



Theresia Degener & Franziska Witzmann

Der Kampf um die UN-Behindertenrechtskonvention

Ein steiniger Weg zu inklusiver Freiheit und inklusiver Gleichheit

Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit der UN-Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK), die 2006 verabschiedet wurde. Ihre Vorgeschichte wird durch eine Einteilung der internationalen Behindertenpolitik in vier Phasen von 1945 bis 2000 analysiert. Die Verhandlungsgeschichte zum Text der UN-BRK von 2002 bis 2006 in acht Sitzungen des Ad-hoc-Ausschusses wird nachgezeichnet. Dabei werden vier zentrale Konfliktthemen und deren Lösungen fokussiert: 1. Rechtssubjektivität, 2. Zwang und Institutionalisierung, 3. kulturelle Werte und 4. Inklusion. Der Beitrag endet mit einem Ausblick auf die Tätigkeit des UN-BRK-Ausschusses in seiner ersten und zweiten Dekade in Genf und das Inkrafttreten in Deutschland seit 2009 aus der Perspektive der Behindertenbewegung.

Schlüsselwörter: Menschenrechte; UN-BRK; disability history; internationale Behindertenpolitik

The struggle for the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

A rocky road to inclusive freedom and inclusive equality.

Abstract in English

This article deals with the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD), which was adopted in 2006. Its prehistory is analyzed by dividing international disability policy into four phases from 1945 to 2000. The history of negotiations on the text of the UN CRPD from 2002 to 2006 in eight sessions of the Ad-Hoc Committee will be traced. Four central conflict issues and their solutions are focused on: 1. legal subjectivity, 2. coercion and institutionalization, 3. cultural values and 4. inclusion. The article ends with an outlook on the activities of the UN CRPD Committee in its first two decades in Geneva and the entry into force in Germany since 2009, from the perspective of the disability movement.

Keywords: human rights; CRPD; disability history; international disability policy

1. Einleitung

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde innerhalb von vier Jahren ausgehandelt – für die Vereinten Nationen ist das blitzschnell. Es dauerte jedoch Jahrzehnte, um die politischen und rechtlichen Grundlagen für die Konvention zu schaffen. Frühere Versuche, die Generalversammlung davon zu überzeugen, das Tor für eine Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu öffnen, scheiterten (Degener, 1995). Der Forschung zu ihrer Entstehung nach wird der Kampf um moderne Menschenrechte von mehreren Faktoren bestimmt, etwa von einer organisierten sozialen Bewegung, die kollektive Missstände als normative Ansprüche definiert, und von überzeugenden Türöffnern in wichtigen Menschenrechtsorganisationen, Regierungen und Gremien der Vereinten Nationen (Bob, 2009).

Als eine vom Büro des Hochkommissars für Menschenrechte in Auftrag gegebene Hintergrundstudie die Bedingungen für eine Behindertenrechtskonvention zu Beginn des neuen Jahrtausends untersuchte, kam sie zu dem Schluss, dass die Zeit für ein neues Vorhaben reif sei (Quinn & Degener, 2002). Davor liegen viele Jahre, ja Jahrzehnte einer sich langsam herausbildenden Behindertenpolitik als Rechtspolitik bei den Vereinten Nationen. Hier wird ein Überblick über die verschiedenen Phasen dieser Politik gegeben, die vor der Verabschiedung der UN-BRK durch die Vereinten Nationen am 13. Dezember 2006 liegen. Danach wird die Entstehungsgeschichte der UN-BRK selbst ausführlich beschrieben¹. Daran schließt sich ein Blick auf die erste und zweite Dekade des UN-BRK-Ausschusses in Genf und dessen Auswirkungen auf die Behindertenpolitik in Deutschland an.

2. Behindertenpolitik bei den Vereinten Nationen: Behindertenpolitik vor der Morgendämmerung

Rückblickend lassen sich vier Phasen unterscheiden: (1) In den Jahren 1945 bis 1970 waren behinderte Menschen in der Politik der Vereinten Nationen unsichtbar. (2) Von 1970 bis 1980 wurden sie als Rehabilitationsobjekte anerkannt. (3) In den beiden Jahrzehnten von 1980 bis 2000 wurden Menschen mit Behinderungen zu Objekten der Menschenrechte. (4) Erst im neuen Jahrtausend, in der vierten Phase, wurden behinderte Menschen zu Subjekten der Menschenrechte.

