

# **DAS UN-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN ALS WEGWEISER FÜR DEN GESETZGEBER: ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN IM NATIONALEN RECHT**

- Das UN-Übereinkommen steht in vielfacher Hinsicht für eine neue Denkweise in der Behindertenpolitik. Es erlegt den Beitrittsstaaten weitreichende Vorgaben auch im Hinblick auf ihre Gesetzgebung auf.
- Schlüsselfrage: Welche Elemente sollten Politik und Gesetzgeber aufnehmen, wenn sie die Formulierung, Anpassung und Umsetzung von Gesetzen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen angehen, um die Grundsätze und Begriffsbestimmungen aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsistent umzusetzen?
- Gliederung :
  - Art und Umfang der Verpflichtung der Staaten zu gesetzgeberischen Maßnahmen
  - Theoretischer Rahmen für die Umsetzung internationaler Standards in der nationalen Gesetzgebung
  - Überblick über die Schlüsselkonzepte des UN-Übereinkommens
  - Bausteine eines prozessorientierten Wegweisers für Politiker und Gesetzgeber

# ART UND UMFANG DER VERPFLICHTUNG DER STAATEN ZU GESETZGEBERISCHEN MASSNAHMEN

- Das Übereinkommen verlangt eine Reihe besonderer gesetzgeberischer Schritte. In vielen Fällen müssen Gesetze erlassen werden, um der im UN-Übereinkommen enthaltenen Verpflichtung der Staaten, „erforderliche“ und „geeignete“ Maßnahmen zu ergreifen, vertragsgemäß nachzukommen.
- Artikel 4 des UN-Übereinkommens beinhaltet eine umfassende allgemeine Verpflichtung zur Einführung gesetzgeberischer Maßnahmen:

*(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten,*

*a) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen;*

*b) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen;*

- Neben diesen allgemeinen Verpflichtungen bezieht das UN-Übereinkommen sich auf eine Reihe besonderer Maßnahmen und gesetzlicher Garantien für bestimmte Rechte. So verlangt Artikel 15, dass die Vertragsstaaten „alle wirksamen gesetzgeberischen“ oder sonstigen Maßnahmen treffen, um sicher zu stellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht Folter oder anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden.
- Die in einigen anderen Artikeln des UN-Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen stellen ferner klar, dass bestimmte Rechte per Gesetz geschützt werden müssen. So kann das in Artikel 12 enthaltene Recht, nach dem Menschen mit Behinderungen das Recht haben, als Rechtssubjekt anerkannt zu werden und in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit zu genießen, nur per Gesetz wirksam durchgesetzt werden.
- Aus Artikel 4 des UN-Übereinkommens und der Verpflichtung der Vertragsstaaten, regelmäßig über den Fortschritt in der Umsetzung des UN-Übereinkommens zu berichten, ergibt sich, dass eine umfassende Überprüfung der gesetzlichen Lage erforderlich ist, sobald ein Staat dem UN-Übereinkommen beigetreten ist.
- Das bedeutet, dass es möglich sein muss, mit dem UN-Übereinkommen nicht vereinbare Bestimmungen als solche zu erkennen, abzuändern und ordnungsgemäß aufzuheben und neue Gesetze zu erlassen, um Bereiche abzudecken, die nach den bestehenden Gesetzen nicht angemessen geregelt sind.

# DAS UN-ÜBEREINKOMMEN

## ALS AUFRUF ZUR GESETZESREFORM

*Der Hang zu rationalistischer Vereinfachung veranlasst die Menschen zu meinen, allein mittels Gesetzestechnik die Mittel und die Macht zu haben, unbegrenzte Veränderungen herbeizuführen. Derartige Illusionen hegen Juristen, die sich einbilden, durch das Entwerfen neuer Verfassungen und Gesetze könne man das Werk der Geschichte immer neu beginnen. Sie wissen aber nichts von der Kraft der Traditionen, Gebräuche, Verbände und Institutionen. Guido de Ruggiero (1927)*

