

Dr. Sigrid Arnade: Entstehung, Bedeutung und Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention: Eine Einführung mit besonderer Würdigung der Rechte von Frauen mit Behinderung

Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Behinderung ohne Behinderte?! Perspektiven der Disability Studies“, Universität Hamburg, 11.07.2011

Meine Damen und Herren, herzlich bedanke ich mich für die Einladung zu dieser Vorlesung, bei der es um das „Menschenrechtsübereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung“ geht. Abgekürzt wird dieser Menschenrechtsvertrag mit „Behindertenrechtskonvention“ oder auch mit BRK (nicht zu verwechseln mit dem Bayerischen Roten Kreuz).

1. Zur ISL e.V. und mir

Die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL wurde 1990 gegründet und vertritt seither einen menschenrechtsorientierten Ansatz. Die ISL e.V. ist die Dachorganisation der rund 20 Zentren für Selbstbestimmtes Leben in Deutschland. Sie ist außerdem der deutsche Zweig der weltweiten Selbstvertretungsorganisation behinderter Menschen „Disabled Peoples´ International – DPI“. Mitglieder der ISL e.V. haben auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Funktionen an der Entstehung der BRK mitgewirkt.

Ich selbst bin seit Anfang 2010 die Geschäftsführerin der ISL e.V. Vorher war ich als freie Journalistin tätig und habe für das Weibernetz e.V. den Deutschen Behindertenrat (DBR) mitgegründet und das Weibernetz dort vertreten. Für den DBR habe ich 2005 und 2006 dreimal an den Verhandlungen zur BRK teilgenommen.

2. Zur BRK-Entstehung

Menschen mit Behinderungen sind weltweit massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt. Diese Tatsache wurde 1993 durch den Bericht des UN-Sonderberichterstatters Leandro Despouy zu den Menschenrechten behinderter Menschen bestätigt¹. Darin benennt

¹ Human Rights and Disabled Persons. United Nations publication, Sales No. E.92 XIV.4, New York 1993, www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm (aufgerufen Juli 2011)

der Autor eine Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen, die zum Alltag behinderter Menschen weltweit gehören. Genannt werden unter anderem das Verbot von Heirat und Familiengründung, Zwangssterilisation, sexualisierte Gewalt, zwangsweise Heimunterbringung, das Verbot zu wählen, zwangsweise Sonderbeschulung, nicht barrierefreie Verkehrsmittel und Wohnungen.

Es war jedoch ein weiter Weg bis zu den Verhandlungen über eine Behindertenrechtskonvention. Ein italienischer und ein schwedischer Vorstoß waren bereits in den 1980er Jahren gescheitert. Ersatzweise verabschiedeten die Vereinten Nationen 1993 die „Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte“ (vielfach besser bekannt als „UN - Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities“). Während Menschenrechtskonventionen rechtlich verbindlich sind, haben die Rahmenbestimmungen jedoch nur einen empfehlenden Charakter.

Im Auftrag der damaligen Hohen Kommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, wurde die Studie „Human Rights and Disability“² erstellt, in der die bis dahin existierenden Menschenrechtsverträge in ihren Auswirkungen und ihren Anwendungen auf Menschen mit Behinderungen untersucht wurden. Die Autoren, Theresia Degener und Gerard Quinn, sprechen sich im letzten Kapitel klar für die Erarbeitung einer UN-Menschenrechtskonvention zum Thema Behinderung aus.

Auf Initiative von Mexiko setzte die UN-Generalversammlung im Dezember 2001 den so genannten Ad Hoc Ausschuss ein, der Vorschläge für eine Behindertenrechtskonvention zunächst nur prüfen sollte. Der Ad Hoc Ausschuss setzte eine Arbeitsgruppe ein, die einen Entwurfstext für eine Konvention erarbeiten sollte. Dieser Entwurfstext sollte die Grundlage für die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten bilden. Die Arbeitsgruppe bestand aus Regierungsvertretungen, NGO (Nicht-Regierungs-Organisationen) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Im Dezember 2003 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution, derzufolge mit den Verhandlungen über eine Konvention begonnen werden sollte. Weiter wird in dem Resolutionstext großer Wert auf die aktive Teilnahme von NGO gelegt, und die Regierungen werden aufgefordert, in ihre Delegationen Menschen mit Behinderungen aufzunehmen. Die deutsche Regierung entsprach mit der Berufung von Prof. Dr. Theresia Degener in die offizielle Regierungsdelegation³, durch regelmäßige Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Behindertenrates sowie durch die Unterstüt-

² Quinn, Gerard und Theresia Degener: Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. OHCHR, United Nations, New York and Geneva 2002

³ Lachwitz, Klaus: UNO-Generalversammlung verabschiedet Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen – Teil I. Auszug aus RdLh 1/2007

zung der Teilnahme deutscher NGO-Vertreterinnen und Vertreter an den Verhandlungen in New York diesem Anliegen.

