter Prozess zu verstehen ist, an den die Konvention ihrerseits bestimmte Anforderungen stellt, meint „Einhaltung der Konvention“, dass der Staat bestimmten Vorgaben ohne jeden Zeitaufschub – also auch ohne Ressourcenvorbehalt – entsprechen muss.

Einige rechtliche Bestandteile der Konvention sind ohne weitere Zwischenschritte schon hier und jetzt schlicht „einzuhalten“. Dazu gehören die Verpflichtungen, die nach dem Völkerrecht bereits als unmittelbar anwendbar gelten.³⁷ Darunter fallen etwa (in weiten Teilen) das Diskriminierungsverbot sowie die Kernbereiche der einzelnen Rechte. Denn für die Einhaltung dieser Bestandteile sind weder zusätzliche Ressourcen noch vermittelnde Maßnahmen wie zum Beispiel gesetzgebende Schritte erforderlich. Das Erfordernis, „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, ist zum Beispiel dazu zu rechnen.

Man würde die Idee der Menschenrechte nicht hinreichend anerkennen und letzten Endes ihren „raison d’être“ in Frage stellen, würde man nicht von einem Kernbestand sofortiger Verpflichtungen ausgehen.

3. Offene Fragen in der Diskussion

Im Rahmen der aktuellen Ratifikationsdebatte hat bislang niemand in Frage gestellt, dass die UN-Behindertenrechtskonvention durch Deutschland zu ratifizieren ist; diesbezüglich besteht ein breiter Konsens. Diskutiert aber werden bereits jetzt zahlreiche thematische Ein-

zelfragen. Der folgende Abschnitt greift drei Einzelfragen auf, die sich von anderen thematischen Fragen im Zusammenhang mit der UN-Behindertenrechtskonvention dadurch abheben, dass sie noch vor Ratifikation durch Deutschland geklärt werden sollten.

3.1 Staatliche Strukturen zur Umsetzung und Überwachung

Die Umsetzung menschenrechtlicher Abkommen wird durch institutionelle Strukturen begünstigt.³⁸ Von den Strukturen zur Umsetzung sind *Strukturen der Überwachung* zu unterscheiden. Die Konvention enthält für beide Bereiche Vorschläge:

Schaffung von „Focal Points“

In Bezug auf die Umsetzungsstrukturen gibt die Konvention vor, dass eine oder mehrere Anlaufstellen („Focal Points“) innerhalb der Regierung („within government“) zu bestimmen sind.³⁹ Unter einem „Focal Point“ versteht die Konvention entweder Abteilungen oder Einzelpersonen eines oder mehrerer Ministerien. Gemeint sind damit nicht unbedingt Stellen, die physisch von außen her erreichbar sind, wie es der deutsche Übersetzungstext „Anlaufstelle“ irreführend nahe legt. Vielmehr sollen als „Focal Points“ primär Stellen im Sinne von Verantwortungsträgern innerhalb der Regierung benannt werden, die die Umsetzung der Konvention anleiten und dafür auch nach außen und innen *rechenschaftspflichtig* sind.⁴⁰ Da die Länder durch die Konvention ebenfalls verpflichtet sein werden, scheint es zwingend, solche Stellen auch in den Regierungen auf der Landesebene zu bestimmen. Diese Stellen sollten auf Dauer eingerichtet, hinreichend ausgestattet und innerhalb der Regierung⁴¹ möglichst hoch angesiedelt sein.

Koordinationsmechanismus

Die Konvention enthält darüber hinaus den Auftrag, die Einrichtung eines (interministeriellen) Koordinationsmechanismus zu prüfen.⁴² Dieser Mechanismus hat das Ziel, die Durchführung der Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und auf den verschiedenen Ebenen zu

³⁶ Siehe Artikel 4 Absatz 2.

³⁷ Artikel 4 Absatz 2 letzter Halbsatz.

³⁸ Hierzu sind grundsätzlich die staatlichen Institutionen zu rechnen, wie die Parlamente, Behörden und Gerichte. Auf die Einheiten kann in diesem begrenzten Rahmen nicht eingegangen werden.

³⁹ Siehe Artikel 33 Absatz 1.

⁴⁰ Siehe dazu United Nations (2007), S. 94 f.

⁴¹ In diesen Punkten ist die vorliegende deutsche Übersetzung zu Artikel 33 Absatz 1 nicht ganz richtig. Zunächst ist die Übersetzung mit „Anlaufstellen“ fraglich, weil sie einen anderen Sinn nahe legt. Darüber hinaus geht im Zuge der Übersetzung verloren, dass diese Stelle(n) innerhalb der Regierung („within government“) benannt werden soll(en). Hier schweigt die Übersetzung über die Frage der institutionellen Zuordnung.

