

Essay

ESSAY

Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechts- konvention

Heiner Bielefeldt



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Der Autor

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

Essay No. 5

3. aktualisierte und erweiterte Auflage

Juni 2009

ISBN 978-3-937714-81-3

(PDF-Version)

© 2009 Deutsches Institut

für Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100% Altpapier

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt ist Direktor
des Deutschen Instituts für Menschen-
rechte.



Essay

Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechts- konvention

Heiner Bielefeldt



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention

Menschenrechtskonventionen dienen dem „Empowerment“ der Menschen. Sie leisten dies, indem sie Ansprüche auf Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe formulieren, sie rechtsverbindlich verankern und mit möglichst wirksamen Durchsetzungsinstrumenten verknüpfen.

In keiner internationalen Menschenrechtskonvention kommt dieser Empowerment-Ansatz so prägnant zum Tragen wie in der Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen, die im Dezember 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedet worden ist (im Folgenden die „Konvention“).¹ Die Konvention signalisiert nicht nur eine Abkehr von einer Behindertenpolitik, die primär auf Fürsorge und Ausgleich vermeintlicher Defi-

zite abzielt. Sie gibt zugleich auch wichtige Impulse für eine Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Darüber hinaus hat die Konvention gesamtgesellschaftliche Bedeutung, insofern sie deutlich macht, dass die Anerkennung von Behinderung als Bestandteil menschlichen Lebens und Zusammenlebens zur Humanisierung der Gesellschaft beiträgt.

Bewusstsein der Würde

Voraussetzung jedes menschenrechtlichen Empowerment ist das *Bewusstsein der Menschenwürde* – der eigenen Würde und der Würde der anderen. Alle UN-Menschenrechtskonventionen, also auch die Behindertenrechtskonvention, bekräftigen

1 Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat mit der Resolution vom 13.12.2006 den Text der Menschenrechtskonvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen zur Ratifikation freigegeben. Bundestag und Bundesrat haben dem Ratifikationsgesetz Ende 2008 zugestimmt. Seit dem 26. März 2009 ist die Konvention für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich. Die Konvention und die den Entstehungsprozess betreffenden Dokumente können im Internet unter www.un.org/esa/socdev/enable/ abgerufen werden. Zur Entstehungsgeschichte der Konvention siehe auch Theresia Degener, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen, in: Vereinte Nationen 3/2006, S. 104–110.

in ihren Präambeln den inneren Zusammenhang zwischen der „Anerkennung der inhärenten Würde“ und den „gleichen und unveräußerlichen Rechten aller Mitglieder der menschlichen Familie“.² Auf diese Weise wird zunächst festgehalten, dass die Menschenwürde (wie immer sie in der religiös, weltanschaulich und kulturell pluralistischen Weltgesellschaft ansonsten interpretiert werden mag) den tragenden Grund der menschenrechtlichen Gleichheit, d.h. des Prinzips der *Nicht-Diskriminierung*, bildet. Außerdem wird im Blick auf die Menschenwürde der herausgehobene Stellenwert der Menschenrechte als „*unveräußerlicher*“ Rechte einsichtig: Es handelt sich um grundlegende Rechtspositionen, die von der Gesellschaft nicht nach Ermessen zuerkannt (und ggf. auch verweigert oder wieder aberkannt) werden können, sondern jedem Menschen aufgrund seiner Menschenwürde unbedingt geschuldet sind.³

Der Begriff der Menschenwürde ist für den Menschenrechtsansatz von schlechthin fundamentaler Bedeutung.⁴ In der Behindertenrechtskonvention kommt dies besonders deutlich zum Tragen. Von der Würde ist nicht nur ungleich häufiger als in anderen internationalen Menschenrechtsdokumen-

ten die Rede, insofern dieser Begriff an entscheidenden Stellen des Konventionstextes immer wieder aufgegriffen wird. Hinzu kommt, dass die Würde – sehr viel direkter als in anderen Menschenrechtskonventionen – auch als *Gegenstand notwendiger Bewusstseinsbildung* angesprochen wird. Vor allem die Betroffenen selbst sollen in der Lage sein, ein Bewusstsein ihrer eigenen Würde („sense of dignity“) auszubilden.⁵ Da Selbstachtung indessen ohne die Erfahrung sozialer Achtung durch andere kaum entstehen kann, richtet sich der Anspruch der Bewusstseinsbildung letztlich an die Gesellschaft im Ganzen. Dementsprechend nimmt die Behindertenrechtskonvention die Staaten in die Pflicht, breit angelegte Programme gesellschaftlicher Aufklärung und Bildung zu entwickeln.⁶

Das Bewusstsein eigener Würde hängt nicht nur an der inneren Einstellung der Menschen, sondern wird auch bedingt durch *gesellschaftliche Strukturen* von Ausgrenzung und Diskriminierung, die die alltägliche Erfahrung von Menschen mit Behinderungen prägen. „Dazu zählen Stufen vor Restaurants für Rollstuhl fahrende Gäste, fehlende Gebärdensprachdolmetschung von Vorlesungen für gehörlose Studierende,

2 Diese Formel findet sich bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, die – obwohl sie selbst nur den Status einer nicht rechtsverbindlichen Resolution hat – gleichsam das Mutterdokument der in ihrem Gefolge entstandenen internationalen Menschenrechtskonventionen darstellt.