Der erste Entwurf zur BRK wurde im Januar 2004 vorgelegt. Nach insgesamt acht Sitzungen (zwei pro Jahr von jeweils 2 - 3 Wochen Länge) beendet der Ad Hoc Ausschuss seine Arbeit und verabschiedet den verhandelten Konventionstext sowie das Fakultativprotokoll (es regelt die Arbeitsweise der Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderungen). Nach weiteren Feinarbeiten durch eine Redaktionsgruppe verabschiedete die UN-Generalversammlung am 13. Dezember 2006 einstimmig die Konvention und das Fakultativprotokoll. Beides konnte seit dem 30. März 2007 in New York unterzeichnet und ratifiziert werden. Die Konvention ist nach der Ratifikation von 20 Staaten am 3. Mai 2008 für diese Staaten in Kraft getreten. In Deutschland ist das Ratifikationsgesetz nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten, so dass die BRK seit dem 26. März 2009 für Deutschland geltendes Recht ist mit dem Rang eines Bundesgesetzes.

Bei der BRK handelt es sich um eine Konvention mit mindestens drei Superlativen:

- Die BRK ist das erste große Menschenrechtsdokument des 21. Jahrhunderts mit 50 Artikeln und einem Fakultativ- = Zusatzprotokoll, in dem das Beschwerdeverfahren geregelt wird.
- Es handelt sich um die Konvention, die bis dahin am schnellsten verhandelt wurde.

Niemals zuvor war bei den Verhandlungen zu einem Menschenrechtsübereinkommen die Zivilgesellschaft so intensiv beteiligt wie in dem Entstehungsprozess zur Behindertenrechtskonvention. Es gelang eine bis dahin beispiellose Einbeziehung behinderter Menschen und ihrer Verbände auf allen Ebenen und in allen Phasen der Verhandlung⁴. So stand der Satz „Nichts über uns ohne uns“ als Leitlinie über dem gesamten Verhandlungsprozess⁵.

⁴ s.a. Häfner, Sabine: Folgen der Ratifizierung der UN-Konvention zu den Rechten der Menschen mit Behinderungen. In: Leben ohne Barrieren!? Dokumentation der Anhörung vom 23.04.07, Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Berlin 2007, S. 44-49 und Degener, Theresia: Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Vereinte Nationen 3/2006, S. 104-110

⁵ Lachwitz, Klaus: UNO-Generalversammlung verabschiedet Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen – Teil I. Auszug aus RdLh 1/2007

3. Zur Bedeutung der BRK: Behinderung neu denken!

Mit der Behindertenrechtskonvention ist es gelungen, das erste internationale Dokument zu formulieren, das Behindertenpolitik konsequent aus einer Menschenrechtsperspektive betrachtet.

Das ist alles andere als selbstverständlich, denn behindertes Leben galt in der Vergangenheit vielfach als „minderwertig“ oder gar „lebensunwert“. Bis heute ist das Leben mit Behinderung vielfach von Fremdbestimmung geprägt. Zur Zeit des Naziterrors erreichte der Wahn, Behinderung und Krankheit ausrotten zu wollen, mit etwa 100.000 Morden an Menschen mit Behinderungen und schätzungsweise 350.000 Zwangssterilisationen seinen grausamen Höhepunkt⁶.

Nach 1945 wagte es zunächst niemand mehr, das Lebensrecht behinderter Menschen anzuzweifeln. Sie wurden vielmehr durch eine umfassende Sozialgesetzgebung abgesichert. Überall jedoch wurden Krankheit und Behinderung primär unter einem medizinischen, defizitorientierten Blickwinkel betrachtet. Nach wie vor galt Behinderung als etwas Fremdes mit dem Makel der Minderwertigkeit. An die Stelle der Ermordung zur Zeit des Naziterrors trat für die Betroffenen nun die fürsorgliche Entmündigung.

Der Journalist Ernst Klee prägte für den „typischen Behinderten“ in seinem Behindertenreport das Bild vom Musterkrüppelchen: „dankbar, lieb, ein bisschen doof, leicht zu verwalten“⁷.

In den meisten Staaten herrscht traditionell das medizinische Modell von Behinderung vor, demzufolge Behinderung unter einem medizinischen Blickwinkel als ein individuelles Defizit betrachtet wird, das für die mangelnde Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen verantwortlich ist. Nach dem sozialen Modell von Behinderung entsteht Behinderung durch die gesellschaftlichen Barrieren, wie unzugängliche Verkehrsmittel, fehlende Gebärdensprachdolmetschung, zwangsweise Sonderbeschulung oder Websites, die für blinde Menschen nicht wahrnehmbar sind. Das soziale Modell von Behinderung wurde Ende der 90er Jahre gut zusammengefasst in dem Slogan der Kampagne Aktion Grundgesetz „Behindert ist man nicht, behindert wird man“.