2.1. Behinderte Menschen als unsichtbare Rechtssubjekte, 1945–1970

Weder in der UN-Charta von 1945 noch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 werden behinderte Menschen erwähnt. Diese fehlende Berücksichtigung überrascht, wenn man bedenkt, dass mindestens zwei der neun Mitglieder des Redaktionsausschusses Erfahrungswissen besaßen. Die Vorsitzende des Redaktionsausschusses war Eleanor Roosevelt, die Ehefrau von US-Präsident Franklin D. Roosevelt, der bekanntlich wegen Kinderlähmung (heimlicher) Rollstuhlnutzer war (Poore, 1998). Und John P. Humphrey, das kanadische Mitglied des Redaktionsausschusses, hatte im Alter von sechs Jahren seinen Arm verloren (Scott, 2011).

Auch bei den drei internationalen Kernmensenrechtsverträgen, die in dieser ersten Phase angenommen wurden, spielten behinderte Menschen keine Rolle. Weder die Antirassismuskonvention von 1965 noch die beiden 1966 verabschiedeten Grundkonventionen, der Internationale Bürgerrechtspakt und der Internationale Sozialpakt, erwähnen behinderte Menschen. Zwar haben die Generalversammlung und andere Menschenrechtsorgane in der Folgezeit immer wieder betont, dass Menschen mit Behinderungen unter diese Gesetze fallen, doch kann man davon ausgehen, dass ebenjene Gruppe bei der Ausarbeitung der Gesetze nicht im Blickfeld war. Behinderte Menschen waren in den ersten zweieinhalb Jahrzehnten der Vereinten Nationen mehr oder weniger unsichtbare Bürgerinnen, wie auch die Jahrbücher der Vereinten Nationen von 1946 bis 1970 belegen (Degener & Begg, 2017).

2.2. Behinderte Menschen als Rehabilitationsobjekte, 1970–1980

Die zweite Phase begann mit zwei zentralen, nicht bindenden Erklärungen der Generalversammlung. Im Jahr 1971 wurde die Erklärung über die Rechte geistig behinderter Menschen angenommen (UN GA, 1971), der 1975 die Erklärung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen folgte (UN GA, 1975). Beide Dokumente reflektieren das medizinische Modell von Behinderung, nach dem Menschenrechte aufgrund einer Beeinträchtigung entzogen oder verweigert werden können. Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen werden die gleichen Rechte wie anderen Menschen zugesichert, aber nur „bis zum Höchstmaß der Möglichkeiten“ (UN GA, 1971, Abs. 1). Die Verweigerung oder Einschränkung von Menschenrechten für Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen wurde nicht als Menschenrechtsverletzung angesehen, solange diese mit angemessenen rechtlichen Garantien zur Verhinderung von Missbrauch geschah. Die Entmündigung wird in diesem Dokument z.B. als eine Maßnahme des Rechtsschutzes angesehen (UN GA, 1971, Abs. 5).

Die Erklärung über die Rechte behinderter Menschen von 1975 liest sich moderner, denn es wird postuliert: „Behinderte Menschen haben das angeborene Recht auf Achtung ihrer Menschenwürde.“ (UN GA, 1975, Abs. 3). Weiter heißt es: „Behinderte Menschen haben die gleichen bürgerlichen und politischen Rechte wie andere Menschen“ (UN GA, 1975, Abs. 4).