3 Vgl. Dietmar Willoweit, Die Veräußerung der Freiheit. Über den Unterschied von Rechtsdenken und Menschenrechtsdenken, in: Würde und Recht des Menschen. Festschrift für Johannes Schwartländer, Würzburg 1992, S. 255–268.

4 Vgl. Heiner Bielefeldt, Menschenwürde. Der Grund der Menschenrechte. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2008.

5 Vgl. Artikel 24 Absatz 1 (a).

6 Vgl. Artikel 8.

die zwangsweise Sonderbeschulung für behinderte Kinder oder Ampeln ohne akustische Signale für blinde Frauen und Männer“⁷. Solche strukturellen Zugangs- und Partizipationshindernisse machen es den Betroffenen schwer, ein Bewusstsein eigener Würde zu entwickeln, müssen sie doch den Eindruck gewinnen, dass man sie aus dem öffentlichen Leben fernhält, sie dort zumindest für überflüssig hält oder sie gar, als ob man sich ihrer schäme, bewusst absondert und im Grenzfall regelrecht versteckt.

Aus dem Konventionstext lässt sich erkennen, dass die Unrechtserfahrung gesellschaftlicher Ausgrenzung eine wichtige Triebkraft für die Arbeit an der Konvention (bei der Behindertenorganisationen aktiv beteiligt waren)⁸ bildet. Die Instrumente des Rechts sollen dazu beitragen, gesellschaftliche Strukturen, die es Menschen mit Behinderungen erschweren, ein Bewusstsein eigener Würde zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, systematisch zu überwinden und eine gleichberechtigte Teilhabe der Betroffenen an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu gewährleisten. Besondere Beachtung findet in der Konvention das Problem der Mehrfachdiskriminierungen, unter denen zum Beispiel

Frauen leiden, wenn sie sowohl aufgrund ihres Geschlechts als auch aufgrund von Behinderung Diskriminierung erfahren.

Überwindung des Defizit-Ansatzes

Strukturen gesellschaftlicher Ausgrenzung manifestieren und reproduzieren sich typischerweise schon in der Sprache – etwa wenn Kinder mit Behinderungen gelegentlich immer noch (wohlmeinend!) als „Sorgenkinder“ bezeichnet werden. Die Behindertenrechtskonvention markiert einen grundlegenden Wechsel, indem sie den traditionellen, primär an Defiziten der Betroffenen orientierten Ansatz durch einen „*diversity*-Ansatz“ ersetzt, ohne den Problemdruck, unter dem Menschen mit Behinderungen leiden, in irgendeiner Weise zu leugnen oder herunterzuspielen.⁹

Der Konvention liegt ein Verständnis von Behinderung zugrunde, in dem diese keineswegs von vornherein negativ gesehen, sondern als normaler Bestandteil menschlichen Leben und menschlicher Gesellschaft ausdrücklich bejaht und darüber hinaus als

7 Sigrid Arnade, Zwischen Anerkennung und Abwertung. Behinderte Frauen und Männer im bioethischen Zeitalter, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/2003, S. 3-6, hier S. 3.

8 Vgl. Degener, a.a.O., S. 109f.

9 Vgl. Degener, a.a.O., S. 4, die in der Konvention einen „Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung“ ausmacht.

Quelle möglicher kultureller Bereicherung wertgeschätzt wird („*diversity*-Ansatz“). Die Akzeptanz von Behinderung als Bestandteil menschlicher Normalität ist nicht zuletzt deshalb von eminenter aktueller Bedeutung, weil angesichts der wachsenden biotechnischen Möglichkeiten zur „Optimierung“ des menschlichen Erbguts die Gefahr besteht, dass Behinderte in neuer Weise – als Produkte angeblicher elterlicher Fehlplanung – stigmatisiert und womöglich sogar in ihrem Daseinsrecht in Frage gestellt werden. Jürgen Habermas hat in seinem Essay „Die Zukunft der menschlichen Natur“ eindrucksvoll aufgezeigt, welche gravierenden Auswirkungen eine sich im Zuge technischer Entwicklungen immer mehr durchsetzende „liberale Eugenik“ auf das Verständnis personaler Autonomie und gesellschaftlicher Gleichheit haben kann.¹⁰ Dass Menschen mit Behinderungen von gesundheitspolitischen Machbarkeitsphantasien, wie sie durch hochgeschraubte biopolitische Erwartungen genährt werden, unmittelbar existenziell betroffen sind, liegt auf der Hand.¹¹ Gegen die Vision einer künftigen Gesellschaft ohne Behinderung stellt die Konvention das Bild einer Menschenwelt, in der Behinderte selbstverständlich leben und sich zugehörig fühlen können.