Unter einem menschenrechtsorientierten Blickwinkel entsteht „Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren“ (BRK Präambel, e). Nach diesem Ansatz geht es nicht mehr um Fürsorge

⁶ Arnade, Sigrid: Zwischen Anerkennung und Abwertung. Behinderte Frauen und Männer im bioethischen Zeitalter. In: Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte. B8. Das Parlament 2003, S. 3

oder Rehabilitation behindertter Menschen, sondern um ihre gleichberechtigte, selbstbestimmte Teilhabe⁸.

Mit der Behindertenrechtskonvention konnte dieser Perspektivenwechsel realisiert werden: Menschen mit Behinderungen werden nicht länger als PatientInnen betrachtet, sondern als BürgerInnen. Sie gelten nicht länger als Problemfälle, sondern werden auf allen Ebenen als Trägerinnen und Träger unveräußerlicher Menschenrechte begriffen.

Entsprechend gelten Inklusion, Würde, Selbstbestimmung, Teilhabe, Chancengleichheit, Empowerment, Barrierefreiheit und Disability Mainstreaming als zentrale Begriffe und Konzepte der Konvention. Disability Mainstreaming bedeutet analog zum Gender Mainstreaming, dass die Behindertenperspektive bei allen Planungen und Maßnahmen einbezogen werden muss.

Zum Begriff der Inklusion: Die erste UN-Sonderberichtsteratterin zum Recht auf Bildung, Katharina Tomasevski, beschreibt in ihrem Bericht⁹ aus dem Jahre 2002 an die Menschenrechtskommission die verschiedenen Entwicklungsstadien des Rechts auf Bildung im internationalen Kontext, wobei sie sich nicht speziell auf Kinder mit Behinderungen bezieht. Im Stadium der Exklusion werden abweichende Kinder vom Bildungssystem ausgeschlossen. Das Stadium der Separation ist demgegenüber schon ein Fortschritt: Die anderen Kinder werden unterrichtet, aber getrennt von den meisten Kindern. Im Stadium der Integration müssen die besonderen Kinder so fit gemacht werden, dass sie ins Normsystem passen. Das können niemals alle schaffen. Bei der Inklusion dagegen muss sich das Bildungssystem anpassen, so dass es den verschiedenen Bedürfnissen der unterschiedlichen Kinder gerecht wird.

Derzeit wird die Inklusionsdebatte meist in Bezug auf die Beschulung behindertter Kinder geführt. Inklusion betrifft aber nicht nur die Schule, sondern alle Lebensbereiche, also auch das Arbeitsleben, das Gesundheitssystem und vieles mehr. Und Inklusion betrifft nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern alle Menschen mit all ihren Unterschieden und eigenen Bedürfnissen.

Nun zum Begriff der Würde: Die Achtung und der Schutz der Würde aller Menschen ist das zentrale Motiv aller Menschenrechte und aller Menschenrechtsverträge. Das gilt für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie für alle Konvention und die gesam-

⁷ Klee, Ernst: Behinderten-Report II: „Wir lassen uns nicht abschieben“. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag 1976, S. 150

⁸ Vortrag von Horst Frehe („Teilhabe-konzepte: die Theorie der Anerkennung und die Belange behindertter Menschen – eine juristisch-politische Perspektive“) auf der Fachtagung der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL e.V.) am 3. April 2009

te Arbeit der Vereinten Nationen. Menschenrechte kann man auch als Freiheitsrechte bezeichnen. In der Französischen Revolution lauteten die Schlagworte: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Damals sollten die gleichen Rechte für französische Männer gelten. Heute sind wir weiter, weshalb ich den Begriff der Brüderlichkeit durch das Konzept der Inklusion ersetzen möchte.

Mit der BRK sind also keine neuen Rechte (keine neuen Sozialleistungsansprüche) geschaffen worden, sondern alle bestehenden Menschenrechte sind hinsichtlich der Lebenssituationen behinderter Frauen und Männer konkretisiert und auf diese zugeschnitten worden. Deshalb ist im Konventionstext immer wieder von Gleichberechtigung die Rede.

Mit der BRK werden die Menschenrechte um ein wesentliches Element bereichert, weil bislang die Perspektive behinderter Menschen fehlte. Gleichzeitig wird die Debatte innerhalb der Behindertenszene oder der Disability Studies um die Menschenrechtsperspektive erweitert. Letztere ist zwar immer mal wieder angedacht und angesprochen, aber noch nicht konsequent nachvollzogen worden.

