



Einführung in das UN- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und dessen Mehrwert

Prof. Dr. Jenny E. Goldschmidt
(Niederländisches Institut
für Menschenrechte,
Universität Utrecht)

(J.e.goldschmidt@uu.nl)

ERA Februar 2014



Gliederung – mehrteiliger Vortrag

- Einleitung
- Stellung des Übereinkommens im Rahmen der internationalen Menschenrechtsnormen
- Allgemeine Grundsätze

Teil 1:

- Struktur und Inhalt des Übereinkommens
- Normativer Rahmen
- Der Begriff ‚Behinderung‘
- Überwachungssystem
- Abschließende Bemerkungen und Fragen

Teil 2

- Wesen und Inhalt der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte
- Für Behindertenrechte relevante Dokumente und Rechtssachen
- Vergleich zwischen EU und BRK
- Abschließende Bemerkungen und Fragen



EU-Recht

- Vertrag von Lissabon
- Richtlinie 2000/78/EG



Rechtsprechung des EuGH

- C-13/05: Chacon Navas: Begriff
- C-303/06: Coleman: Assoziierung
- C-335/11 und C-337/11 Ring:
Wechsel zum sozialen Modell
(siehe auch Lisa Waddington, HK Danmark (Ring and Skouboe Werge): interpreting EU Equality Law in the Light of the Convention on the Rights of People with Disabilities, European Anti-Discrimination Law Review, November 2013, Ausg. 17, S.11-21)



Relevanz der BRK:

- **Rs. C-335/11 und C-337/11 (s. oben): Ring**
 - **Rs. C-363/12, Vorabentscheidungsersuchen des Equality Tribunal (Irland) vom 30. Juli 2012:**
 - 5. Kann zur Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG und/oder zur Anfechtung der Gültigkeit dieser Richtlinie das VN-Übereinkommen geltend gemacht werden?**
 - 6. Sofern Frage 5 zu bejahen ist, ist die Richtlinie 2000/78/EG, insbesondere Art. 3 und 5, vereinbar mit den Art. 5, 6, 27 Abs. 1, Buchst. b und 28 Abs. 2 Buchst. b des VN-Übereinkommens?**
- **Schlussanträge des GA vom 29. September 2013**



BRK als Wendepunkt in der Einstellung und im Ansatz

**Behinderung entsteht aus der Wechselwirkung
zwischen:**

- a. Menschen mit Beeinträchtigungen und**
- b. umweltbedingten Barrieren**

Siehe:

**Präambel des Übereinkommens Buchst. e.) und
Art. 2**

- Entwicklung vom ‚Bittsteller‘- zum Menschenrechtsansatz
- Medizinisches Modell → Menschenrechte



BRK als Teil des UN-Systems

- 1948: Charta
 - 1966: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
 - 1966: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
 - 1965: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
 - 1979: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
 - 1989: Übereinkommen über die Rechte des Kindes
 - 2006: Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung
- **Teil eines größeren Rechtskorpus**
- **Keine Schaffung neuer Rechte, sondern Weiterentwicklung der Verpflichtungen**



BRK als Teil des internationalen Antidiskriminierungsrechts: wichtige Rechtsakte

- Art. 1 BRK: Gleichberechtigter Genuss aller Menschenrechte
- Aufnahme des geltenden Gleichstellungsrechts, z.B.:
 - Art. 26 Int. Pakt für bürgerliche u. politische Rechte
 - Art. 2 Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 20 → s. folgende Folie
 - Art. 14 EMRK (akzessorisch)
 - 12. Protokoll EMRK
 - EU-Charta Art. 21 (Nichtdiskriminierung) und Art. 26 (Integration von Menschen mit Behinderung)
 - EU-Rahmenrichtlinie 2000/78/EG



Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (2009)