Diese Gleichstellungsversprechen waren jedoch mit Vorbehalten verbunden. Erstens wurden die Gleichstellungsrechte für Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen durch Verweis auf die Erklärung über die Rechte geistig behinderter Menschen eingeschränkt². Zweitens wurde die Heimunterbringung von behinderten Menschen in bestimmten Situationen als „unverzichtbar“ angesehen (UN GA, 1975, Abs. 9), wenngleich diese mit dem Grundsatz der Normalisierung versüßt wurde: „Die Umgebung und die Lebensbedingungen müssen so weit wie möglich dem normalen Leben einer Person ihres Alters entsprechen.“ (UN GA, 1975, Abs. 9). Auch der Verweis auf Prävention von Behinderung als Bestandteil der Behindertenpolitik (UN GA, 1975, Präambel) sowie die Definition des Personenkreises verweisen auf das medizinische Modell: Als behinderte Person gilt „jede Person, die wegen eines angeborenen oder nicht angeborenen Mangels ihrer körperlichen oder geistigen Fähigkeiten ganz oder teilweise außerstande ist, die für ein normales individuelles und/oder soziales Leben notwendigen Bedürfnisse zu befriedigen.“ (UN GA, 1975, Abs. 1).

Die zweite Phase endete 1976 mit der Ausrufung des Jahres 1981 zum Internationalen Jahr der Behinderten (UN GA, 1976).

2.3. Behinderte Menschen als Menschenrechtsobjekte, 1980–2000

Das Internationale Jahr lenkte zwar die Aufmerksamkeit auf Behinderung als politisches Thema, aber bei den Vereinten Nationen ist ein Jahr nicht genug Zeit, um strukturelle Veränderungen zu erreichen. Es war jedoch der Beginn einer viel aktiveren Periode, die in die Internationale Dekade der Menschen mit Behinderungen von 1983 bis 1992 einmündete.

Das wichtigste Ergebnis des Internationalen Jahres der Menschen mit Behinderungen war die Annahme eines detaillierten Aktionsplans: Das Weltaktionsprogramm für behinderte Menschen (UN GA, 1982) blieb bis weit ins neue Jahrtausend hinein die wichtigste UN-Strategie zur Förderung der Prävention und Rehabilitation von Behinderungen sowie Chancengleichheit für behinderte Menschen.

Das Aktionsprogramm stützt sich zwar immer noch auf den traditionellen dreistufigen Ansatz in der Behindertenthematik (Definition, Prävention und Rehabilitation von Behinderungen), fügt aber mit der Forderung nach Chancengleichheit eine neue Dimension hinzu.

Um sicherzustellen, dass die Umsetzung des Programms weiterhin im Mittelpunkt steht, rief die Generalversammlung gleichzeitig das Internationale Jahrzehnt der Behinderten (1983–1992) aus (UN GA, 1982, Abs. 11). Während dieser Dekade wurde von den Vereinten Nationen eine Reihe weiterer Instrumente zum Thema Behinderung entwickelt.

Den Anfang machte 1983 die Verabschiedung des *Übereinkommens 159 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die berufliche Rehabilitation und Beschäftigung von Behinderten*. Das IAO-Übereinkommen 159 war der erste rechtsverbindliche Menschenrechtsvertrag, in dem behinderte Menschen erwähnt wurden, und das erste UN-Instrument, das speziell behinderte Frauen erwähnte (ILO, 1985, Art. 4).

Die damalige Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (heute: Hohes Kommissariat für Menschenrechte) veröffentlichte zudem zwei wichtige Berichte zu Menschenrechtsfragen im Zusammenhang mit Behinderungen.

Der erste war eine Studie von Sonderberichterstatlerin Erica-Irene A. Daes über die Situation von Personen mit psychosozialen Beeinträchtigungen. Der Bericht war einer der ersten, der medizinisches Personal als potenzielle Menschenrechtsverletzerinnen betrachtete – ein bahnbrechender normativer Fortschritt³. Die darin enthaltenen Empfehlungen ließen dem medizinischen Personal jedoch einen weiten Ermessensspielraum bei Zwangsbehandlung und Inhaftierung. Aus diesem Grund wurden sie schon bald von Rechtsexpertinnen und Behindertenorganisationen kritisiert und werden später im Text der UN-BRK auch nicht referiert (Lord, 2009).

Die zweite Studie des Sonderberichterstatters Leandro Despouy wurde 1993 mit dem Titel „Menschenrechte und Behinderte“ veröffentlicht und beklagte weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen gegenüber behinderten Menschen in der ganzen Welt (Despouy, 1993). Der Bericht trug dazu bei, dass das Thema Behinderung auf die Tagesordnung mehrerer Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen gesetzt wurde.