Mit der BRK erfährt behindertes Leben außerdem eine besondere Wertschätzung¹⁰, die über das Votum des ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker von 1993 hinausgeht. Von Weizsäcker sagte damals: „Es ist normal, verschieden zu sein.“ Die Rede ist jetzt von dem „wertvollen Beitrag“, den Menschen mit Behinderungen zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten können (BRK Präambel, m). Gleichzeitig werden die Problemlagen behinderter Menschen nicht geleugnet, sondern benannt.

Mit der BRK gibt es somit zwei radikal neue Ansätze:

- Behinderung wird als Menschenrechtsthema anerkannt;
- Die Beteiligung behinderter Menschen und ihrer Verbände muss gemäß dem Motto „Nichts über und ohne uns!“ in allen Phasen der Umsetzung realisiert werden.

⁹ Report of the Special Rapporteur, Katarina Tomasevski, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2002/23, para 27

¹⁰ Heiner Bielefeldt bezeichnet diese Sicht als „diversity-Ansatz“: Bielefeldt, Heiner: Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2006

4. Zur Umsetzung der BRK

Wie ausgeführt stand das Motto „Nichts über uns ohne uns!“ zentral über den Verhandlungen zur BRK und dieser Geist der **Partizipation** durchzieht auch den gesamten BRK-Text. Von Seiten der Bundesregierung wurde diesem Anspruch während der Verhandlungen Rechnung getragen: Auf Vorschlag des DBR wurde Theresia Degener in die Regierungsdelegation eingebunden, NGO-Vertreterinnen wurde die Reise nach New York finanziell ermöglicht.

Die Beteiligung fand nach der BRK-Annahme im Dezember 2006 ein jähes Ende. Während des Übersetzungsprozesses gab es nur ein einziges Treffen und zwar auf Einladung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Die Konfliktpunkte waren deutlich, es ging vor allem darum, dass das englische „inclusion“ mit „Integration“ übersetzt werden sollte, obwohl es sowohl im Englischen als auch im Deutschen beide Begriffe gibt. Bei einem Treffen mit dem DBR sagte sogar Kanzlerin Angela Merkel ihre Unterstützung für eine korrekte Übersetzung zu. Die Kommunikation mit dem Ministerium war nur noch einseitig, bis wir Anfang 2008 mit der amtlichen (falschen) Übersetzung - abgestimmt mit Österreich, der Schweiz und Liechtenstein - vor vollendete Tatsachen gestellt wurden. Da hatte auch Angela Merkel sich nicht durchsetzen können. Wie ich später erfuhr, hatten die KultusministerInnen der Länder darüber abgestimmt, wie „inclusion“ zu übersetzen sei. Auch ein gemeinsames Schreiben der Behindertenräte von Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein an die vier KanzlerInnen änderte nichts mehr an der falschen Übersetzung.

Fehlerhaft ist insbesondere die Übersetzung von „inclusion“ mit „Integration“. Fehlerhaft ist aber auch die Übersetzung von „independent living“ mit „unabhängige Lebensführung“. Was im anglo-amerikanischen Bereich die Independent-Living-Bewegung ist, entspricht im deutschsprachigen Raum der „Selbstbestimmt-Leben-Bewegung“. Hier handelt es sich um Fachausdrücke, die man nicht einfach nur wörtlich übersetzen kann. Auch die Übersetzung von „accessibility“ mit „Zugänglichkeit“ statt mit „Barrierefreiheit“ wäre zumindest diskussionswürdig gewesen.

Unserer anhaltenden Kritik an der falschen Übersetzung wurde entgegengehalten, dass im Falle eines Rechtsstreits nur die Fassungen in einer der UN-Sprachen rechtsverbindlich seien. Das Argument ist nicht sehr überzeugend, da ein Hauptanliegen der BRK die Bewusstseinsbildung ist. Aber wie soll mit falschen Begriffen das richtige Bewusstsein gebildet werden?

Als Konsequenz hat das NETZWERK ARTIKEL 3 e.V. (www.nw3.de) – dort bin ich im Vorstand – eine korrektere Übersetzung als sogenannte „Schattenübersetzung“ veröffentlicht. Der Begriff „Schattenübersetzung“ wurde gewählt, weil die sogenannten „Schattenberichte“

(shadow reports) im Berichtswesen zu bestehenden UN-Konventionen eine gute Tradition haben: Die Vertragsstaaten von UN-Konventionen sind verpflichtet, regelmäßig Berichte zur Umsetzung der jeweiligen Konvention zu erstellen und diese dem überwachenden Komitee zuzuleiten. Parallel dazu werden von den Nicht-Regierungs-Organisationen Schattenberichte erstellt, die ebenfalls in die Bewertung des überwachenden Komitees einfließen.