* Behinderungen

- 28. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 definierte der Ausschuss die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen^[1] als „jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund von Behinderung oder jede Versagung angemessener Vorkehrungen, die zur Folge hat, dass das Anerkennen, Genießen oder Ausüben der wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte vereitelt oder beeinträchtigt wird.“^[1] Die Versagung angemessener Vorkehrungen sollte als eine verbotene Form der Diskriminierung aufgrund von Behinderung in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen werden.^[2] Die Vertragsstaaten sollten gegen Diskriminierung beispielsweise gegen Verbote betreffend das Recht auf Bildung, sowie gegen die Versagung angemessener Vorkehrungen an öffentlichen Orten wie öffentlichen Gesundheitseinrichtungen und am Arbeitsplatz^[3] ebenso wie an nicht-öffentlichen Orten vorgehen, denn solange beispielsweise Räume so konzipiert und gebaut werden, dass sie für Rollstühle unzugänglich sind, wird Rollstuhlfahrern ihr Recht auf Arbeit effektiv versagt.



Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (Forts.)

- **[1]** Begriffsbestimmung s. Art. 1 BRK: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, 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.“
- Die Versagung angemessener Vorkehrungen sollte als eine verbotene Form der Diskriminierung aufgrund von Behinderung in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen werden. **[1]** Die Vertragsstaaten sollten gegen Diskriminierung beispielsweise gegen Verbote betreffend das Recht auf Bildung, sowie gegen die Versagung angemessener Vorkehrungen an öffentlichen Orten wie öffentlichen Gesundheitseinrichtungen und am Arbeitsplatz **[2]** ebenso wie an nicht-öffentlichen Orten vorgehen, denn solange beispielsweise Räume so konzipiert und gebaut werden, dass sie für Rollstühle unzugänglich sind, wird Rollstuhlfahrern ihr Recht auf Arbeit effektiv versagt.
- **[1]** S. Art. 2 BRK: „Im Sinne dieses Übereinkommens ... bedeutet ‘angemessene Vorkehrungen’ notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“
- **[2]** S. Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Abs. 22.



Begriff der 'Behinderung' an sich

- Art. 1 BRK: Zweck
 - ... zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen, *welche in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren ...*
- Art. 2 BRK:
 - Diskriminierung: Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung
 - einschl. 'vermutete' Behinderungen
 - einschl. Assoziierung: Rs. C-303/06 EuGH: Coleman



Allgemeine Grundsätze

- Artikel 3
 - Menschenwürde
 - Selbstbestimmtes Leben
 - Nichtdiskriminierung
 - Teilhabe
 - Einbeziehung in die Gesellschaft



Umfang der Verpflichtungen in BRK

- Artikel 4
 - Abs. 1: breites Spektrum, einschl. Schulung, Forschung, Drittwirkung (Buchst. e))
 - Abs. 2: wirtschaftliche und soziale Rechte: Verwirklichung nach und nach
 - Abs. 3: Einbeziehung von Zielgruppen
- Artikel 8: Bewusstseinsbildung
- Artikel 31: Datensammlung



Übergreifende Verpflichtungen

- Nichtdiskriminierung → Art. 5 und Art. 12 (inkl.: Rechts- und Handlungsfähigkeit, Eigentum)
- Barrierefreiheit → Art. 9



Intersektionalität

- Art. 5 Abs. 2: *gleichviel aus welchen Gründen*
- Art. 6: Frauen mit Behinderungen
- Art. 7: Kinder mit Behinderungen



Geschützte materielle Rechte

- Art. 10 Recht auf Leben
- Art. 13 Zugang zur Justiz
- Art. 14 Freiheit und Sicherheit der Person
- Art. 15 Freiheit von Folter und unmenschlicher Behandlung
- Art. 16 Freiheit von Missbrauch
- Art. 17 Schutz der Unversehrtheit der Person
- Art. 18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit
- Art. 19 Selbstbestimmt Leben
- Art. 20 Persönliche Mobilität
- Art. 21 Recht auf freie Meinungsäußerung
- Art. 22/23 Achtung der Privatsphäre und der Familie
- Art. 24 Bildung
- Art. 25 Gesundheit
- Art. 26 Habilitation und Rehabilitation
- **Art. 27 Arbeit und Beschäftigung**
- **Art. 28 Sozialer Schutz**
- Art. 29/30. Teilhabe