- Die Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beinhaltet den Aufruf, möglicherweise umfangreiche Gesetzesreformen anzugehen. Nun gehen Gesetzesreformer manchmal in die Falle zu glauben, dass neue Gesetze allein durch ihre Existenz Probleme lösen können.
- Gesetze, die zu komplex sind, die Schwächen der für ihre Umsetzung zuständigen Stellen ignorieren oder tendenziell Konflikte mit dem sozialen Umfeld aufkommen lassen, in dem sie entstehen, können mehr Probleme schaffen, als sie lösen. Und Regelungen, die per Gesetz Gültigkeit haben, aber in der Praxis ignoriert werden, sind dem Ansehen des Gesetzessystem insgesamt abträglich.
- Sein Buch „How to do Things with Rules“ lässt die Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Gesetzgebung erkennen und zeigt Wege auf, wie damit umgegangen werden kann. Bereits beim Ausformulieren von Gesetzen muss ihre Auslegung berücksichtigt werden. Deshalb müssen die rechtlichen und kulturellen Regeln, nach denen die spätere Auslegung erfolgt, stets in die Gesetze einfließen.

# RECHTSTRANSPLANTATE ALS THEORETISCHER RAHMEN FÜR DIE UMSETZUNG DES UN-ÜBEREINKOMMENS

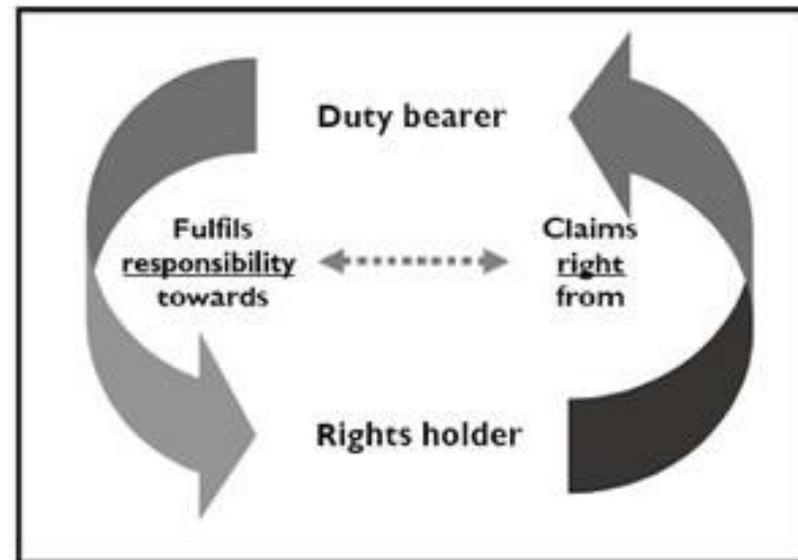
- Versuche der Erklärung, wie Recht und Gesetz funktionieren, stoßen irgendwann auf den Begriff des „Rechtstransplantats“. Damit ist die Übertragung eines Rechtskonzepts von einer Rechtskultur in eine andere gemeint.
- Die Umsetzung einiger Bestimmungen des UN-Übereinkommens geht über Rechtstransplantate in die bestehende nationale Behindertengesetzgebung. Das vergleichende Recht bietet einen nützlichen theoretischen Rahmen, der die besonderen Herausforderungen erkennen lässt, die die Umsetzung dieses völkerrechtlichen Vertrags bedeutet.
- Es ist besonders gut dokumentiert, was passiert, wenn bestehende einzelstaatliche politische Kulturen durch die Gesetzgebung verändert werden sollen, um allgemeine und global anerkannte Menschenrechtsbestrebungen umzusetzen. Selbst wenn das Streben nach einer sozialen Norm wie beispielsweise der Nichtdiskriminierung von Behinderten auf transnationaler Ebene Konsens findet (und selbst dieser Ansatz dürfte immer noch umstritten sein), sollte der Gesetzgeber die Auswirkungen der Einbindung derartiger Vorschriften auf das breitere politische Umfeld, in dem die Norm dann funktionieren soll, sorgfältig beachten.
- Wie und in welchem Umfang solche Standards ihre Identität bewahren können, akzeptiert, ignoriert, benutzt, aufgenommen, angepasst, verankert, abgelehnt, ausgelegt, selektiv umgesetzt usw. werden, hängt weitgehend von den nationalen Bedingungen ab. So gesehen ist die Gesetzgebung stark mit den politischen Werten und Anschauungen verwoben.