Die Konvention beschränkt sich indessen nicht darauf, Behinderung als Bestandteil der Normalität menschlichen Lebens zu begreifen. Sie geht einen Schritt weiter, indem sie das Leben mit Behinderungen als Ausdruck gesellschaftlicher Vielfalt positiv würdigt. Zu den in Artikel 3 aufgelisteten generellen Prinzipien der Konvention zählen u.a. „Respekt für Differenz und Anerkennung von Behinderung als Bestandteil menschlicher Vielfalt und Menschlichkeit“.¹² Die geforderte Anerkennung gilt demnach nicht nur den behinderten Menschen und ihrer Würde, sondern erstreckt sich auch – und dies ist bemerkenswert – auf ihre durch die Behinderung bedingten *besonderen Lebensformen*.

Der „*diversity*-Ansatz“ führt konsequent dazu, dass manche Formulierungen der Konvention eine Nähe zu den Dokumenten des kulturellen Minderheitenschutzes aufweisen. Wenn beispielsweise die Staaten dazu verpflichtet werden, die „linguistische Identität der Community der Gehörlosen“ anzuerkennen und zu fördern,¹³ erinnert dies im Wortlaut an die im Rahmen des Europarats entwickelten Standards zur Anerkennung der kulturellen Identität von nationalen Minderheiten. Dahinter steht

10 Vgl. Jürgen Habermas, Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik?, Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 2005.

11 Vgl. Arnade, a.a.O., S. 4ff.

12 Vgl. Artikel 3 (d): „Respect for difference and acceptance of disability as part of human diversity and humanity“.

13 Vgl. Artikel 24 Absatz 3 (b).

die Einsicht, dass die eigenen Kommunikationsformen, die Menschen mit spezifischen Behinderungen – etwa die Gehörlosen – ausgebildet haben, nicht nur ein Notbehelf sind, mit dem kommunikative „Defizite“ kompensiert werden, sondern genuine *Kulturrungenschaften* darstellen, die gesellschaftliche Wertschätzung und staatliche Förderung verdienen. Daran zeigt sich der Paradigmenwechsel, den die Behindertenrechtskonvention darstellt, besonders signifikant.

Dieser Wechsel in der Einstellung zu Behinderung kommt nicht nur den Betroffenen zugute, sondern zugleich der Gesamtgesellschaft. Schon die Präambel betont „die Bedeutung einer Anerkennung der wertvollen – bestehenden und potenziellen – Beiträge, die Personen mit Behinderungen für eine insgesamt positive Entwicklung und die innere Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten“.¹⁴ Eine Gesellschaft, die den Beiträgen behinderter Menschen Raum gibt und Aufmerksamkeit widmet, erfährt somit einen Zugewinn an Humanität und kultureller Vielfalt.

Das Verständnis von Behinderung, wie es der Konvention zugrunde liegt, geht allerdings nicht vollständig im „*diversity*-Ansatz“ auf. Komplementär dazu wird Behinderung

auch durch die *sozialen Problemlagen* definiert, unter denen Behinderte leiden. Ohne diese gleichzeitige Problemorientierung stünde die *diversity*-Semantik in Gefahr, zu verharmlosenden Sprachregelungen zu verflachen, in denen die Unrechtserfahrungen Behinderter keinen Ort mehr hätten.

Ausdrücklich problemorientiert ist bereits die Definition von Behinderung in der Präambel. Das Problem – oder, wenn man so will: das „Defizit“ – wird dabei allerdings nicht in den betroffenen Menschen verortet, sondern *im ausgrenzenden und diskriminierenden gesellschaftlichen Umgang* gesehen, den diese Menschen vielfach erleben. Die entscheidende Formulierung lautet: „Behinderung resultiert aus der Beziehung zwischen Personen mit Beeinträchtigungen und den in Grundhaltungen und Umweltfaktoren bestehenden Barrieren, derart dass dies die vollständige und wirksame Beteiligung der Betroffenen auf der Grundlage der Gleichheit mit anderen hindert“.¹⁵

Behinderung wird in dieser Definition, um es in der Sprache der modernen Sozialwissenschaften auszudrücken, als eine *gesellschaftliche Konstruktion* verstanden. Zwar knüpft sie an bestimmte physische, psychische, mentale oder sensorische Beeinträchtigungen („*impairments*“) an. Die Relevanz,

14 Vgl. Präambel (m): "Recognizing the valued existing and potential contributions made by persons with disabilities to the overall well-being and diversity of their communities ...".

15 Vgl. Präambel (e): "... disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with others".

die solchen natürlichen Beeinträchtigungen zugeschrieben wird – mit allen stigmatisierenden Konsequenzen für die Betroffenen – ist aber gerade kein natürliches Faktum, sondern Resultat gesellschaftlichen Handelns. In diesem Sinne wird Behinderung gesellschaftlich „konstruiert“.