Alle meine heutigen Ausführungen beziehen sich auf die Schattenübersetzung. Als DBR haben wir uns nach der missglückten Zusammenarbeit zwischen Regierung und NGO im Übersetzungsprozess um die gemeinsame Erarbeitung abgestimmter Beteiligungsstandards bemüht – bislang ohne Erfolg. Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen ist in der BRK verpflichtend vorschrieben und zwar in Artikel 4, Abs. 3; in Art. 33, Abs. 3 und in Art. 35, Abs. 4.

Die Vertragsstaaten haben sich aber nicht nur zur Einbeziehung der betroffenen ExpertInnen in eigener Sache verpflichtet. Vielmehr haben sie sich mit der Ratifikation zu der **Trias des Menschenrechtsschutzes** bekannt. Darunter versteht man:

- Achtung: Im Verhältnis Staat – Mensch mit Behinderungen respektiert der Staat die Menschenrechte des behinderten Menschen.
- Schutz: Der Staat ergreift alle notwendigen Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen.
- Gewährleistung: Alle notwendigen legislativen und sonstigen Maßnahmen werden ergriffen, damit die Vorgaben der Konvention erfüllt werden.

Laut BRK muss es in jedem Staat einen Focal Point, eine staatliche Anlaufstelle, geben. Diese ist beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingerichtet worden. Außerdem soll jeder Staat eine Struktur schaffen, die die Umsetzung überwacht. Das ist in Deutschland die Monitoring-Stelle, die beim Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet worden ist. Des Weiteren wird in der BRK die Schaffung eines Koordinierungsmechanismus angeregt. Einen solchen gibt es beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, derzeit Hubert Hüppe.

Die Vorgängerin, Karin Evers-Meyer, hat in Zusammenarbeit mit dem DBR zwischen Januar und März 2009 acht Konferenzen zu acht Themenfeldern der Konvention durchgeführt, auf denen der Handlungsbedarf für Deutschland ermittelt wurde. Die gewonnenen Erkenntnisse sind durch den DBR weiter entwickelt worden, so dass wir dem BMAS im Mai 2010 einen über 50-seitigen Forderungskatalog mit unseren Ansprüchen an einen **Nationalen Aktionsplan** überreichen konnten.

Nach dem Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition vom Herbst 2009 müssen sich alle Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, an der BRK messen lassen. Außerdem wurde seinerzeit niedergeschrieben, dass ein Aktionsplan zur Umsetzung der BRK entwickelt werden sollte. In der Folge wurden die Verbände in Konferenzen und zwei Ausschüssen (Arbeitsausschuss beim Focal Point und Inklusionsbeirat beim Koordinierungsmechanismus) beteiligt, allerdings nicht auf Augenhöhe. Wir waren nicht an der Planung der Konferenzen beteiligt, auf denen mit einem Visionenkongress nochmals am Punkt Null begonnen wurde, obwohl wir doch schon viel weiter waren.

Inzwischen hat das Kabinett Mitte Juni einen Aktionsplan verabschiedet, s.

www.einfach-teilhaben.de/SharedDocs/Downloads/DE/UN_BRK/NAP.pdf;jsessionid=515816B9B48C42615025F33238B2A5A2.1_cid031?__blob=publicationFile

Dieser ist bei den Verbänden auf einhellige große Kritik gestoßen und als völlig unzureichend kritisiert worden, weil er die tatsächlichen Probleme behinderter Menschen in Deutschland nicht angeht.

Der Handlungsbedarf war bereits auf den Konferenzen 2009 formuliert worden: Danach sollte die Partizipation nach dem Motto „Nichts über uns ohne uns!“ realisiert werden. Weiter sollten Aktionspläne auf Bundes- und Länderebene entwickelt werden, hieß es schon damals. Die gesamte Bundes- und Landesgesetzgebung muss im Licht der BRK überprüft werden. Es sollten auch themenspezifische Aktionspläne erstellt werden, beispielsweise zur inklusiven Bildung, zur Gesundheit, zur beruflichen Teilhabe, zu behinderten Frauen oder zur Barrierefreiheit. Bestehende gute Gesetze (wie das SGB IX) sollten mit Sanktionsmöglichkeiten versehen werden. Die Schulgesetze der Länder müssten auf alle Fälle geändert werden. Weiter sollte jegliche Förderung an die Bedingung der Barrierefreiheit geknüpft werden. Einig waren sich die DBR-Verbände auch darin, dass es einkommens- und vermögensunabhängiges Gesetz zur Sozialen Teilhabe geben sollte. Vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) ist dazu auf Anregung von ISL e.V. und ForseA e.V. und mit Unterstützung durch das Weibernetz e.V., den DBSV e.V. und den BSK e.V. inzwischen ein Gesetzentwurf erarbeitet und Anfang Mai der Öffentlichkeit präsentiert worden – die jeweils aktuelle Fassung ist auf der ISL-Homepage nachzulesen.

