

# Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)

Oddný Mjöll Arnardóttir,  
Professorin  
Universität Reykjavík



# Das CRPD im Zusammenhang

- Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)
  - Angenommen am 13. Dezember 2006, in Kraft getreten am 3. Mai 2008
  - Derzeitiger Status des Übereinkommens
    - Unterzeichnerstaaten 149
    - Unterzeichnerstaaten 103
  - Optionales Protokoll
    - Stellt die Kompetenz des Ausschusses für die zu prüfenden behaupteten Verletzungen des CRPD fest und legt dem betreffenden Staat seine Anregungen und Empfehlungen vor
    - Unterzeichnerstaaten 90
    - Ratifizierungen 62

# Das CRPD im Zusammenhang

- Die Struktur des CRPD
  - Nach dem Modell des bereits bestehenden Katalogs der international geschützten Menschenrechte
    - ICCPR, ICESCR, CRC, EMRK usw.
  - Eine Gemengelage
    - Bürgerliche/politische und soziale/wirtschaftliche Rechte
    - Materielle Rechte und Nichtdiskriminierung
  - 3 Teile
    - Allgemeine Bestimmungen
      - Artikel 1-9
      - Allerdings ist zu beachten, dass die Artikel 5 und 9 aus sich heraus materielle Rechte darstellen
    - Materielle Rechte
      - Artikel 10-30
    - Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung
      - Artikel 30-50...
      - ...und das optionale Protokoll

# Das CRPD im Zusammenhang

- Das CRPD und die EU
  - Die EU ist dem CRPD beigetreten
    - War während der Verhandlungen aktiv
    - Erster Menschenrechtsvertrag, dem die EU beitrifft
      - Unterzeichnet am 30. März 2007
      - Ratifiziert am 23. Dezember 2010
    - Dem Optionalen Protokoll nicht beigetreten
  - Artikel 44(1) CRPD
    - „Organisationen der regionalen Integration“ haben anzugeben, inwieweit sie in unter die Konvention fallenden Fragen kompetent sind...
    - ...und müssen anschließend die Verwahrer von jeder wesentlichen Änderung daran in Kenntnis setzen
  - Verweise auf „Staaten“ und „Vertragsstaaten“ im CRPD schließen die EU ein
    - Jedoch nur im Rahmen der Zuständigkeiten der EU

# Das CRPD im Zusammenhang

- Die Erklärung der EU zu den Zuständigkeiten
  - [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtid=1&g\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtid=1&g_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec)
  - Die Erklärung
    - stellt fest, dass „der Umfang und die Wahrnehmung der Gemeinschaftszuständigkeit ihrem Wesen nach einer laufenden Entwicklung folgt und dass die Gemeinschaft diese Erklärung ergänzen oder ändern wird...“
    - rekapituliert/erläutert die Grundlagen der Zuständigkeit der Gemeinschaft und führt die von der Europäischen Gemeinschaft angenommenen Rechtsakte auf
      - „Der Umfang der aus diesen Rechtsakten hervorgehenden Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft ist unter Bezugnahme auf die genauen Bestimmungen einer jeden Maßnahme und insbesondere den Umfang zu bewerten, in dem diese Bestimmungen gemeinsame Vorschriften festlegen.“
      - Die Aufstellung der Rechtsakte macht den Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeit deutlich
        - » Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Arbeit und Beruf
        - » Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeit und Beruf (Neufassung)
        - » Transport, Telekommunikation, öffentliches Beschaffungswesen usw.

# Das CRPD im Zusammenhang

- Der EU-Vorbehalt
  - [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec)
  - Der Vorbehalt
    - Gemäß Richtlinie 2000/78/EG “können die Mitgliedstaaten gegebenenfalls in dem Maße eigene Vorbehalte gegenüber Artikel 27(1) der Konvention über Behinderungen [Recht auf Arbeit, einschließlich Nichtdiskriminierung] geltend machen, wie Artikel 3(4) der genannten Richtlinie des Rates ihnen das Recht gibt, eine Nichtdiskriminierung wegen Unfähigkeit für die Beschäftigung bei den Streitkräften aus der Richtlinie auszuschließen. Die Gemeinschaft erklärt darum, dass sie die Konvention unbeschadet des oben genannten Rechts abschließt, das ihren Mitgliedstaaten kraft des Gemeinschaftsrechts verliehen wird.”