Die in der Definition enthaltene Unterscheidung zwischen „impairment“ und „disability“ erinnert an die in der Geschlechterforschung etablierte begriffliche Differenzierung zwischen „sex“ und „gender“: Gleichsam das Analogon zum Begriff des biologischen Geschlechts („sex“) bildet in der Definition der Begriff der Beeinträchtigung („impairment“); sie stellt das biologisch-natürliche Element dar, das in der Behinderung in der Regel mit präsent ist. Die Behinderung als solche wird indessen nicht in dieser natürlichen (physischen, mentalen, sensorischen etc.) Beeinträchtigung des Individuums gesehen, sondern (analog zu „Gender“) als eine *gesellschaftliche Praxis* bestimmt, die solche Beeinträchtigungen zum Anlass für Zuschreibungen aller Art nimmt.¹⁶

Behinderung in diesem Sinne als gesellschaftlich konstruiert zu begreifen, bildet die Voraussetzung dafür, dass man sie als strukturelles Unrecht adressieren kann. Aus der Sicht der Betroffenen bedeutet dies

den Übergang vom passiven Erleiden eines vermeintlich natürlichen Schicksals hin zur aktiven Kritik an stigmatisierenden, diskriminierenden und ausgrenzenden gesellschaftlichen Einstellungen und Strukturen. Knapp und prägnant findet diese Grundeinsicht in der Formel der „Aktion Mensch“ (ehemals „Aktion Sorgenkind“) ihren Ausdruck: *„Man ist nicht behindert, man wird behindert.“*¹⁷

Zwischen den beiden Aspekten des Verständnisses von Behinderung, wie es in der Konvention formuliert ist – der positiv konnotierten *diversity*-Komponente und der kritischen Aufdeckung gesellschaftlicher Konstruktion von Behinderung – besteht eine gewisse Spannung. Für das menschenrechtliche Empowerment der Betroffenen sind jedoch beide Aspekte unverzichtbar. Das Vorgehen gegen strukturelles Unrecht, durch das Menschen daran gehindert werden, ihr Leben selbstbestimmt und gleichberechtigt mit anderen zu leben und ihre kreativen Möglichkeiten zu entfalten, gewinnt seine positive Handlungsperspektive in der selbstbewussten Forderung nach Anerkennung alternativer Lebens- und Kommunikationsformen, die den Pluralismus einer modernen freiheitlichen Gesellschaft mit prägen.

16 Zur Analogie und zur Differenz zwischen der gesellschaftlichen Konstruktion von Gender bzw. von Behinderung vgl. Ulrike Schildmann, *Geschlecht und Behinderung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/ 2003, S. 29–35.

17 Zitiert nach Arnade, a.a.O., S. 3.

Die Forderung sozialer Inklusion

Der Begriff der Würde wird in der Konvention wiederholt in Verbindung zu den Begriffen Autonomie und Unabhängigkeit gebracht. So findet sich unter den in der Konvention aufgelisteten allgemeinen Prinzipien das Postulat der „Achtung für die inhärente Würde, für die individuelle Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie für die Unabhängigkeit von Personen“.¹⁸ Dies entspricht dem klassisch-liberalen Verständnis von Menschenrechten als Rechten freier Selbstbestimmung, in der die Würde des Menschen als eines Verantwortungssubjekts Anerkennung erfährt. Ungewöhnlich ist es hingegen, wenn in der Konvention auch die Zielsetzung eines verstärkten *Zugehörigkeitsgefühls* („enhanced sense of belonging“) aufgeführt wird.¹⁹ Der Begriff des Zugehörigkeitsgefühls kommt meines Wissens sonst in keiner internationalen Menschenrechtskonvention vor und gehört bislang nicht zum etablierten Vokabular des Menschenrechtsdiskurses. Er steht symbolisch für eine spezifische Stoßrichtung der Behindertenrechtskonvention, die gegen die Unrechtserfahrung gesellschaftlicher

Ausgrenzung eine *freiheitliche und gleichberechtigte soziale Inklusion einfordert*.

Diese Orientierung zeigt sich ebenfalls bereits in den allgemeinen Prinzipien, wenn dort die „vollständige und wirksame Partizipation und Inklusion in der Gesellschaft“ als Zielsetzung angesprochen wird.²⁰ Konkrete Gestalt gewinnt dieses Prinzip zum Beispiel in den Forderungen nach gleichberechtigtem Zugang zum Arbeitsmarkt,²¹ nach Möglichkeiten der Teilhabe am kulturellen Leben²², nach inklusiver Bildung²³ und nach gleichberechtigter Mitwirkung in der Politik.²⁴ Außerdem enthält die Konvention das Recht auf eine Staatsangehörigkeit²⁵ sowie das Recht auf Ehe und Elternschaft.²⁶

Nach der Konvention gehören *individuelle Autonomie und soziale Inklusion unauflöslich zusammen*; sie müssen für ein angemessenes Verständnis zusammen gelesen und auch in der praktischen Umsetzung der Konventionsverpflichtung stets zusammen bedacht werden.²⁷ Anders als gelegentlich unterstellt wird, stehen Autonomie und Inklusion nicht nur keineswegs in Widerspruch zueinander. Vielmehr bedingen sie einander wechselseitig: Ohne soziale

18 Vgl. Artikel 3 (a): „Respect for inherent dignity, individual autonomy including the freedom to make one's own choices, and independence of persons“.