Kommen wir zur **Rechtsdurchsetzung**: Wie gesagt, ist die BRK geltendes Recht für Deutschland vom Rang eines Bundesgesetzes. Es gibt aber bei den Vereinten Nationen keine Klagemöglichkeit. Wenn der Rechtsweg in Deutschland ausgeschöpft ist, kann man lediglich eine Beschwerde an den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen richten. Das genauere Verfahren ist im Zusatzprotokoll (= Fakultativprotokoll) geregelt.

Dieser Ausschuss nimmt auch die Staatenberichte entgegen, die die Vertragsstaaten abliefern müssen. Der erste Staatenbericht ist zwei Jahre nach In-Kraft-Treten der BRK fällig. Das wäre für Deutschland im März 2011 gewesen. Ein Entwurf liegt jetzt vor, und der (wieder unzulängliche) Bericht wird wohl bald verabschiedet und nach Genf geschickt. Danach müssen die Staaten alle vier Jahre über die Umsetzung der Konvention berichten. Die Zivilgesellschaft kann als Reaktion auf den Staatenbericht einen oder mehrere Schatten- (= Parallel-, =Alternativ-)berichte verfassen. Der Genfer Ausschuss bezieht die Berichte der Zivilgesellschaft in seine Beurteilung des jeweiligen Staates ein. Für Deutschland hat das NETZWERK ARTIKEL 3 e.V. vom DBR den Auftrag, die Parallelberichterstattung zu koordinieren, weil es Sinn macht, einen Bericht zu schreiben und nicht 20 oder 50, die dann doch nicht gelesen werden.

Theresia Degener hat einmal auf die Frage, was man mit der BRK anfangen könne, gesagt, am wirkungsvollsten sei eine „Campaign of shame“, also die Diskrepanz zwischen der BRK und der Realität für behinderte Menschen in Deutschland öffentlich zu machen und damit den Staat zu beschämen. Das ist mit der Parallelberichterstattung gut möglich.

5. Zur BRK aus Frauensicht

Für viele behinderte Frauen ist es eine prägende und verletzende Erfahrung, dass sie nicht als Frauen, sondern primär als geschlechtslose Behinderte wahrgenommen werden. Den weltweit über 500 Millionen behinderten Frauen ist gemeinsam, dass sie häufig als „Invisible Citizen = unsichtbare Bürgerinnen“ bezeichnet werden, da sie in vielen Statistiken oder Dokumenten des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens nicht auftauchen¹¹. Behinderte Frauen gehören zu zwei benachteiligten Gruppen, den Frauen und den behinderten Menschen. Dadurch sind sie stärker benachteiligt als nicht behinderte Frauen einerseits und behinderte Männer andererseits. Sie werden als Frauen und Behinderte mehrfach diskriminiert.

Diese Benachteiligung zeigt sich in allen Lebensbereichen:

- **Bildung:** Die UNESCO und andere internationale Organisationen schätzen, dass die Alphabetisierungsrate von behinderten Frauen weltweit bei einem Prozent liegt, während die generelle Alphabetisierungsrate behinderter Menschen drei Prozent beträgt. Statistiken zeigen, dass Frauen mit Behinderungen seltener als Männer mit Behinderungen eine Berufsausbildung absolvieren¹². Untersuchungen in der Schweiz haben beispielsweise gezeigt, dass in die berufliche Rehabilitation von Männern mehr investiert wurde als in die von Frauen¹³.
- **Erwerbssituation und Einkommen:** Frauen mit Behinderungen werden weltweit zu etwa 75 Prozent und in Entwicklungsländern bis zu 100 Prozent vom bezahlten Arbeitsmarkt ausgeschlossen, obwohl die Mehrheit von ihnen mit Kochen, Waschen sowie Betreuung von Kindern und Angehörigen Familienarbeit leistet.¹⁴ Behinderte Männer haben doppelt so gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt wie behinderte Frauen.¹⁵ Nach einer spanischen Studie sind in der Europäischen Union 35 Prozent der behinderten Männer erwerbstätig im Vergleich zu 25 Prozent der behinderten Frauen.¹⁶ So leben die meisten Frauen mit Behinderungen in Armut. Nach einer US-Studie von 2003 lebten dort ein Viertel der behinderten Frauen unter der Armutsgrenze. In ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer sind 80 Prozent der behinderten Frauen vollkommen abhängig von anderen. Frauen mit Körperbehinderungen in den USA verdienen durchschnittlich jährlich 3.000 Dollar weniger als Frauen ohne Behinderungen und 7.000 Dollar weniger als Männer mit Körperbehinderungen.¹⁷