⁴² Siehe Artikel 33 Absatz 1.

befördern. Er würde helfen, die notwendige Kommunikation zu koordinieren, die gemeinsame Willensbildung zu erreichen und Qualifizierungsprozesse zu erleichtern.⁴³

Dieser institutionelle Mechanismus könnte außerdem dazu dienen, Transparenz nach außen herzustellen und auf diesem Wege gegebenenfalls ein Forum für Austausch und Diskussion mit der Zivilgesellschaft zu schaffen. Seine Einrichtung wäre in Deutschland – im Vergleich zu den derzeit bestehenden losen innerstaatlichen Strukturen zur Umsetzung menschenrechtlicher Übereinkommen – in dieser Form ein Novum.⁴⁴

„Monitoring“

Unter „Monitoring“ (Überwachung) versteht die Konvention einen *notwendigen wie selbstverständlichen Prozess, in dessen Zuge die Umsetzung der Konvention – mithilfe einer unabhängigen Stelle – gemeinschaftlich gesteuert wird.*⁴⁵ Der Konvention liegt ein weites Verständnis von Überwachung zugrunde, das mehrere Komponenten sowie gesellschaftliche wie staatliche Akteure einbezieht.

Die Konvention selbst unterstreicht die besondere Legitimation und Notwendigkeit einiger Akteure, an diesem Prozess der Überwachung aktiv teilzunehmen. Dem Bereich der Überwachung ist der schon genannte UN-Fachausschuss (mit Sitz in Genf) zuzurechnen, der die Umsetzungsprozesse in Deutschland von internationaler Warte aus befördern und überwachen soll.⁴⁶ Der Zivilgesellschaft, insbesondere den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen, spricht die Konvention eine bedeutsame Rolle zu.⁴⁷

Die Funktion der Überwachung wird flankiert durch die Forderung nach Partizipation von Betroffenen, wie an mehreren zentralen Stellen von der Konvention herausgestellt wird.⁴⁸ Die Präambel führt beispielsweise aus, *Menschen mit Behinderungen sollen die Möglichkeit haben, aktiv an Entscheidungsprozessen über politische Konzepte und über Programme mitzuwirken, vor allem dann, wenn diese sie unmittelbar betreffen.*⁴⁹

Dies wird landläufig immer wieder mit der Wendung „Nichts über uns ohne uns!“ auf den Punkt gebracht.

Partizipation im allgemeinen und die Partizipation bei der *Überwachung* beziehen sich deshalb auf zwei verschiedene Anliegen: Die Partizipation meint die Teilhabe an Meinungsbildungsprozessen und Entscheidungen, welche die Menschen unter anderem selbst betreffen, während die Überwachung sich auf laufende Prozesse bezieht, die im Sinne einer informellen Kontrolle (jenseits einer Kontrolle durch staatliche Gerichte) korrigiert werden müssen. In beiden Fällen von Partizipation sollen nach der UN-Behindertenrechtskonvention Zivilgesellschaft und Betroffene zentrale Akteure sein.

Unabhängige „Monitoring-Stelle“

Die Konvention sieht überdies vor, einen *unabhängigen Mechanismus* zu unterhalten, die so genannte „Monitoring-Stelle“.⁵⁰ Diese soll die konventionseigenen Rechte fördern und schützen sowie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch Deutschland überwachen.

Dieser Impuls der Vereinten Nationen, die Strukturen des nationalen Menschenrechtsschutzes auszubauen und gegebenenfalls durch unabhängige Institutionen zu ergänzen, steht im Trend der allgemeinen internationalen Entwicklung. Ziel dieser Entwicklungen ist es, die Schaffung der nationalen Strukturen zu befördern, die für eine effektive Implementierung menschenrechtlicher Standards in den Staaten – also vor Ort – sorgen sollen.

Zu dieser Entwicklung gehört die Schaffung von so genannten Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die mittlerweile in über 60 Staaten der Welt zu finden sind.⁵¹ Auch die diesjährige Entscheidung des Deutschen Bundestages, einen Nationalen Präventionsmechanismus gemäß des Fakultativprotokolls zur UN-Antifolterkonvention einzurichten, gehört systematisch in diese allgemeine Tendenz, den internationalen Menschenrechtsschutz institutionell mit einem nationalen Monitoring zu verbinden und dadurch zu stärken.⁵²

43 Siehe United Nations (2007), S. 94 f.

44 Hier stellt sich die Frage, ob ein solcher Mechanismus nicht allein für die UN-Behindertenrechtskonvention, sondern auch in Bezug auf die Umsetzung anderer menschenrechtlicher Übereinkommen hilfreich wäre.