Während dieser Zeit wurden erfolglos zwei Versuche unternommen (von Italien bzw. Schweden), eine eigene Menschenrechtskonvention für behinderte Menschen zu verabschieden (Degener & Begg, 2017).

Die Internationale Dekade für Menschen mit Behinderungen endete stattdessen mit der Verabschiedung eines nicht bindenden Instruments, den 1993 verabschiedeten Rahmenrichtlinien für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen (UN GA, 1993). Diese „Standardregeln“ wurden vor dem Hintergrund des Weltaktionsprogramms ausgearbeitet, aber Geist und Sprache gründeten sich eher auf einen auf Rechten basierenden Ansatz in Bezug auf Behinderung und enthielten einige Begriffe der aufkommenden internationalen Behindertenrechtsbewegung wie „Selbstbestimmung“ oder „persönliche Assistenzdienste“ (Degener, 1995). Ein weiteres wichtiges Merkmal war der Fokus auf Nichtdiskriminierung und Gleichstellung. Zwar kritisierten Kommentatoren die mangelnde Verbindlichkeit und die Unterbelichtung politischer Rechte zugunsten von sozialen und wirtschaftlichen Rechten (Degener, 1995; Quinn & Degener, 2002), doch blieben die Rahmenrichtlinien das wichtigste Menschenrechtsinstrument für das nächste Jahrzehnt. Sie hatten einen erheblichen Einfluss auf die Entstehung von Antidiskriminierungsgesetzen auf der Grundlage von Behinderungen – in vielen Ländern der Welt (Degener, 2005).

Im Unterschied zum Weltaktionsprogramm enthielten die Rahmenrichtlinien auch Vorgaben für ihre Überwachung durch einen Sonderberichterstatler, der durch ein Expertengremium aus den Reihen internationaler Nichtregierungsorganisationen beraten wurde. Zwei der insgesamt drei Sonderberichterstatler waren bekannte Aktivisten aus der Behindertenbewegung: 1992 bis 2002 der blinde Bengt Lindqvist aus Schweden und 2009 bis 2014 Shuaib Chalklen, Rollstuhlfahrer aus Südafrika.

Die Einsetzung eines Expertengremiums, das sich aus Behindertenorganisationen zusammensetzte, war möglich, weil sich während des Internationalen Jahres und der Internationalen Dekade weltweit soziale Behindertenbewegungen formierten und sich gegen die Bevormundung durch traditionelle wohlfahrts- und rehabilitationsorientierte Verbände wehrten. Aus diesem Grund wurde z.B. 1980 die Nichtregierungsorganisation *Disabled Peoples' International* als Alternative zur *Rehabilitation International* gegründet (Driedger, 1989; Groce, 2002). Es dauerte jedoch einige Zeit, bis diese jungen Organisationen zu professionellen Akteuren in der Menschenrechtsmaschinerie der Vereinten Nationen wurden. Auch war das Thema Behinderung noch nicht im UN-Menschenrechtsregime angekommen. Die Diskussion in der Menschenrechtskommission zu den Rechten behinderter Menschen war nach wie vor begrenzt. Zumeist wurden behinderte Menschen als eine Frage der Wohlfahrtspolitik, abseits von jeglicher Diskussion über Rechte, besprochen. Der

Sonderberichterstatter z. B. erstattete der Kommission für soziale Entwicklung in New York Bericht, nicht der Menschenrechtskommission in Genf. Während die beiden Kommissionen theoretisch gleichberechtigt waren, war die Kommission für soziale Entwicklung in Wirklichkeit ein sehr armer Verwandter – mit weitaus weniger Sitzungszeit und weniger Beachtung durch die staatlichen Delegationen. Auch die Unterstützung des Sonderberichterstatters durch das Sekretariat kam von der Abteilung für politische Koordinierung und nachhaltige Entwicklung in New York, während alle Menschenrechtsgremien und die damit verbundenen Ressourcen, Expertinnen und Energien in Genf angesiedelt waren.