¹¹ Women with Disabilities: From Invisible to Visible Citizens. (Meeting of the Ad Hoc Committee, 16 - 27 June 2003: NGO Bulletins: Disability Negotiations Bulletin, Volume 2, No.9 - June 26, 2003)

¹² Disabled Peoples' International (Hg.), erstellt von Sigrid Arnade und Sabine Häfner: Legal background paper. Gendering the Draft Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities (www.netzwerk-artikel-3.org/un-konv/doku/papier-02.pdf – aufgerufen Juli 2011)

¹³ Council of Europe: „Discrimination against women with disabilities“, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003

¹⁴ The World Disability Report: Disability `99. The International Disability Foundation, Geneva 1998

¹⁵ International Labour Office (Hg.), erstellt von Arthur O'Reilly: Equity Issues. The Right to Decent Work of Persons with Disabilities. International Labour Organization, Geneva 2004, S. 31

¹⁶ Council of Europe: „Discrimination against women with disabilities“, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003

¹⁷ Center for Research on Women with Disabilities: Characteristics of the U.S. Population of Women with Disabilities (www.bcm.edu/crowd/?PMID=1330 – aufgerufen Juli 2011)

- **Sexualität, Partnerschaft, Mutterschaft:** Sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern sind für viele behinderte Frauen weder eine Partnerschaft noch die Mutterschaft realistische Lebensperspektiven, da die Gesellschaft ihnen diese Rollen nicht zutraut und zubilligt.¹⁸ Da außerdem die Befürchtung besteht, dass behinderte Frauen ihre Behinderung vererben, besteht für Frauen mit Behinderungen das Risiko, auf Initiative von Regierungen oder ihrer Familienangehörigen sterilisiert zu werden. Mütter mit Behinderungen stehen unter einem enormen Beweisdruck, verbunden mit der Angst vor Sorgerechtsentzug, was dazu führt, dass die sich häufig überfordern. Sie erhalten nicht die Assistenz und Unterstützung, die sie benötigen: Es gibt kaum geeignete Hilfsmittel; Elternassistenz wird nur in Ausnahmefällen und nur nach langen Kämpfen finanziert¹⁹; viele Nachteilsausgleiche sind an die Erwerbstätigkeit gekoppelt.
- **Sexualisierte Gewalt:** Nach Angaben der Vereinten Nationen sind Mädchen und Frauen mit Behinderungen doppelt so häufig von sexueller Gewalt betroffen wie Mädchen und Frauen ohne Behinderungen.²⁰ Nach EU-Angaben ist das Risiko von Frauen mit Behinderungen, Opfer sexueller Gewalt zu werden, sogar dreimal so hoch wie für Frauen ohne Behinderungen.²¹ Besonders gefährdet sind Mädchen und Frauen, die in Institutionen leben.²² Das sind insbesondere Frauen mit Lernschwierigkeiten und psychischen Behinderungen. Gleichzeitig besteht das Problem, dass viele Beratungsstellen und Frauenzufluchtsstätten für behinderte Frauen nicht barrierefrei erreichbar oder nutzbar sind.²³
- **Assistenz/Pflege:** Für behinderte Frauen ist es oft schwierig, geeigneten Wohnraum und Serviceleistungen zu erhalten. Sie leben häufiger in Institutionen als behinderte Männer.²⁴ Laut Pflegestatistik sind 70 Prozent der Pflegebedürftigen in Deutschland weiblich. Der Frauenanteil in Heimen beträgt 77 Prozent.

¹⁸ Disabled Peoples' International (Hg.), erstellt von Sigrid Arnade und Sabine Häfner: Legal background paper. Gendering the Draft Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities (www.netzwerk-artikel-3.org/un-konv/doku/papier-02.pdf – aufgerufen Juli 2011)

¹⁹ s.a. www.elternassistenz.de – aufgerufen Juli 2011

²⁰ The World Disability Report: Disability '99. The International Disability Foundation, Geneva 1998

²¹ Europäisches Parlament: Lage der Frauen mit Behinderungen in der Europäischen Union. Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 26. April 2007 (2006/2277/ INI)

²² Szeli, Eva and Dea Pallaska: Violence against women with mental disabilities: the invisible victims in CEE/NIS countries. Feminist review N. 76, 2004 (www.palgrave-journals.com/fr/journal/v76/n1/pdf/9400134a.pdf – aufgerufen Juli 2011)