19 Vgl. Präambel (m).

20 Vgl. Artikel 3 (c): „... full and effective participation and inclusion in society“.

21 Vgl. Artikel 27.

22 Vgl. Artikel 30.

23 Vgl. Artikel 24.

24 Vgl. Artikel 29.

25 Vgl. Artikel 18 Absatz 1.

26 Vgl. Artikel 23 Absatz 1.

27 Die Überschrift zu Artikel 19 lautet: „Living independently and being included in the community“.

Inklusion kann Autonomie praktisch nicht gelebt werden, und ohne Autonomie nimmt soziale Inklusion fast zwangsläufig Züge von Bevormundung an. Mit anderen Worten: Erst in der wechselseitigen Verwiesenheit wird klar, dass Autonomie gerade nicht die Selbstmächtigkeit des ganz auf sich gestellten Einzelnen (frei nach Wilhelm Tell's Ausspruch: „Der Starke ist am mächtigsten allein“) meint, sondern auf *selbstbestimmtes Leben in sozialen Bezügen* zielt; und im Gegenzug wird deutlich, dass soziale Inklusion ihre Qualität gerade dadurch gewinnt, dass sie Raum und Rückhalt für persönliche Lebensgestaltung bietet.

Menschen mit Behinderungen haben beide Formen des Unrechts vielfach erlebt: sowohl die Ausgrenzung aus Schule, Arbeitsmarkt, Politik oder Kultur und sogar die Verweigerung von Familienleben und Elternschaft²⁸ als auch die Bevormundung durch totale Versorgungsinstitutionen. Es liegt in der Natur der Sache, dass das menschenrechtliche Empowerment von Menschen mit Behinderungen stets gegen beide komplementäre Formen der Entrechtung – Ausgrenzung wie Bevormundung – gerichtet sein muss. Positiv formuliert: Es geht um *soziale Inklusion auf der Grundlage individueller Autonomie* und damit zugleich um eine freiheitliche Gestaltung des Zusammenlebens in Gesellschaft und Gemeinschaften.

Der Begriff der Inklusion ist ein Kernbegriff der Behindertenrechtskonvention und durchzieht sowohl als Substantiv wie als Adjektiv den gesamten Text. Ihn mit „Integration“ bzw. „integrativ“ zu wiederzugeben, wie dies in der offiziellen deutschen Übersetzung geschieht, ist problematisch und wird von zahlreichen Fachleuten und von den Behindertenverbänden zurückgewiesen.²⁹ Zwar mag es schwierig sein, die Differenz von „Integration“ und „Inklusion“ genau zu bestimmen – zumal es ganz unterschiedliche, engere oder weitere Integrationskonzepte gibt. Fest steht indessen, dass die Behindertenrechtskonvention über einen traditionellen Integrationsansatz hinausweist. Es geht nicht lediglich darum, innerhalb der bestehenden gesellschaftlichen Systeme (etwa innerhalb des Schulsystems) gleichsam die Türen zu öffnen, um nach Maßgabe des Möglichen für Behinderte Platz zu schaffen. Vielmehr ist der Anspruch, die Gesellschaft und ihre Subsysteme so zu verstehen, dass Menschen mit Behinderungen von vornherein darin selbstverständlich zugehörig sind. Der neue Leitbegriff der Inklusion signalisiert den geforderten Wandel hin zu einer selbstverständlichen Zugehörigkeit.

Mit dieser Akzentsetzung bei einer freiheitlichen sozialen Inklusion wird die Behindertenrechtskonvention – abgesehen von

28 Vgl. Arnade, a.a.O., S. 3.

29 Vgl. Valentin Aichele, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll. Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte, Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2008, S. 11f.

ihrer primären praktischen Funktion des Empowerment der konkret betroffenen Menschen – auch für die *Menschenrechtstheorie* wichtig. In der Menschenrechtsdebatte besteht nach wie vor eine Tendenz, die Rechte, die jedem Menschen zukommen, in erster Linie als individuelle Abwehrrechte gegen Staat, Gesellschaft und Gemeinschaften zu verstehen. Darin steckt die richtige Einsicht, dass die Menschenrechte die unverrechenbare Würde jedes einzelnen Menschen schützen – und zwar immer auch gegen etwaige Vereinnahmungen des Individuums durch übermächtige Kollektive. Die Abwehrkomponente der Menschenrechte ist und bleibt deshalb auch im Kontext der Behindertenrechtskonvention unverzichtbar.