# Das CRPD im Zusammenhang

- Der Status der internationalen Verträge in der Rechtsordnung der EU
  - Normenhierarchie in der Rechtsordnung der EU
    - Unterhalb des Primärrechts (allgemeine Grundsätze des Unionsrechts und der Verträge), aber oberhalb der Sekundärgesetzgebung und anderer Rechtsakte der Institutionen der EU
      - Verbundene Rechtssachen C-402/05 und C-415/05 *Kadi und Al Bakaraat International Foundation* [2008] ECR I-6351, Ziffern 306-308
  - Dies bedeutet, dass die Gültigkeit der Sekundärgesetzgebung und anderer Rechtsakte der EU-Institutionen an internationalen Rechtsnormen gemessen werden kann – unter zwei Voraussetzungen:
    - Die internationale Rechtsnorm muss für die EU bindend sein
    - Die Art und die Logik der internationalen Norm dürfen dies nicht ausschließen, und sie muss sowohl bedingungslos als auch hinreichend genau formuliert sein, um diese Wirkung zu erlauben
      - Rechtssache C-308/06 *Intertanko und andere* [2008] ECR I-4057, Ziffern 42-45
        - » UNCLOS „legt keine Regeln fest, die unmittelbar und sofort auf Einzelpersonen angewandt werden sollen und verleiht ihnen keine Rechte und Freiheiten, die gegenüber Staaten geltend gemacht werden können...“ (Ziffer 64)
      - Wie steht es aber mit Menschenrechtsübereinkommen, die in der Tat dazu gedacht sind, derartige Rechte und Freiheiten Einzelpersonen zu übertragen?
        - » Bedingungslos und hinreichend präzise?

# Das CRPD im Zusammenhang

- In jedem Fall aber wird die Auslegung beeinflusst
  - Die EU ist an die Konvention gebunden
    - nach dem völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda*
    - nach Artikel 300 (7) EGV
    - die Konvention bildet einen „integrierenden Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft“
      - » Rechtssache C-459/03 *Kommission gegen Irland* [2006] ECR I-4635, Ziffer 82
  - In Bezug auf die Sekundärgesetzgebung und andere Rechtsakte der EU- Institutionen
    - Die Auslegungswirkung entsteht aus der Höherstufung der CRPD in der internen Normenhierarchie
    - Rechtssachen aus der Zeit vor der Annahme/Ratifizierung:
      - » Rechtssache C-13/05 *Sonia Chacón Navas* [2006] ECR I-6467
      - » Rechtssache C-303/06 *Coleman gegen Attridge Law und Steve Law* [2008] ECR I-5603
  - In Bezug auf das Primärrecht
    - Von einem Menschenrechtsübereinkommen wie der CRPD ist zu erwarten, dass es innerhalb der EU in eine enge rechtsauslegende Beziehung zu den Grundrechten tritt
    - Ähnlich der Rechtsprechung (aus der Zeit vor dem Beitritt) zur Wechselbeziehung zwischen dem EGMR und den Grundrechten?
    - Noch keine Rechtsprechung vorhanden





# Theoretische Hauptthemen

- Von einem medizinischen Behinderungsmodell zur Wahrnehmung der Behinderung als soziales Konstrukt
- Von einer Dichotomie zur Unteilbarkeit bürgerlicher und politischer Rechte einerseits und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte andererseits
- Von formeller zu substantzieller Gleichheit



# Von medizinischem zu gesellschaftlichem Verständnis

- Behinderung als soziales Konstrukt
  - „...das Bestehen des Charakters X wird nicht durch die Natur der Dinge bestimmt. X ist nicht unvermeidlich. X entstand durch gesellschaftliche Ereignisse, Kräfte und die Geschichte, die allesamt auch anders hätten ausfallen können“

(Ian Hacking, *The Social Construction of What?* (Harvard University Press 1999) 6-7)