Überwachung und Durchführung

- Art 33: Innerstaatliche Durchführung
 - Anlaufstelle
 - Struktur mit unabhängigen Mechanismen
- Art 34: Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
 - Berichte der Vertragsstaaten Art. 35/36
 - Fakultativprotokoll: Einzelbeschwerden



Abschließende Bemerkungen zur BRK

- Innovativ
- Progressiv
- Konkret



Mehrwert

- Keine neuen Rechte; Mehrwert liegt also in der Konkretisierung von Verpflichtungen
 - Neue explizite Verpflichtungen:
 - Barrierefreiheit
 - Teilhabe
 - Selbstbestimmtes Leben



Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte

→ Von internationalen und nationalen Menschenrechtsgerichtshöfen und -kommissionen definierte positive Verpflichtungen unterschiedlicher Art



Allgemeine Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte als Auslegungsrahmen

Verpflichtung

- zur Achtung
- zur Erfüllung und
- zum Schutz



Gleichheit und Unterschiedlichkeit

BRK passt in Nichtdiskriminierungsrahmen: Verpflichtung, *Unterschied zu berücksichtigen*.

- Verpflichtung zur Untersuchung
- Verpflichtung zur *Datensammlung*
- Neutralität in Frage stellen
- Beweislast
- Sanktionen



Schrittweise Verwirklichung

- Autism France gegen Frankreich, EKSR 4.11.2003, Beschwerde Nr. 13/2002. → s. auch AEH gegen Frankreich, Beschwerde Nr. 81/2012



Angemessene Vorkehrungen – allgemeine Aspekte

- Nicht nur in Fällen von Behinderung relevant
- z.B. die Verpflichtung, am Arbeitsplatz Einrichtungen für Frauen vorzuhalten
- Aber: unabdingbar in Fällen von Behinderung
→ effektiv und konkret, s. EGMR Z.H. gegen Ungarn, 8. November 2012, Rs. 19535/08.
- Umweltbedingte Barrieren
- Ablehnung ist *sui generis* eine Form der Diskriminierung, aber keine Ausnahme in Bezug auf Gleichstellung.



Angemessene Vorkehrungen

- Rechtssache Ring:
Verkürzung der Arbeitszeit



Angemessene Vorkehrungen – spezielle Aspekte

- Keine absolute Verpflichtung
- Aber: Verhältnismäßigkeitsprüfung
- Abhängig von konkreten Umständen



Angemessene Vorkehrungen \neq Vorzugsbehandlung

- Nicht vorübergehend
- Ziel ist die Gewährleistung der Gleichstellung, nicht die Behebung von Ungleichheiten oder die beschleunigte Herbeiführung der Gleichstellung.



Abschließende Bemerkungen

Mehrwert:

- Vertragskonforme Auslegung
- Sorgfaltspflicht (due diligence)
- Folgenabschätzung
- Zusätzliche Beweislast
- Stärkung des Konzepts der schrittweisen Verwirklichung



Einschlägige Websites

- SIM-Datenbank:
:http://sim.law.uu.nl/SIM/Dochome.nsf?Open
- Gleichbehandlungskommission der Niederlande:
www.cgb.nl
- EU und Behinderung:
http://ec.europa.eu/employment_social/disability/index_en.html
- UN und Behinderung:
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/>
- UNOHCHR und Behinderung:
<http://www.ohchr.org/english/issues/disability/index.htm>
- Rechtsprechung:
 - <http://cmiskp.echr.coe.int/>
 - <http://curia.europa.eu/>