2.4. Behinderte Menschen als Menschenrechtssubjekte im neuen Jahrtausend

Die vierte Phase beginnt mit der Jahrtausendwende, die auf internationaler behindertenpolitischer Ebene eine eindeutige Wende markiert. Bei den großen internationalen Nichtregierungsorganisationen im Behindertensektor übernahmen Organisationen „von“ behinderten Menschen (etwa *World Blind Union*, *World Federation of the Deaf*, *Disabled Peoples' International*) die Führung bei der politischen Weichenstellung, während Organisationen „für“ behinderte Menschen eine untergeordnete Rolle spielten. Letztere hatten sich bereits in den 1990er Jahren dem neuen Trend angepasst, indem zumindest eine behinderte Person in den Vorstand gewählt wurde, wie z. B. bei *Rehabilitation International* (Groce, 2002), oder durch Namensänderung, wie die *International League of Societies for Persons with Mental Handicap*, die sich seit 1994 *Inclusion International* nannten (Inclusion International, o. J.). Angestoßen durch weltweit erkämpfte Antidiskriminierungsgesetze wurde internationale Behindertenpolitik zunehmend zu einer rechtbasierten Politik, zu einer Menschenrechtspolitik. 1999 gründeten sieben internationale Behindertenorganisationen die *International Disability Alliance* (Degener & Begg, 2017). Sie hatten bereits im Expertengremium des Sonderberichterstatters für die Rahmenrichtlinien von 1993 zusammengearbeitet und gelernt, gemeinsam politische, personelle und finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Ein von ihnen im Jahr 2000 in Peking, China, organisierter Weltgipfel endete mit einer gemeinsamen Forderung nach einem internationalen Menschenrechtsvertrag für behinderte Menschen (Quinn & Degener 2002). Auf der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban im September 2001 gelang es ihnen, diese Forderung im Schlussdokument unterzubringen (UN, 2001, Abs. 180). Gleichzeitig schienen einige Regierungen bei den Vereinten Nationen zu einem dritten Versuch bereit zu sein. Während der irische Vorstoß Anfang 2000 noch scheiterte, gelang es Mexiko im Dezember 2001 innerhalb der Generalversammlung, die berühmte Resolution A/Res/56/168 durchzubringen. Diese gab den Startschuss für die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Prüfung einer möglichen neuen Menschenrechtskonvention (Quinn, 2009). Drei Monate später kam ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Konvention hinzu. Im Februar 2002 veröffentlichte das Hohe Kommissariat für Menschenrechte eine entsprechende Hintergrundstudie, die belegte, dass die bis dahin existierenden Kernmensenrechtskonventionen nicht ausreichten, die Menschenrechte behinderter Personen weltweit zu schützen (Quinn & Degener, 2002). Von diesem Zeitpunkt an ging alles sehr schnell. Während sich Behindertenorganisationen in professionelle Menschenrechtsorganisationen verwandelten, öffneten sich traditionelle Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* und *Human Rights Watch* zaghaft dem Behindertenthema (Degener & Begg, 2017).

Ein verbreitetes Missverständnis ist, dass die Verabschiedung der *ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health)* durch die *World Health Organisation (WHO)* den Boden für eine behindertenspezifische Menschenrechtskonvention bereitet hätte. Dieser Sichtweise muss insbesondere aus der Perspektive der Disability Studies widersprochen werden. Denn gerade in der Auseinandersetzung um das medizinische oder soziale Modell von Behinderung wurde das bio-medizinische Modell der WHO seitens der Behindertenbewegung als zu medizinisch orientiert kritisiert (Hurst, 2005; Hirschberg, 2009).

3. Rechte einfordern: Die Ausarbeitung der Behindertenrechtskonvention

Der Ad-hoc-Ausschuss, der mit der Prüfung für Vorschläge für eine Konvention beauftragt war, trat im Juli 2002 zu einer ersten Sitzung zusammen⁴. Er stand allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen offen, und

der ecuadorianische Botschafter Luis Gallegos wurde zum Vorsitzenden gewählt (UN GA, 2002, Abs. 5). Stellvertretende Vorsitzende kamen aus Südafrika, den Philippinen, Schweden und der Tschechischen Republik⁵.