Erstaunlich wenig systematische Beachtung allerdings findet in der menschenrechtlichen Fachliteratur die Tatsache, dass die Menschenrechte ihr kritisches Potenzial auch gegen *unfreiwillige Ausgrenzungen* aus Gemeinschaften oder der Gesellschaft entfalten. Dabei ist auch diese Komponente im Menschenrechtsanspruch von Anfang angelegt. Beispielsweise schützen die Menschenrechte vor Ausbürgerung – eine Maßnahme, die autoritäre Regime gern eingesetzt haben, um lästige Kritikerinnen und Kritiker loszuwerden. Auch die (unfreiwillige) Exklusion aus den sozialen Sicherungssystemen ist eine Diskriminierung,

die gegen Menschenrechte verstößt. Zu den Rechten auf Inklusion gehört schließlich auch jenes elementare Menschenrecht auf Rechtsgemeinschaft, das Hannah Arendt nach dem Zweiten Weltkrieg im Blick auf die Gruppe der „displaced persons“ postuliert hat³⁰ und dessen Dringlichkeit sich heute vor allem im Umgang mit Asylsuchenden zeigt. Man könnte zahlreiche weitere Beispiele nennen.

Nicht der oft beschworene Gegensatz von Individuum versus Gemeinschaft bzw. Gesellschaft macht demnach die Pointe menschenrechtlicher Emanzipation aus. Vielmehr steht die durch menschenrechtliche Individualrechte zu ermöglichende *freie Gemeinschaftsbildung* in der doppelten Frontstellung gegen autoritäre, bevormundende Kollektivismen einerseits und gegen unfreiwillige soziale Ausgrenzungen andererseits.³¹ Menschenrechtswidrig wären demnach z.B. Familienformen, die auf erzwungener Eheschließung basieren, Religionsgemeinschaften, die abtrünnige Mitglieder mit Gewalt bedrohen, oder Volksdemokratien ohne Pressefreiheit und ohne Rechte der Opposition. Ebenfalls unter Menschenrechtsgesichtspunkten inakzeptabel aber wären eine Wirtschaftspolitik, die die gesellschaftliche Desintegration von Dauerarbeitslosen tatenlos hin-

30 Vgl. Hannah Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Die Wandlung 4 (1949), S. 754–770; dies, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München/Zürich 2. Aufl. 1974, S. 452ff.

31 Vgl. Heiner Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, Darmstadt 1998, S. 150ff.

nähme, oder eben eine gesellschaftliche Praxis, die Menschen mit Behinderungen vom öffentlichen Leben, beispielsweise aus dem Regelschulsystem, absondert.

Menschenrechte setzen nicht nur *Grenzen* für Gemeinschaften und die Gesellschaft, indem sie unveräußerliche Rechte einzelner Menschen statuieren. Gerade dadurch, dass sie jedem einzelnen Menschen die Position eines Subjekts gleichberechtigter Freiheit zuerkennen, eröffnen sie über ihre unverzichtbare negativ-abwehrende Funktion zugleich auch positive Möglichkeiten, *Gemeinschaften und die Gesellschaft im Ganzen nach Gesichtspunkten von Freiheit und Gleichberechtigung weiter zu entwickeln*. Dieses in der Theorie der Menschenrechte zu wenig bedachte Potenzial wird in der Behindertenrechtskonvention deutlicher als in anderen internationalen Menschenrechtskonventionen zu Wort gebracht. Nicht zuletzt darin besteht die Bedeutung dieser neuen Konvention für die Weiterentwicklung der Menschenrechtsdiskussion im Ganzen.

Inhaltliche Verbürgungen und Umsetzungsverpflichtungen

Die UN-Behindertenrechtskonvention steht im Kontext der anderen internationalen Menschenrechtskonventionen, die im Gefolge der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 entstanden sind.³² Sie dient in erster Linie dazu, die bereits bestehenden menschenrechtlichen Standards unter dem besonderen Blickwinkel der Menschen mit Behinderungen zu präzisieren und zu ergänzen. Sie baut also auf den anderen Menschenrechtskonventionen, auf die in der Präambel Bezug genommen wird,³³ weiter auf. Dementsprechend haben die Verfasserinnen und Verfasser der Konvention sorgsam darauf geachtet, dass bereits existierende Standards nicht etwa durch schwächere Formulierungen unterminiert werden, sondern im Gegenteil bekräftigt und gelegentlich ergänzt werden.