45 Vergleiche Artikel 33 und 34.

46 Siehe Artikel 34.

47 Artikel 33 Absatz 3.

48 Zum Umfang der Mitwirkung am Entstehungsprozess und die rechtliche Bedeutung siehe von Bernstorff (2007), S. 1052 ff.

49 Vgl. Präambel o).

50 Artikel 33 Absatz 2. Siehe auch Vereinte Nationen (2007), S. 96 f.

51 Vergleiche Valentin Aichele (2004): Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Frankfurt am Main: Lang; siehe auch www.nhri.net.

52 Siehe Gesetz zu dem „Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“, Bundestagsdrucksache 16/8249 vom 22. Februar 2008.

Bei der Beauftragung einer unabhängigen Stelle im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention soll der Staat die Pariser Prinzipien, also den UN-Standard in Bezug auf „Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“ berücksichtigen.⁵³ Mit dem Verweis auf die Pariser Prinzipien bezieht sich die Konvention ausdrücklich auf den Typus *der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen*, für den in Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte steht.⁵⁴

Die Schaffung oder Benennung einer Monitoring-Stelle im Zusammenhang mit der UN-Behindertenrechtskonvention ist für das Wirksamwerden der verbürgten Rechte von großer Wichtigkeit. Die fortschreitende Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen und auch der mit der Konvention verbundene weit reichende Handlungsauftrag machen diese zusätzlichen institutionellen Voraussetzungen notwendig, damit das föderale Deutschland die effektive, kohärente und partizipativ angelegte Umsetzung der Konvention gewährleisten kann.

Als unabhängige Monitoring-Stelle für Deutschland ist nach der Vorstellung des BMAS das Deutsche Institut für Menschenrechte vorgesehen. Die behindertenpolitischen Verbände sind in dieser Frage konsultiert worden. Das Institut steht diesem Auftrag auf der Grundlage der neuen Konvention aufgeschlossen gegenüber.

3.2 Deutsche Übersetzung

Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll liegen in sechs authentischen Sprachfassungen (englisch, französisch, arabisch, chinesisch, russisch, spanisch) vor.⁵⁵ Mit „authentisch“ sind die Fassungen gemeint, denen von der Konvention selbst zugesprochen wird, die völkerrechtlichen Normen verbindlich wieder zu geben. Seit einiger Zeit liegt nun auch eine mit Lich-

tenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte deutsche Übersetzung vor, die die Konvention in weiten Teilen angemessen wiedergibt (im Folgenden „deutsche Übersetzung“).⁵⁶

In Deutschland entspricht es der staatlichen Praxis, vor der Ratifikation auf der Grundlage der authentischen Sprachfassungen eine deutsche Übersetzung zu erstellen.⁵⁷ Die Übersetzung erstellt das federführende Ministerium unter Einbeziehung des Sprachendienstes des Auswärtigen Amtes. Dem Ratifikationsgesetz, über das Bundestag und Bundesrat entscheiden, hängt diese Übersetzung an. Sie wird als „Übersetzung“ gekennzeichnet und in die erste Spalte neben zwei authentische Fassungen gesetzt. So ist das auch bei der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Fakultativprotokoll vorgesehen.⁵⁸ Dabei sollte die Konvention in allen Teilen angemessen ins Deutsche übertragen werden.⁵⁹

Der Konvention wird überdies zgedacht, wichtige Impulse für die behindertenpolitische Diskussion zu setzen und gesellschaftliche Entwicklungen zu begleiten. Mit der deutschen Übersetzung wird in der öffentlichen Wahrnehmung der Anspruch verbunden sein, den Inhalt der Konvention vollständig und in allen Punkten richtig zu repräsentieren. Denkbare Fehlleitungen der Diskussionen oder etwaige Barrieren im Austausch über den zutreffenden Inhalt der Konvention sollten deshalb nach Möglichkeit vermieden werden.

Deutsch ist darüber hinaus nicht nur Alltagssprache, sondern sie bestimmt auch den innerdeutschen Rechtsverkehr. Untersuchungen zeigen auf, dass die behördliche und gerichtliche Praxis überwiegend auf die deutsche Sprachfassungen der völkerrechtlichen Übereinkommen abstellt.⁶⁰

Einzelne Passagen der deutschen Übersetzung allerdings sind in die Kritik geraten. Dazu gehört etwa die

53 Die Pariser Prinzipien finden sich im Anhang zur Resolution der UN-Generalversammlung, UN Doc. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993.