# Von medizinischem zu gesellschaftlichem Verständnis

- WHO, „Zu einer gemeinsamen Sprache von Funktionstüchtigkeit, Behinderung und Gesundheit“, Genf 2002:
  - „Das *medizinische Modell* betrachtet eine Behinderung als unmittelbar durch eine Krankheit, ein Trauma oder einen anderen Gesundheitszustand verursachtes Merkmal einer Person, das ärztlicher Versorgung bedarf, die von Fachleuten individuell erbracht wird. Nach diesem Modell erfordert eine Behinderung eine ärztliche oder sonstige Behandlung oder einen entsprechenden Eingriff, um das „Problem“ der betroffenen Person zu „beheben“.
  - „Das *soziale Modell* der Behinderung sieht die Behinderung dagegen als aus der Gesellschaft heraus entstandenes Problem und keineswegs als individuelles Merkmal. Bei dem sozialen Modell setzt Behinderung eine politische Reaktion voraus, da das Problem aufgrund eines ungeeigneten physischen Umfelds entstanden ist, das auf Einstellungen und andere Merkmale der gesellschaftlichen Umgebung zurückgeht.“
  - „Allein für sich betrachtet ist keines der beiden Modelle angemessen, auch wenn beide zum Teil stichhaltig sind.“



# Von medizinischem zu gesellschaftlichem Verständnis

- WHO, Internationale Klassifikation der Funktionstüchtigkeit, der Behinderung und der Gesundheit (ICF), Genf 2001:
  - Biopsychologisches Modell
  - “Behinderung und Funktionstüchtigkeit werden als Ergebnisse von Interaktionen zwischen **Krankheitsbildern** (Krankheiten, Störungen und Verletzungen) und **kontextuellen Faktoren** gesehen. Zu diesen kontextuellen Faktoren zählen externe **Umweltfaktoren** (zum Beispiel gesellschaftliche Einstellungen, bauliche Besonderheiten, rechtliche und gesellschaftliche Strukturen sowie Klima, Gelände und dergleichen) und interne **persönliche Faktoren**, zu denen das Geschlecht, die Bildung, der Beruf, das Alter, die Form der Lebensbewältigung, der gesellschaftliche Hintergrund, frühere und derzeitige Erfahrungen, das generelle Verhaltensmuster, der Charakter und andere Faktoren gehören, die sich darauf auswirken, wie der Einzelne eine Behinderung wahrnimmt”

# Von medizinischem zu gesellschaftlichem Verständnis

- CRPD
  - „In der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.“
    - Präambel (e)
  - „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Personen, die **langfristige** körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie **in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren** an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“
    - Artikel 1(2)



# Von einem medizinischen zu einem gesellschaftlichen Verständnis

- EU-Recht
  - Rechtssache C-13/05 *Sonia Chacón Navas* [2006] ECR I-6467
    - „...der Begriff der ‘Behinderung’ ist als Verweis auf eine Einschränkung zu betrachten, die sich insbesondere aus physischen, mentalen oder psychischen Behinderungen ergibt und der Teilhabe der betreffenden Person am Berufsleben entgegensteht.“ (Ziffer 43)
      - Beeinträchtigung und Behinderung der vollen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben
      - Jedoch kein Verweis auf die Rolle von Schranken aufgrund des Verhaltens oder der Umwelt wie in Artikel 1(2) CRPD
      - Der Einzelne wird als “Problem” verstanden, nicht die gesellschaftlichen Strukturen
    - „In der Richtlinie 2000/78 deutet nichts darauf hin, dass Arbeitnehmer durch das Verbot einer Diskriminierung aufgrund von Behinderung geschützt sind, sobald sie an einer Krankheit leiden.“ (Ziffer 46)
      - Dauerhaft wie in Artikel 1(2) CRPD

# In Entwicklungsländern wie in Industrieländern

- Die Dichotomie-These
  - Bürgerliche und politische Rechte
    - Negativ, Verpflichtung zur Achtung, sofort wirksam, geringe Kosten, justiziabel
  - Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
    - Positiv, Verpflichtung zu Schutz und Erfüllung, fortschreitende Umsetzung, hohe Kosten, nicht justiziabel
- Die Unteilbarkeits-These
  - VDPA (1993)
    - “Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar sowie voneinander abhängig und miteinander verbunden”
  - Überbetonung der Wichtigkeit des Unterschieds
  - Alle Formen staatlicher Verpflichtungen bestehen in beiden Kategorien
  - Beispiele aus der Praxis

# Von der Dichotomie zur Unteilbarkeit

- Ein integrierter Vertrag
  - CRPD, Präambel (c)
    - „Bekräftigend, dass alle Menschenrechte und Grundfreiheiten allgemein gültig und **unteilbar** sind, **einander bedingen und miteinander verknüpft sind...**“
  - CRPD, Präambel (y)
    - „In der Überzeugung, dass ein umfassendes und **in sich geschlossenes internationales Übereinkommen** zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den entwickelten Ländern einen maßgeblichen Beitrag zur Beseitigung der tiefgreifenden sozialen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen leisten und ihre Teilhabe am **bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben** auf der Grundlage der Chancengleichheit fördern wird.“