Die Behindertenrechtskonvention wird gelegentlich als eine „Spezialkonvention“ bezeichnet. Dieser Begriff ist jedoch nicht glücklich gewählt. Er ist regelrecht irre-

32 Neben den beiden umfassenden Menschenrechtspakten von 1966 – dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte – sind insbesondere zu nennen: die Internationale Konvention zur Abschaffung aller Formen rassistischer Diskriminierung (1965), das Übereinkommen zur Abschaffung aller Formen der Diskriminierung der Frau (1979), die Antifolterkonvention (1984), die Kinderrechtskonvention (1989) sowie die Konvention zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (1990). All diese Konventionen weisen ein hohes Maß an inhaltlicher Übereinstimmung auf – bis hin zu oftmals wortgleichen Formulierungen. Dies muss so sein, denn schließlich bilden sie einander ergänzende Komponenten des einen internationalen Menschenrechtsschutzes.

33 Vgl. Präambel (b).

führend und kann leicht dahingehend missverstanden werden, als enthalte die Konvention „Sonderrechte“. In Wahrheit geht es indessen gerade um die Verwirklichung der allgemeinen Menschenrechte. Das „Spezielle“ der Konvention besteht nicht in der Formulierung etwaiger Spezialrechte, sondern in der speziellen Perspektive der Behinderten auf die allgemeinen Menschenrechte. Das Gesamtspektrum der Menschenrechte wird gleichsam unter dem Gesichtspunkt durchgearbeitet, wie Menschen mit Behinderungen ihre Ansprüche auf Autonomie, Gleichberechtigung, Inklusion und Teilhabe wirksam zur Geltung bringen können.

Die Behindertenrechtskonvention unterscheidet sich von anderen Menschenrechtskonventionen deshalb weniger durch die materialen Rechte als vielmehr durch die spezifische Perspektive von Menschen mit Behinderungen, aus der sie diese Rechte formuliert und ggf. modifiziert. Charakteristisch sind, wie bereits erwähnt, die wiederholte Bezugnahme auf den Begriff der Menschenwürde sowie eine besondere Akzentsetzung bei den Postulaten sozialer Inklusion und diskriminierungsfreier Partizipation. Ausdrücklich bekräftigt wird das bereits im Pakt für bürgerliche und politi-

sche Rechte von 1966 formulierte Verbot, Menschen ohne ihren Willen medizinischen oder wissenschaftlichen Experimenten zu unterziehen.³⁴ Darüber hinaus beinhaltet die Konvention Bestimmungen für besondere Gefährdungslagen – etwa bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen. Außerdem spricht sie das Problem der Mehrfachdiskriminierungen an, von denen etwa Frauen oder Mädchen mit Behinderungen häufig betroffen sind.³⁵

Wie alle Menschenrechtskonventionen richtet sich auch die Behindertenrechtskonvention in erster Linie an den Staat als den Garanten des Rechts, den sie in mehrfacher Weise in die Pflicht nimmt.³⁶ Der Staat ist gehalten, die Menschenrechte zunächst als Vorgabe (und gegebenenfalls als Grenze) eigenen Handels zu achten; darüber hinaus hat er die betroffenen Menschen vor drohenden Rechtsverletzungen durch Dritte aktiv zu schützen; schließlich soll er außerdem Infrastrukturmaßnahmen ergreifen, damit die Menschen von ihren Rechten auch tatsächlich Gebrauch machen können.³⁷ Diese Infrastrukturkomponente ist in der Behindertenrechtskonvention aus verständlichen Gründen stark ausgeprägt. Denn viele der Partizipationshindernisse,

34 Im Anschluss an das Folterverbot in Artikel 15 Absatz 1 Satz 2 heißt es: „In particular, no one shall be subjected without his or her free consent to medical or scientific experimentation.“ (Satz 2).

35 Vgl. Artikel 6 Absatz 1.

36 Vgl. insbesondere Artikel 4, der sich ausführlich mit den unterschiedlichen Staatenpflichten beschäftigt.

37 Diese drei Verpflichtungsebenen – formelhaft zusammengefasst in den Pflichten „to respect, to protect, to fulfil“ – werden in der internationalen Menschenrechtsdiskussion seit einigen Jahren unter dem Begriff der menschenrechtlichen Pflichtentrias thematisiert. Vgl. dazu Ida Elisabeth Koch, *Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties*, in: *Human Rights Law Review* 5 (2005), S. 81-103.

unter denen Menschen mit Behinderungen leiden, hängen mit physischen oder mentalen Barrieren zusammen, deren Überwindung breit angelegte staatliche und gesellschaftliche Anstrengungen und auch die Bereitschaft zur Übernahme von Kosten verlangt.³⁸