54 Der fraktionsübergreifende Bundestagsbeschluss, der zur Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte führte, verweist ebenfalls auf das Konzept der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, siehe Bundestagsdrucksache 14/4801 vom 28.11.2000.

55 Vgl. Artikel 50. Siehe auch Artikel 18 Fakultativprotokoll.

56 Abruflbar ist die deutsche Übersetzung unter www.institut-fuer-menschenrechte.de.

57 Siehe hierzu Meinhard Hilf (1973): Die Auslegung mehrsprachiger Verträge. Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 187 ff.; 191 f.

58 Siehe hierzu den „Referentenentwurf“ vom 23. April 2008 („Gesetz zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zum Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“).

59 Angemerkt sei, dass damit zwei denkbare Tendenzen bei einer Übersetzung angesprochen sind, die gleichermaßen problematisch wären: Es könnte im Wege der Übersetzung zu einer Steigerung oder Schmälerung des Textinhaltes kommen. Beides sollte vermieden werden.

60 Siehe dazu Hilf (1973), S. 188 ff.

Übersetzung von „independence“ oder „live independently“ aus dem Englischen.⁶¹ Die Begrifflichkeiten wurden ins Deutsche mit „Unabhängigkeit“ beziehungsweise „unabhängige Lebensführung“ übertragen. Dagegen wird gelegentlich eingewandt, dass die Übersetzung mit „Selbstbestimmung“ oder „selbstbestimmt leben“ dem Sinn und Zweck der Konvention besser entspräche.⁶²

Im Folgenden sollen einige Gründe genannt werden, welche die Notwendigkeit und Bedeutung einer angemessenen Übersetzung darlegen. Illustriert wird dies am englischen Begriff „inclusion“ beziehungsweise „inclusive“, der im Deutschen eigentlich mit „Inklusion“ beziehungsweise „inklusive“ übersetzt werden sollte. Die vier einschlägigen Stellen im Zusammenhang des Rechts auf Bildung und des Rechts auf Arbeit gibt die deutsche Übersetzung mit „Integration“ beziehungsweise „integrativ“ wieder.⁶³ Während die englische Fassung etwa von „inclusive education system“ spricht, verwendet die deutsche Übersetzung die Wortwahl „integratives Bildungssystem“. Diese Übersetzung ist problematisch.⁶⁴

Der Begriff der „Inklusion“ steht zunächst für eine zentrale Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention insgesamt. „Inklusion“ ist außerdem ein neuer, aus dem Englischen kommender völkerrechtlicher Begriff, der ohne Weiteres im Deutschen übernommen werden könnte. Seine inhaltliche Bestimmung ist alles andere als abgeschlossen, sondern vollzieht sich im Zusammenhang eines offenen Interpretationsprozesses. Schon jetzt lässt sich feststellen, dass die im Namen der „Inklusion“ vorgetragene Ansprüche auf eine Öffnung gesellschaftlicher Bereiche für die effektive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen über das hinaus gehen, was traditionell mit „Integration“ gemeint ist: Es geht nicht nur darum, innerhalb bestehender Strukturen Raum zu schaffen auch für Behinderte, sondern gesellschaftliche Strukturen so zu gestalten und zu verändern, dass sie der realen Vielfalt menschlicher Lebenslagen – gerade auch von Menschen mit Behinderungen – von vornherein besser gerecht werden. In jedem Fall ist zu erwarten, dass sich in den kommenden Jahren das

menschenrechtliche Verständnis von „Inklusion“, insbesondere im Zusammenhang mit der UN-Behindertenrechtskonvention, noch stark entwickeln wird. Gerade die zukünftige Auslegungspraxis des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch entsprechende rechtlich nicht verbindliche Äußerungen („soft law“) wird entscheidend dazu beitragen können.⁶⁵

Diesen internationalen Entwicklungen gegenüber sollte man sich in Deutschland nicht verschließen. Festigt sich in Deutschland der Sprachgebrauch von „Inklusion“ begünstigt durch eine entsprechende deutsche Übersetzung, kann die innerdeutsche behindertenpolitischen Diskussion mit den internationalen Entwicklungen kommunikativ weitaus leichter Schritt halten. Außerdem können die mit „Inklusion“ verbundenen Chancen und innovativen Potentiale der UN-Behindertenrechtskonvention leichter vermittelt und genutzt werden.