# Von der Dichotomie zur Unteilbarkeit

- Rechte aus beiden Kategorien nach Aufteilung in der CRPD
  - CRPD, Artikel 5, 9 und 10-30
- Gleichzeitig Verdeutlichung sozioökonomischer Aspekte der klassischen bürgerlichen und politischen Rechte
  - CRPD, Artikel 21
    - „Die Vertragsstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung **ausüben können**, darunter
      - die Bereitstellung von Informationen für die breite Öffentlichkeit ... in zugänglichem Format
      - die Annahme und Erleichterung der Verwendung von Gebärdensprache, Braille, unterstützender Kommunikation sowie aller anderen zugänglichen Kommunikationsmittel, -formen und -formate...
- Optionales Protokoll zur CRPD
  - Macht alle beide Rechte über ein individuelles Klageverfahren halbwegs justiziabel.
    - Unterzeichnet von 90 Staaten, ratifiziert von 62 Staaten
  - Jetzt auch Optionales Protokoll zur ICESCR (10. Dezember 2008)
    - Unterzeichnet von 36 Staaten, ratifiziert von 3 Staaten



# Von der Dichotomie zur Unteilbarkeit

- Die CRPD hält jedoch die Spaltung aufrecht, wonach die eine Kategorie von Rechten sofort anwendbar ist, während die andere Gegenstand einer schrittweisen Umsetzung ist
  - CRPD Artikel 4(2)
    - „Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um **nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind.**“
  - In der Ausschusspraxis zu erarbeiten...

# Von formeller zu substantzieller Gleichheit

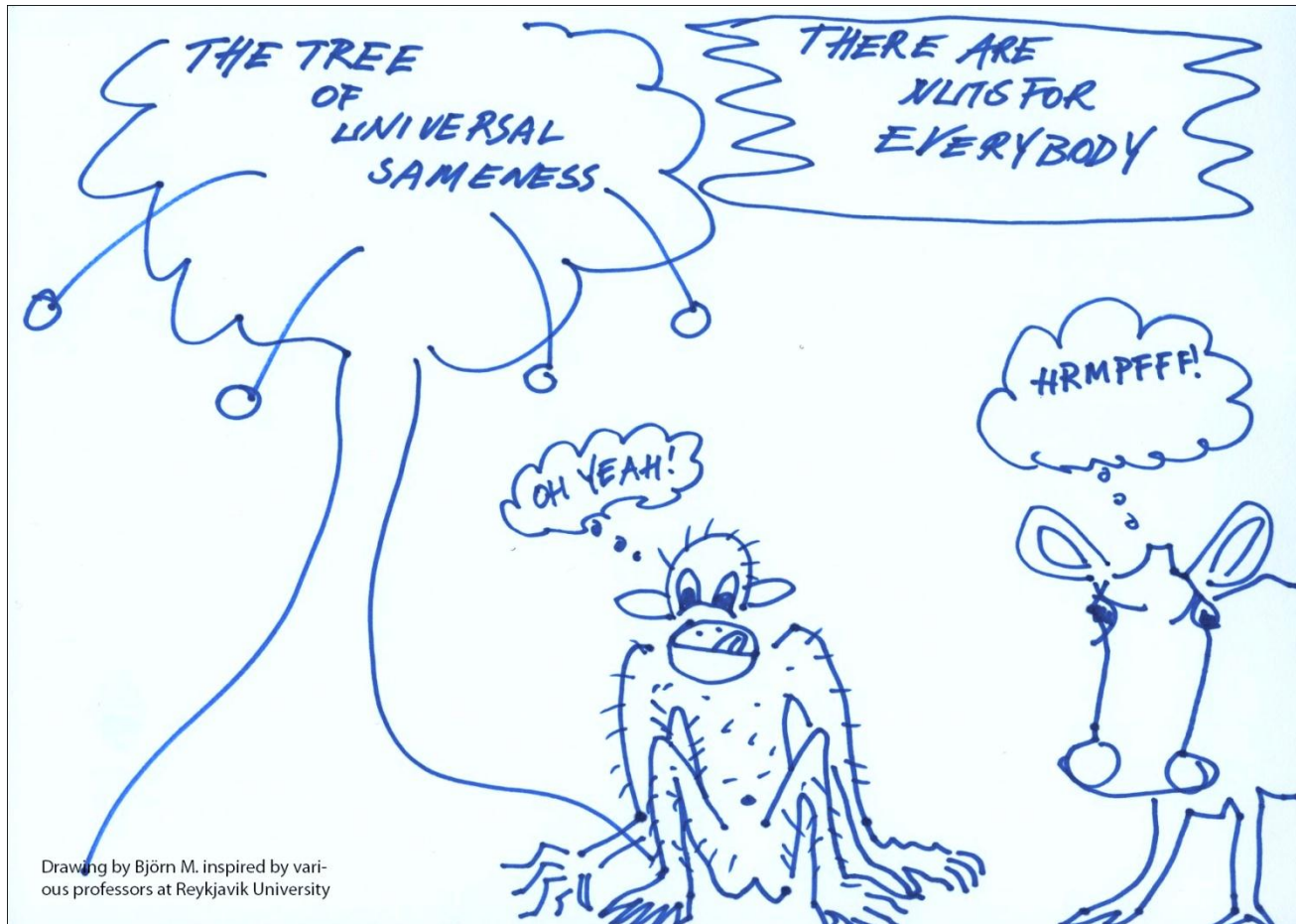
- Zwei grundlegende Prämissen der Konvention
  - Ein Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung
    - CRPD, Artikel 1
      - „...**den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte** und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“
    - CRPD, Artikel 3
  - Frühere, letztlich nicht erfolgreiche Bemühungen
    - Artikel 14 EMRK, Artikel 2 und 26 ICCPR (1960) und Hinweise aus dem “soft law” zur Sozialpolitik
    - CRPD, Präambel (k)
      - „... (dass) sich Menschen mit Behinderungen **trotz dieser verschiedenen Dokumente und Verpflichtungen** ... nach wie vor Hindernissen für ihre Teilhabe als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft sowie Verletzungen ihrer Menschenrechte gegenübersehen“