Neben Mitgliedsstaaten waren auch Organisationen der Vereinten Nationen, Nichtregierungsorganisationen und andere Expertinneninstitutionen eingeladen. Vier Gruppen von Teilnehmenden typisierten sich: (1) Diplomatinen aus New York als Teil der Regierungsdelegationen, (2) Regierungsvertreterinnen aus den Hauptstädten (meistens aus Arbeits- und Sozialministerien, die sich bisher mit Behindertenpolitik beschäftigt hatten), (3) Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen (NGO), zumeist aus den nationalen und internationalen Behindertenbewegungen und (4) Vertreterinnen nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Diese Gruppen brachten je eigenes Expertinnenwissen und Nichtwissen mit: Die Diplomatinen wussten z. B. alles über die Vereinten Nationen, aber wenig über die Behindertenbewegung. Die NGO-Vertreterinnen hingegen waren oft selbst Aktivistinnen der Behindertenbewegung mit viel Erfahrungswissen über Behinderung und soziale Bewegung, aber wenig Diplomatikkenntnissen. Die Zahl der beteiligten Menschen wuchs beständig: Während zunächst etwa 100 Menschen im Saal IV des Hauptquartiers der Vereinten Nationen tagten, waren es bei der letzten Sitzung mehr als 900⁶.

3.1. Die erste Sitzung: Noch kein Konsens über die Notwendigkeit eines Übereinkommens

Vom ersten Tag der Sitzung an war klar, dass es noch keine Einigung über die Notwendigkeit einer Konvention gab. Die Europäische Union hatte ein Papier vorgelegt, in dem sie Zweifel äußerte und darauf hinwies, dass das Mandat des Ad-hoc-Ausschusses zwar ein spezifisches Rechtsinstrument vorsehe, dies aber „nicht ausschließe, dass der Ausschuss auch andere Optionen in Betracht ziehe“ (Degener & Begg, 2017, S. 16).

Am anderen Ende des Spektrums war Mexiko nicht nur von der Notwendigkeit eines Übereinkommens überzeugt, sondern hatte auch einen vollständigen Übereinkommensentwurf als Arbeitspapier vorgelegt (Degener & Begg, 2017, S. 16). Die Delegierten von Sierra Leone und Kroatien sprachen sich angesichts zahlreicher behinderter Menschen als Folge militärischer Konflikte in ihren Ländern ebenfalls nachdrücklich für eine Konvention aus (Degener & Begg, 2017, S. 16).

Die Vereinigten Staaten und Kanada hingegen mahnten zur Vorsicht und bezweifelten, dass ein neuer Vertrag der effektivste Weg zur Stärkung der Rechte behinderter Menschen sei.

Delegierte aus den Industrieländern äußerten insgeheim die Befürchtung, dass die Konvention zu einer reinen Entwicklungskonvention werden könnte, die den Geberländern neue internationale Verpflichtungen auferlegen würde. Diese Befürchtung wurde durch ein Arbeitspapier, das China vorgelegt hatte, bestärkt. Darin heißt es u. a., dass die Industrieländer „konkrete Schritte unternehmen sollten, um den Industrieländern Unterstützung und finanzielle Hilfe zukommen zu lassen“. Ähnliche Erklärungen wurden von Indien und Indonesien abgegeben (Degener & Begg, 2017, S. 16).

Wenn die mangelnde Einigkeit über die Notwendigkeit eines Übereinkommens ein Merkmal der Tagung war, so war die mangelnde Vorbereitung ein weiteres. Weniger als ein Viertel der Mitgliedsstaaten nahm an der allgemeinen Debatte teil, und einige von ihnen taten dies nur, um ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck zu bringen, dass sie noch keine Anweisungen aus ihren Hauptstädten erhalten hatten. Die Behindertenorganisationen brachten in einem Bulletin ihre „tiefe Enttäuschung“ über den fehlenden Fortschritt und ihre „Frustration“ über die mangelnde Vorbereitung zum Ausdruck (Degener & Begg, 2017, S. 17).