Die Übersetzung von „Inclusion“ mit dem Begriff „Integration“ dagegen wäre in Bezug auf die internationale Diskussion weitaus weniger anschlussfähig. Die Beibehaltung der Übersetzung in diesem Punkt würde eher kommunikative Barrieren etablieren. Daher müsste man in den kommenden Jahren womöglich ständig zusätzliche „Übersetzungsleistungen“ erbringen, weil sich der internationale Diskurs nach allen Erwartungen auf den Begriff der „Inklusion“ stützen wird.

Unterstrichen sei an dieser Stelle, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen im Wege der Übersetzung nicht abgeändert werden können, da für den rechtlichen Verpflichtungsumfang lediglich die authentischen Sprachfassungen verbindlich sind. An dieser Rechtstatsache ändert auch ein Beschluss der Kultusministerkonferenz nichts, mit dem sich die Bundesländer für die Übersetzung des Begriffs „Inklusion“ mit „Integration“ ausgesprochen haben.

Für eine in allen Teilen angemessene Übersetzung sprechen rechtspolitische Überlegungen. Während es zwar rechtlich gesehen lediglich auf die authentischen Sprachfassungen ankommt, spielt die deutsche Über-

61 Siehe beispielsweise Präambel n), Artikel 3 a), Artikel 9 Absatz 1, Artikel 19, Artikel 20 und Artikel 26 Absatz 1.

62 Siehe Pressemitteilung von „kobinet“ vom 11.01.2008 mit der Stellungnahme von Dr. Sigrid Arnade.

63 Siehe Artikel 24 Absatz 1 und Absatz 2 b) und e) und Artikel 27 Absatz 1.

64 Diese Auffassung mit anderer Begründung vertreten im Übrigen auch die behindertenpolitischen Verbände, die behindertenpolitischen Sprecher und Sprecherinnen aller Bundestagsfraktionen und die Bundesbeauftragte für die Belange behinderter Menschen. Für die Übersetzung mit dem Begriff „Inklusion“ haben sich die behindertenpolitischen Sprecher und Sprecherinnen der Bundestagsfraktionen zusammen mit der Bundesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen in einem gemeinsamen Brief an die Kultusministerkonferenz vom April 2008 ausgesprochen.

65 Zu der Bedeutung der General Comments siehe Eibe Riedel (2005): Allgemeine Bemerkungen zu den Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005) (Hrsg.): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden, S. 160-171.

setzung für die praktische Vermittlung und im deutschen Rechtsverkehr eine bedeutsame Rolle.⁶⁶

Zunächst findet gerade die deutsche Übersetzung Verbreitung. Diese geht schätzungsweise viel weiter als die Verbreitung in jeder anderen Sprache (dies gilt auch wegen der „barrierefreien Formate“, die auf der Grundlage der deutschen Übersetzung erstellt werden).⁶⁷ Diese deutsche Übersetzung soll nicht zuletzt Menschen mit Behinderungen über ihre Rechte informieren.

Diese obigen Ausführungen zeigen, dass die Anforderungen an eine deutsche Übersetzung hoch zu stecken sind. Es sollte alles daran gesetzt werden, die sprachlichen Feinheiten der authentischen Sprachfassungen der UN-Behindertenrechtskonvention in allen Punkten angemessen wiederzugeben.

3.3 Vorbehalte

„Vorbehalt“ heißt die völkerrechtliche Erklärung, mit der ausgedrückt werden kann, dass ein Staat die Rechtswirkungen einzelner Bestimmungen der Konvention in der Anwendung ausschließen oder einschränken möchte.⁶⁸ Zwar hätte Deutschland die Möglichkeit, einen Vorbehalt zur UN-Behindertenrechtskonvention zu erklären.⁶⁹ Aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes allerdings wäre ein Vorbehalt nicht wünschenswert. Die Kritik an Vorbehalten in Bezug auf menschenrechtliche Übereinkommen ist von grundsätzlicher Natur. Sie hat außerdem eine rechtspolitische Dimension.⁷⁰