²³ BMFSFJ (Hg.), erstellt von Sigrid Arnade: Einmischen. Mitmischen. Informationsbroschüre für behinderte Mädchen und Frauen. BMFSFJ, Berlin 2007

²⁴ Womenwatch: Women with disabilities Fact Sheet (www.un.org/womenwatch/enable/index.html#factsheet – aufgerufen Juli 2011)

Im ersten Entwurf zur **Behindertenrechtskonvention** vom Januar 2004 blieben Frauen mit Behinderungen fast völlig unsichtbar. In Deutschland habe ich gemeinsam mit der damaligen Frauenreferentin des Sozialverbandes Deutschland (SoVD), Sabine Häfner, die Kampagne „Behinderte Frauen in der UN-Konvention sichtbar machen!“²⁵ gegründet. Die Regierungsdelegation von Korea schlug unabhängig davon einen eigenen Frauenartikel vor. Frauen aus westlichen Staaten wollten lieber, dass die ganze Konvention gegendert wird. Letztlich wurde der sogenannte „Twin-Track-Approach“ realisiert, den Sabine Häfner und ich vorgeschlagen hatten.²⁶ Das bedeutet, dass es sowohl einen eigenen Frauenartikel (Art. 6) gibt, in dem sich die Vertragsstaaten zu Maßnahmen gegen die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen und zu einer durchgängigen Genderperspektive bei der Umsetzung der Konvention verpflichten, als auch Frauen- und Genderreferenzen in anderen wichtigen Artikeln. Solche Referenzen finden sich dreimal in der Präambel, in Bezug auf Mehrfachdiskriminierung (p), Gewalt (q) und Gender Mainstreaming (s); bei den „Allgemeinen Grundsätzen“ (Art. 3); bei der „Bewusstseinsbildung“ (Art. 8); in Art. 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch); bei Gesundheit (Art. 25); in Art. 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz) und in Art. 34 (Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen). Für Frauen mit Behinderungen sind außerdem die Bestimmungen im Art. 23 (Achtung der Wohnung und der Familie) wichtig: Dort ist die Entscheidungsfreiheit behinderter Menschen hinsichtlich ihrer Fruchtbarkeit, der Partnerwahl und des Kinderwunsches festgeschrieben. Außerdem haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen „bei der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung“ zu unterstützen. Daraus ließe sich eventuell das Recht auf Elternassistenz ableiten. – Leider ist es nicht gelungen, Frauen- oder Genderreferenzen auch in den Artikeln zur Bildung (Art. 24) und zur „Arbeit und Beschäftigung“ (Art. 27) zu verankern.

Für die Vertragsstaaten lassen sich aus dem Frauenartikel und den weiteren Frauen- und Genderreferenzen in der BRK eine Vielzahl von Umsetzungspflichten ableiten, die Sabine Häfner und ich in einem Interpretationsstandard zusammengestellt haben.²⁷ Hier möchte ich nur drei übergeordnete Forderungen nennen:

- Behinderte Frauen (und Männer) sind in allen Phasen der BRK-Umsetzung nach dem Motto „Nichts über uns ohne uns!“ einzubeziehen;
- Ein durchgängiges Gender und Disability Mainstreaming muss realisiert werden;

²⁵ s.a. www.netzwerk-artikel-3.de/un-konv/index.php – aufgerufen Juli 2011

²⁶ s.a. www.netzwerk-artikel-3.de/un-konv/doku/draftend.pdf – aufgerufen Juli 2011

²⁷ s.a. www.netzwerk-artikel-3.de/attachments/091_i-standard-lang09s.pdf

- Dazu gehört auch ein Gender und Disability Budgeting. Das heißt, dass Gelder geschlechtergerecht und gerecht bezüglich behinderten Menschen ausgegeben werden muss.

6. Zu den Perspektiven

Die BRK wird sich nicht von alleine umsetzen, und die Aktivitäten der Regierung sind bislang äußerst unbefriedigend. Deshalb müssen die Betroffenen und ihre Verbände aktiv bleiben und immer wieder die Umsetzung der BRK einfordern. Die BRK ist ein gutes Werkzeug, das genutzt werden muss.

Man kann die BRK beispielsweise dadurch nutzen, dass man Aktionspläne einfordert und Eckpunkte dazu erarbeitet. Man kann gemeinsam mit anderen konkrete kurz- und mittelfristige Forderungen formulieren. Und man kann an der Erarbeitung der Parallel- bzw. Schattenberichte mitwirken.

Sicher fallen Ihnen noch viel mehr Aktivitäten ein, die im Sinne der BRK-Umsetzung zu realisieren sind.

Weitere Informationen zur BRK-Entstehung und dem gegenwärtigen Stand der Beitritte gibt es unter: www.un.org/disabilities

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und viel Erfolg bei der Umsetzung!