## ZENTRALE SCHLÜSSELBEGRIFFE DES UN-ÜBEREINKOMMENS

- Daher ist die vermutlich wichtigste Erkenntnis für Gesetzesreformer das Verständnis der zugrundeliegenden Werte, Grundsätze und politischen Interessen, auf denen das UN-Übereinkommen insgesamt fußt, und nicht so sehr die detaillierte Kenntnis einzelner Regelungen oder Bestimmungen.
- So gesehen ist die Beratung von Politikern und Gesetzgebern zur Umsetzung des UN-Übereinkommens sehr viel mehr als die Erklärung technischer Lösungen für bestimmte Probleme. Wenn man die Ziele und Zwecke des UN-Übereinkommens erkannt hat, stellt man fest, dass es um nicht mehr und nicht weniger geht, als darum, das Denken und Handeln der Gesellschaft zum Thema Behinderung zu verändern.
- Zwar scheinen viele nationale Gesetze in der EU den Verpflichtungen aus dem UN-Übereinkommen nachzukommen; bei genauer Betrachtung stimmen aber nur sehr wenige (wenn überhaupt) vollumfänglich mit den zentralen Annahmen überein, nach denen das UN-Übereinkommen entstanden ist und konstruiert wurde.
- Zu diesen zentralen Annahmen gehören beispielsweise:
  - Behinderung ist ein Menschenrechtsthema.
  - Behinderung ist ein soziales Konstrukt.
  - Gleichheit gehört neu definiert.
  - Dem Ausschluss von Menschen mit Behinderungen liegen ungleiche Machtbeziehungen zugrunde.
  - Der Prozess ist ebenso wichtig wie das Ergebnis.

# BEHINDERUNG ALS MENSCHENRECHTSTHEMA

- Menschenrechte kann man beschreiben als:
  - universelle Rechtsgarantie zum Schutz von Einzelpersonen und Gruppen gegen Handlungen und Unterlassungen, die sie in ihrer Freiheit und ihrer Menschenwürde beeinträchtigen;
  - am universellen und unveräußerlichen menschlichen Bedarf festgemachte grundlegende Mindeststandards: Alle Menschen werden überall und jederzeit mit denselben Menschenrechten geboren; sie können ihnen nicht genommen werden, und sie können sie nicht aufgeben;
  - unteilbare und interdependente Rechte; d.h. für ein Menschenleben in Würde sind alle Rechte gleichermaßen nötig.
- Eine der wesentlichsten Dynamiken des Menschenrechtsansatzes besagt, dass jeder Mensch Inhaber von Rechten ist, und dass es für jedes Menschenrecht entsprechende Pflichtenträger gibt.



# BEDARF und RECHTE

- Was ist notwendig/erforderlich/besonders
- Bedarf wird entsprochen
- Bedarf impliziert nicht unbedingt Pflichten
- Bedarf kann durch karitative Einrichtungen und Wohltätigkeit gedeckt werden.
- Bedarf ist häufig mit nicht-rechtlichem Engagement oder Versprechen verbunden.
- Bedarfe können hierarchisch geordnet werden.
- Was ist jedem Menschen eigen
- Menschenrechte werden verwirklicht.
- Menschenrechte implizieren stets entsprechende Pflichten.
- Karitative Tätigkeit ist selten Vorschrift, Rechte immer.
- Rechte sind immer mit gesetzlichen Verpflichtungen verbunden.
- Rechte können nicht hierarchisch geordnet werden.

## BEHINDERUNG ALS SOZIALES KONSTRUKT

- Das Behinderungskonzept des UN-Übereinkommens ist sozialmodellbasiert: „Behinderung“ ergibt sich aus der Art und Weise, wie soziale und andere Umfeldfaktoren mit der Beeinträchtigung einer Person umgehen, sie benachteiligen oder sie vom Genuss ihrer Rechte und Möglichkeiten ausschließen.
- Die große Mehrheit der bestehenden nationalen Regelungen für Behinderte gehen von Modellen für die Zuweisung bestimmter Ressourcen oder Dienstleistungen an Mitglieder einer geschützten Gruppe aus. Die Spannungen zwischen diesen Modellen und dem Sozialmodell führen häufig zu juristischen Diskussionen, die sich auf die Beeinträchtigung von Einzelpersonen und das Ausmaß ihrer „funktionalen Einschränkung“ konzentrieren (vgl. Chacon Navas).
- Darauf aufbauend besteht das Hauptanliegen darin festzulegen, inwiefern die funktionalen Einschränkungen erheblich genug sind, um als „echte“ Behinderung zu gelten und infolgedessen unter den gesetzlichen Schutz zu fallen. Dieses Anliegen fußt auf der „Mentalität der geschützten Gruppe“ und geht an der sozialen Dimension der Behinderung vorbei. Damit verrät es den eigentlichen Sinn und Zweck des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