Die Vorbehalte zu menschenrechtlichen Übereinkommen zu hinterfragen, liegt im Trend der internationalen Dis-

kussion. Die „International Law Commission“⁷¹ hat sich dazu geäußert. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich in mehreren Entscheidungen mit Vorbehaltsfragen auseinandergesetzt.⁷² Immer wieder kritisch Stellung bezogen haben die internationalen Fachausschüsse zu den UN-Menschenrechtsabkommen.⁷³ Diese betonen, dass sich Menschenrechtsverträge ihrer Natur und Ausrichtung nach nicht mit anderen Verträgen des Völkerrechts vergleichen lassen und deshalb allgemeine Vorbehaltsregime auf menschenrechtliche Übereinkommen nicht angewandt werden sollen – auch nicht im rechtlich zulässigen Rahmen.⁷⁴ Denn bei menschenrechtlichen Übereinkommen geht es um die Anerkennung und schutzrechtliche Verankerung jener fundamentalen Rechte des Menschen, die schon in der UN-Charta unter die grundlegenden Ziele der Völkergemeinschaft gerechnet werden. Außerdem verbindet sich mit ihnen ein Anspruch auf universelle Geltung. Der menschenrechtliche Universalismus, der in der Menschenwürde wurzelt, steht für die unbedingte Anerkennung von Rechten, die allen Menschen an allen Orten und für alle Zeiten zueigen sind. Diesen Ansatz greift der internationale Menschenrechtsschutz auf und strebt die konsequente und umfassende institutionelle Absicherung über menschenrechtliche Übereinkommen an.

In der Praxis haben Staaten in Einzelfragen mit Vorbehalten ihre partikularistischen Interessen gegenüber der Notwendigkeit einer universellen Absicherung der Menschenrechte durch das Völkerrecht durchgesetzt. Damit gibt man – wenn auch nur punktuell – den Anspruch auf, für alle Menschen die gleichen Rechte weltweit anzuerkennen. Zwar stärken hohe Ratifikationsstände vordergründig die internationale Anerken-

66 Den authentischen Texten völkerrechtlicher Übereinkommen ist gegenüber den deutschen Übersetzungen immer Vorrang einzuräumen, siehe dazu Hilf (2007), S. 126 ff.; 209 ff., S. 214.

67 Zum Beispiel über die von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegebene Textsammlung „Dokumente und Deklarationen“ oder über die Aufnahme in die Textsammlungen der Verlage, die sich auf die Herausgabe von Gesetzestexten spezialisiert haben.

68 Vgl. Artikel 2 (d) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (BGBl. 1985 II S. 929). Vom Vorbehalt zu unterscheiden ist die „Interpretationserklärung“. Letztere liegt vor, wenn ein Staat erklärt, eine Vertragsbestimmung nur in einer bestimmten Auslegung annehmen zu wollen. Mit dieser Erklärung verfolgt der Staat also die inhaltliche Klarstellung einer Norm. Für die Abgrenzung irrelevant sind Form oder Bezeichnung der jeweiligen Erklärung. Eine als „Interpretationserklärung“ titulierte Erklärung kann deshalb ein Vorbehalt im rechtlichen Sinne sein. Siehe zur Abgrenzung Verdross / Simma (1984), §§ 730 – 738.

69 Die UN-Behindertenrechtskonvention lässt Vorbehalte zu, zieht aber gleichzeitig eine *objektive Grenze in Bezug auf die Zulässigkeit von Vorbehalten*: „Vorbehalte, die mit Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbar sind, sind nicht zulässig“ (Siehe Artikel 46).

70 Siehe hierzu die Beiträge in Ineta Ziemel (Hrsg.): *Reservations to human rights treaties and the Vienna Convention Regime. Conflict, harmony or reconciliation*, Leiden.

71 International Law Commission, Annual Report 1997, UN Doc. A/52/10, Chapter V.

72 Zur Rechtsprechung siehe Cees Flintermann (2006): *Reservations* (Artikel 57), in: Pieter van Dijk et al (Hrsg.): *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4. Aufl., Antwerpen, S. 1101 ff.

73 Siehe Human Rights Committee (1994): *General Comment Nr. 24: Reservations*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 vom 04.11.1994; außerdem CEDAW (1992): *General Observation Nr. 20: Reservations*, UN Doc. A/47/38 vom 30. Januar 1992. Für die deutsche Übersetzung siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2005).

74 So etwa das Human Rights Committee (1994): *General Comment Nr. 24: Reservations*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 vom 04.11.1994.

nung der Menschenrechte, im selben Zuge jedoch schwächt jeder erklärte Vorbehalt die Akzeptanz nicht nur jener Bestimmung, auf die sich der Vorbehalt bezieht, sondern der Vorbehalt schwächt das gesamte Übereinkommen.

Besonders deutlich wird die negative Wirkung von Vorbehalten am Beispiel des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).⁷⁵ Mittlerweile haben sich zwar 185 Staaten CEDAW angeschlossen. Diese haben allerdings im selben Zuge Vorbehalte in kaum mehr überschaubarer Zahl angemeldet.⁷⁶ Diese massive Vorbehaltspolitik der Staaten hat große Lücken in das normative Netz der Frauenrechtskonvention gerissen. Das schwächt die Konvention und erzeugt große Probleme in der Umsetzung.