# Von formeller zu substantzieller Gleichheit

- Formelle Gleichheit
  - „Gleiche sind gleich zu behandeln...“
  - „Gleichheit“ (*sameness* = Vergleichbarkeit mit einer vorherrschenden und nicht hinterfragten Norm)
  - Symmetrie
  - Ausschluss der mittelbaren Diskriminierung
  - Ausschluss angemessener Vorrichtungen und positiver Maßnahmen
  - Ausschluss positiver Verpflichtungen

# Formelle Gleichheit



# Von formeller zu substantzieller Gleichheit

- Substantzielle Gleichheit
  - „...und Unterschiede sind verschieden zu behandeln“
  - Individuelle Unterschiede und/oder kontextbedingte strukturelle Benachteiligung
  - Asymmetrie
  - Mittelbare Diskriminierung
  - Angemessene Vorkehrungen und positive Maßnahmen
  - Positive Verpflichtungen
  - Multidimensionalität/vielfältige Formen der Diskriminierung



# Von formeller zu substantzieller Gleichheit

- Definition des Diskriminierungsbegriffs
  - „...umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen“
    - Artikel 2
- Anspruch auf Gleichheit/positive Verpflichtungen
  - „... die Vertragsparteien (unternehmen) alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten.“
    - Artikel 5(3)
  - „Besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung ...“
    - Artikel 5(4)

# Von formeller zu substantzieller Gleichheit

- Das (biopsychosoziale) Verständnis der Behinderung wirkt sich auch auf diese Entwicklung aus
- Ebenso ein Bewusstsein der Multidimensionalität
  - „besorgt über die schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung ... ausgesetzt sind...“
    - Präambel (p)
  - „Die Vertragsstaaten erkennen an, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind und ergreifen in dieser Hinsicht Maßnahmen...“
    - Artikel 6





# Schlussfolgerungen

- Die Einführung der CRPD ist eine interessante, neue Entwicklung im EU-Recht
  - Der EuGH wird jedoch noch viel zu klären haben
- Die CRPD steht für die aktuellen Entwicklungen im internationalen Recht der Menschenrechte
  - „Paradigmatische“ Änderungen in den Grundstrukturen des Rechts, die
  - „...den begrifflichen Raum für rechtliche Denkanstrengungen und Argumentationen (öffnen), [aber] diesen auch für im Wesentlichen andere rechtliche Denk- und Argumentationsweisen verschließen.“

(Kaarlo Tuori, *Critical Legal Positivism* (Ashgate 2002) 193)