In prozeduraler Hinsicht verpflichten sich die Staaten dazu, mindestens alle vier Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Konventionsverpflichtungen zu verfassen³⁹ und einem unabhängigen Sachverständigenausschuss der Vereinten Nationen („Committee on the Rights of Persons with Disabilities“)⁴⁰ zur Prüfung vorzulegen. Mit diesem Staatenberichtsverfahren knüpft die Behindertenrechtskonvention an einen Monitoringmechanismus an, der im Rahmen der anderen Menschenrechtskonventionen zum Teil schon seit Jahrzehnten existiert. Neu sind demgegenüber die Verpflichtungen, die darauf abzielen, eine systematische Überwachung der Umsetzung vor Ort – also in den einzelnen Staaten selbst – zu gewährleisten.⁴¹ Die Konvention folgt hier der jüngeren Tendenz, menschenrechtliche Schutzmechanismen dadurch effektiver

auszugestalten, dass man die Implementierung auf nationaler Ebene stärkt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Tätigkeit der für die Überwachung der internationalen Konventionen zuständigen UN-Ausschüsse wenig Wirkung entfaltet, wenn sie nicht rückgekoppelt ist mit Aktivitäten, die in den jeweiligen Ländern stattfinden. Es geht deshalb darum, Institutionen auf nationaler Ebene zu schaffen, die – in Verbindung mit den jeweiligen UN-Ausschüssen – die Umsetzung international verankerter Menschenrechtsnormen systematisch begleiten.

Die Behindertenrechtskonvention spricht in Artikel 33 näherhin drei Ebenen der nationalen Umsetzung an, die einander wechselseitig ergänzen.⁴² Es sind dies die Regierung, innerhalb derer die Zuständigkeitsbereiche klar definiert werden sollen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, die ein unabhängiges strukturelles Monitoring der Konventionsumsetzung leisten sollen, sowie schließlich die Zivilgesellschaft, zur der insbesondere auch Betroffenenorganisationen gehören. Die Bundesregierung hat das Deutsche Institut für Menschenrechte damit beauftragt, als

38 Die in der Konvention angesprochenen Infrastrukturmaßnahmen umfassen zum Beispiel öffentliche Bewusstseinsbildung, Trainingsprogramme für das Fachpersonal, das mit behinderten Menschen umgeht, eine integrative Politik in Richtung auf Schule, Arbeitsmarkt und Kulturleben sowie Angebote der gesundheitlichen Rehabilitation. Erwähnt sei auch die Verpflichtung der Staaten zu Erhebung aussagekräftiger statistischer Daten, auf deren Grundlage gesellschaftliche Diskriminierung – insbesondere auch indirekte Formen der Diskriminierung – besser erkannt und bearbeitet werden können.

39 Vgl. Artikel 35.

40 Vgl. Artikel 34.

41 Vgl. Artikel 33.

42 Zum Monitoring vgl. Aichele, a.a.O. S. 10f.

Monitoring-Stelle⁴³ für die Konvention zu fungieren.

Fazit: Das innovative Potenzial der Konvention

Die Bedeutung der Behindertenrechtskonvention besteht zunächst darin, dass sie den internationalen Menschenrechtsschutz auf die besonderen Gefährdungslagen von Menschen mit Behinderungen hin konkretisiert und präzisiert. Dass die Diskriminierung Behinderter als Menschenrechtsthema in einer eigenen Konvention angesprochen und systematisch auf die verschiedenen Lebensbereiche bezogen wird, stellt einen wichtigen Fortschritt dar. Dies gilt umso mehr, als die Behindertenrechtskonvention den internationalen Menschenrechtsschutz auch in prozeduraler Hinsicht ergänzt, indem sie einen eigenen Monitoring-Mechanismus – entsprechend den Überwachungsverfahren der anderen Menschenrechtskonventionen – etabliert.

Die Behindertenrechtskonvention bedeutet aber weit mehr als eine Ergänzung des bestehenden Menschenrechtsschutzsystems durch die besondere Berücksichtigung der spezifischen Belange Behinderter. Sie gibt auch wichtige Impulse für eine Weiterent-

wicklung des Menschenrechtsdiskurses. Beachtung verdient insbesondere die starke Akzentsetzung auf soziale Inklusion, die ausdrücklich vom Postulat individueller Autonomie her gedacht und von dorthin von vornherein als eine *freiheitliche Inklusion* definiert wird. Diese Zielsetzung ist zwar nicht per se neu, hat in der Theorie der Menschenrechte und im Selbstverständnis der Menschenrechtsbewegung bisher allerdings wenig systematische Aufmerksamkeit gefunden. Die Behindertenrechtskonvention kann insofern dazu beitragen, gewisse Einseitigkeiten im Selbstverständnis und in der Selbstdarstellung der Menschenrechtsbewegung zu überwinden.

Schließlich hat die Konvention Bedeutung für die Humanisierung der Gesellschaft im Ganzen. Indem sie Menschen mit Behinderungen davon befreit, sich selbst als „defizitär“ sehen zu müssen, befreit sie zugleich die Gesellschaft von einer falsch verstandenen Gesundheitsfixierung, durch die all diejenigen an den Rand gedrängt werden, die den durch Werbewirtschaft und Biopolitik vorangetriebenen Imperativen von Fitness, Jugendlichkeit und permanenter Leistungsfähigkeit nicht Genüge tun. In diesem Sinne kommt der „*diversity-Ansatz*“, für den die Behindertenrechtskonvention steht, zuletzt uns allen zugute.

43 Vgl. www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle







Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de