Zwar blieb der extensive Gebrauch des Vorbehaltsrechts gerade in Bezug auf CEDAW auf der Seite der internationalen Staatengemeinschaft nicht ohne Protest. So nahm auch die Bundesrepublik Deutschland kritisch Stellung gegenüber Staaten, deren Erklärungen aus ihrer Sicht nicht akzeptabel waren.⁷⁷ Im Ergebnis jedoch können Proteste nicht verhindern, dass die Anerkennung des Diskriminierungsschutzes zugunsten von Frauen, der in allen menschenrechtlichen Übereinkommen fest verankert ist, eine spürbare Relativierung erfahren hat. Greift in Bezug auf menschenrechtliche Übereinkommen weiter die Praxis Platz, die der *ganzeheitlichen Sichtweise der Menschenrechte* entgegensteht, schadet sie im Ergebnis dem menschenrechtlichen Anliegen mehr als dass sie ihm dient.

Die völkerrechtliche Praxis Deutschlands selbst ist nicht frei von Vorbehalten gegenüber menschenrechtlichen Verträgen.⁷⁸ Die Vorbehalte insbesondere zur UN-Kinderrechtskonvention sind Gegenstand von anhaltenden politischen Auseinandersetzungen.⁷⁹ So wird in Bezug auf Vorbehalte gelegentlich argumentiert, diese könnten leicht zurückgenommen werden. Theoretisch ist das richtig. Die Erfahrung allerdings zeigt, dass das selten der Fall ist. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat Deutschland mehrfach aufgefordert, die Rücknahme zu prüfen. Die Rücknahme ist nach der Aussage der Bundesregie-

rung aber bisher immer wieder am Willen einzelner weniger Bundesländer gescheitert.⁸⁰

Die bundesdeutsche Praxis ist bislang eher durch die Zurückhaltung gegenüber selbst erklärten Vorbehalten geprägt. Sie hat sich außerdem durch Proteste gegenüber den Vorbehalten anderer Staaten hervorgetan. Es wäre zu begrüßen, wenn Deutschland im Falle der UN-Behindertenrechtskonvention an diese Praxis anknüpft und die Konvention daher vorbehaltlos ratifiziert.

4. Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll. Es ist der Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland beide Dokumente zügig ratifizieren sollte, um danach die konsequente und umfassende Umsetzung der Konvention zu betreiben.

Denn die UN-Behindertenrechtskonvention birgt unbestritten ein Innovationspotential für Menschen mit Behinderungen. Sie stärkt die universalen Menschenrechte, in dem sie diese aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und ihren unterschiedlichen Lebenslagen konkretisiert und spezifiziert. Sie verankert den Paradigmenwechsel hin zu einem menschenrechtlich gestützten Umgang mit Behinderung. Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland würde zur Humanisierung der Gesellschaft im Ganzen beitragen.

Die Konvention enthält außerdem wichtige teilweise verbindliche Ansätze, deren Verwirklichung den nationalen Menschenrechtsschutz weiter stärkt. Das Fakultativprotokoll gewährleistet menschenrechtlichen Schutz für den Fall, dass im feinmaschigen innerdeutschen Rechtssystem eine Lücke besteht.

Da ein rechtstechnischer Vorbehalt in Bezug auf menschenrechtliche Übereinkommen grundsätzlich problematisch ist und die Notwendigkeit eines Vorbehalts

⁷⁵ Siehe hierzu Siobhán Mullally (2006): *Gender, culture and human rights: reclaiming universalism: reclaiming universalisms*, Oxford: Hart, S. 89 ff.; bereits Hilary Charlesworth/Christine Chinkin (2000): *The boundaries of international law. A feminist analysis*, Manchester, S. 102 ff.

⁷⁶ Für eine Übersicht mit Einzelheiten siehe, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8.htm>.

⁷⁷ UN Doc. CEDAW A/59/38, Ziff. 377.

⁷⁸ Siehe Michael Schweitzer/Albrecht Weber (2004): *Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, S. 761 ff.

⁷⁹ Siehe hierzu Hendrik Cremer (2005): *Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Seine Geltung und Anwendbarkeit in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, S. 19-25, 23.

⁸⁰ UN Doc. CRC/C/15/Add.226 vom 26 Februar 2004, Ziff. 7 und 8.

gegenüber der UN-Behindertenrechtskonvention nicht erkennbar ist, sollten beide Dokumente vorbehaltlos ratifiziert werden. Für eine auf die Einschränkung der Konvention zielende Interpretationserklärung gilt das Gleiche.