# GLEICHHEIT MUSS NEU DEFINIERT WERDEN

- Die herkömmliche rechtliche Denkweise zum Thema Behinderung tendiert dazu, den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen als bedauerlich, aber unvermeidlich zu betrachten. Der herkömmliche Rechtsansatz betrachtet es als Schicksal und nicht als eine Angelegenheit, die sich beeinflussen lässt, dass für das tägliche Leben gemachte physische und soziale Strukturen für viele Menschen mit Behinderungen nicht zugänglich sind. Derartige Probleme werden nicht als Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erkannt.
- Das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ändert diese herkömmliche Denkweise bezüglich des Gleichbehandlungskonzepts in vielfacher Hinsicht. Erstens arbeitet das UN-Übereinkommen mit einem Diskriminierungskonzept, das *auch* das Nichtanbieten angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung einstuft. Daher ist neben den herkömmlichen Formen von Ungleichbehandlung und diskriminierender Behandlung die Verweigerung angemessener Vorkehrungen, solange sie keine unzumutbare Belastung bedingen, als Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen definiert.
- Zweitens beinhaltet das UN-Übereinkommen in Artikel 9 eine allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten, für Zugänglichkeit zu sorgen. Daher müssen die Dienstleistungen auf der Makro-Ebene gegebenenfalls angepasst werden, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

# UNGLEICHE MACHTBEZIEHUNGEN

- Ein zentrales Merkmal des UN-Übereinkommens ist, dass es auf der Einbindung von Menschen mit Behinderungen in alle Formen öffentlicher Entscheidungsfindung fordert, nicht nur, aber auch zu Behinderungsthemen. Das UN-Übereinkommen macht sich in vielfacher Hinsicht einen modernen menschenrechtsbasierten Ansatz mit dem Ziel zueigen, bessere und nachhaltigere Inklusionsergebnisse durch Infragestellung der ungleichen Machtbeziehungen zu erreichen, die häufig Kernpunkt des Ausschlusses sind.
- Viele Bestimmungen des UN-Übereinkommens befassen sich damit, wie Menschen mit Behinderungen und Behindertenorganisationen gestärkt werden können, damit sie ihre Rechte erkennen und einfordern können.
- Um ihre Rechte wirksam einfordern zu können, müssen Menschen mit Behinderungen Zugang zu Informationen haben, das Eintreten für politische Veränderungen organisieren und daran mitwirken können. Damit verbunden ist der Ansatz, dass Menschenrechte einen Beitrag dazu leisten, dass die Macht von den Anbietern sozialer Güter und Leistungen an Bürger und Bezieher dieser Leistungen übergeht. Dieser Ansatz fördert ein Wohlfahrtsmodell, das nicht auf Paternalismus oder Menschenfreundlichkeit aufbaut, sondern auf dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung aller Bürger.

# DER PROZESS IST EBENSO WICHTIG WIE DAS ERGEBNIS

- Das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen betont nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die Verfahren. Menschenrechtsstandards und –grundsätze (wie beispielsweise Teilhabe, Information und Rechenschaftspflicht) müssen in alle Phasen des Gesetzgebungsverfahrens einfließen: in Bewertung und Analyse, Priorisierung, rechtliche Planung und Gestaltung, Umsetzung und Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung.
- Deshalb sollte die Kontrolle darüber, ob die Staaten ihre verfahrenstechnischen Verpflichtungen einhalten, ein wesentlicher Schwerpunkt der im UN-Übereinkommen vorgesehenen Überwachungs- und Überprüfungsmaßnahmen sein.
- Aus dem Blickwinkel des Gesetzgebers kommt auch der Unterscheidung zwischen materiellrechtlichen und Verfahrensrechten nach dem UN-Übereinkommen große Bedeutung zu. Dies gilt beispielsweise für das Konzept der Autonomie des Menschen, das das Recht auf eigene Entscheidung impliziert. Daher ist die Frage, wie und von wem Entscheidungen getroffen werden und wie sie überprüft und ihre Folgen bewertet werden, von wesentlicher Bedeutung. Wenn Entscheidungen über Rechte den Fluss von Macht und Gelegenheiten kontrollieren und umlenken können sollen, dürfen sie nicht denjenigen vorbehalten bleiben, die von beidem mehr haben als ihnen zusteht.

# BAUSTEINE EINES PROZESSORIENTIERTEN WEGWEISERS FÜR POLITIKER UND GESETZGEBER