Die anstehenden Beratungsprozesse hin zur Ratifikation sollten transparent und partizipativ gestaltet werden. Insbesondere wäre eine im Vorfeld offene und breit geführte öffentliche Debatte darüber, welche gesellschaftlichen Veränderungen vor dem Hintergrund der neuen Konvention notwendig werden, sehr begrüßenswert. Das „Gesellschaftsprojekt“ Umsetzung mit dem Ziel, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen menschenrechtlich geschützten Lebensbereichen zu erreichen, braucht eine breite Unterstützung in Staat und Gesellschaft. Das dafür notwendige Momentum muss jetzt aufgebaut werden. Diese öffentliche Diskussion würde durch die weite Verbreitung des Konventionstextes, auch in barrierefreien Formaten, unterstützt und aufgewertet.

Es sollte sichergestellt werden, dass dem Ratifikationsgesetz eine deutsche Übersetzung zu Grunde liegt, die die UN-Behindertenrechtskonvention in allen Teilen angemessen wiedergibt. Es liegt zwar bereits eine in weiten Teilen überzeugende deutsche Übersetzung vor. Diese ist allerdings in einzelnen Punkten aus fachlicher Sicht noch einmal zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern, bevor Bundestag und Bundesrat über das Ratifikationsgesetz entscheiden.

Die Umsetzung der Konvention sollte bereits in der Phase bis zur Ratifikation gut vorbereitet werden. Es sollten deshalb insbesondere auch die Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Voraussetzungen im nationalen Bereich erforderlich sind, um die effektive Umsetzung und Überwachung der UN-Behindertenrechtskonvention nach der Ratifikation zu gewährleisten. Im Blickpunkt sollten hier die Vorgaben für die „Focal Points“ innerhalb der Regierungen und für den übergreifenden Koordinationsmechanismus, der die Ebenen Bund und Länder umfasst. Diesbezüglich setzt die Konvention wichtige, teils verbindliche Impulse, die in der konkreten Umsetzung wichtige Neuerungen bedeuten würden. Eine Schlüsselstellung kommt hier der unabhängigen Monitoring-Stelle zu, welche die Umsetzung der Konvention in Deutschland durch Bund und Länder fördert und überwacht.

Aus diesen Gründen spricht sich das Deutsche Institut für Menschenrechte für folgende Empfehlungen aus:

■ *UN-Behindertenrechtskonvention und Fakultativprotokoll zügig ratifizieren*

Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat sollten ihren Beitrag leisten, dass die UN-Behindertenrechtskonvention und das Fakultativprotokoll zügig ratifiziert werden.

■ *Die Konvention ohne Vorbehalt und ohne Interpretationserklärung ratifizieren*

Die Bundesregierung sollte die UN-Behindertenrechtskonvention ohne Vorbehalt und ohne Interpretationserklärung ratifizieren.

■ *Beratungsprozesse transparent und partizipativ gestalten*

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie Bundestag und Bundesrat sollten den innerstaatlichen Beratungsprozess zur Ratifikation transparent und vor allem unter Einbeziehung von Betroffenenverbänden betreiben.

■ *Umsetzungsstrukturen prüfen und ausbauen*

Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat sollten die bestehenden Strukturen zur Umsetzung von menschenrechtlichen Abkommen prüfen und gemäß der Konvention fortentwickeln (focal points, Koordinationsmechanismus).

■ *Nationale Monitoring-Strukturen stärken*

Bundesregierung und Bundestag sollten eine unabhängige „Monitoring-Stelle“ bestimmen und ihre angemessene Ausstattung mit Ressourcen gewährleisten.

■ *Eine in allen Punkten angemessene Übersetzung der Konvention ins Deutsche gewährleisten*

Bundestag und Bundesrat sollten dafür Sorge tragen, dass die an das parlamentarische Ratifikationsgesetz angehängte deutsche Übersetzung den authentischen Sprachfassungen in allen Punkten in Wortlaut und Sinn gerecht wird.

■ *Die Konvention weit verbreiten*

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte für die weite Verbreitung der UN-Behindertenrechtskonvention in barrierefreien Formaten sorgen.

■ *Vorbereitung der Umsetzung in Bund und Ländern*

Bundesregierung und Bundesländer sollten in ihren Zuständigkeitsbereichen alle notwendigen Vorbereitungen treffen, um im Anschluss an die Ratifikation zügig mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu beginnen.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de