3.2. Die zweite Sitzung: Sicherung der Partizipation behinderter Expertinnen

Fast ein Jahr später, im Juni 2003, trat der Ad-hoc-Ausschuss zu seiner zweiten Sitzung zusammen. In der Zwischenzeit waren die Befürworterinnen des Übereinkommens aktiv geworden und hatten auf zahlreichen regionalen Konferenzen Vorschläge entwickelt. Zu den auf der zweiten Sitzung vorgelegten Arbeitspapieren gehörten die Bangkok-Empfehlungen (Degener & Begg, 2017, S. 17), die Erklärung und Empfehlungen von

Beirut (Degener & Begg, 2017, S. 17), eine Zusammenstellung von Vorschlägen von Regierungen und Behindertenorganisationen (Degener & Begg, 2017, S. 17) und nicht weniger als vier Berichte des Generalsekretärs (Degener & Begg, 2017, S. 18). Darüber hinaus hatte Venezuela einen eigenen Konventionsentwurf vorgelegt (Degener & Begg, 2017, S. 18).

Ein Meinungsumschwung zeichnete sich eindeutig zugunsten eines Übereinkommens ab, und die Debatte konzentrierte sich nun darauf, welchen Geltungsbereich das Übereinkommen haben sollte und welcher der dem Ausschuss vorliegenden Entwürfe für die Aufnahme seiner Arbeit verwendet werden sollte. Zudem wurden drei verschiedene Typen von Konventionen diskutiert. Ein holistischer Typ, nach dem Vorbild der Kinderrechtskonvention, die umfassend beide „Generationen“ von Menschenrechten, also die politischen und bürgerlichen und die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte abdeckt. Ein alternativer Ansatz war eine engere Konvention, die sich auf die Nichtdiskriminierung konzentriert, nach dem Vorbild des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Der dritte vorgeschlagene Ansatz war eine Mischung aus den beiden (Degener & Begg, 2017, S. 18).

Die venezolanischen und mexikanischen Entwürfe folgten dem ersten Modell ebenso wie die Empfehlungen von Bangkok und die Zusammenstellung der Vorschläge von Behindertenorganisationen. Mexiko stellte in der Debatte fest, dass die bloße Bekräftigung der Menschenrechte und die Beseitigung diskriminierender Barrieren „nicht ausreichen“ und dass ein „umfassender“ Ansatz am besten geeignet sei (Degener & Begg, 2017, S. 18). Diese Position wurde vom neu gegründeten *International Disability Caucus*⁷ aufgegriffen, der Forderungen nach einem eng gefassten Nichtdiskriminierungsvertrag ablehnte.

In Reaktion auf den heftig kritisierten Verfahrensvorschlag der Europäischen Union (Degener & Begg, 2017, S. 18) schlug Neuseeland vor, dass eine kleine Arbeitsgruppe aus Staaten und Behindertenorganisationen gleichberechtigt einen ersten Entwurf ausarbeiten könnte. Das war ein Novum bei den Vereinten Nationen, da Nichtregierungsorganisationen traditionell Beobachterinnen und nicht Teilnehmerinnen sind. Einige Staaten, wie Iran und Nepal, äußerten Bedenken, einen solchen Präzedenzfall zu schaffen (Degener & Begg, 2017, S. 19). Schließlich einigte sich der Ausschuss wenige Minuten vor Ende der Sitzung auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die „... mit dem Ziel zusammentreten soll, einen Textentwurf auszuarbeiten und vorzulegen, der die Grundlage für die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten und Beobachter im Ad-hoc-Ausschuss des Übereinkommensentwurfs bildet, wobei alle Beiträge berücksichtigt werden sollen ...“ (Degener & Begg, 2017, S. 19).

3.3. Eine Arbeitsgruppe legt den ersten Entwurf vor

Als die Arbeitsgruppe Anfang Januar 2004 unter der Leitung des neuseeländischen Botschafters Don MacKay zusammentrat, herrschte eine Atmosphäre der Aufregung und Vorfreude im Raum. 27 Mitgliedsstaaten, 12 Behindertenorganisationen und eine nationale Menschenrechtsinstitution setzten sich endlich zusammen, um mit der Ausarbeitung eines Übereinkommens zu beginnen. Zum ersten Mal saßen die Behindertenorganisationen mit den Regierungen an einem Tisch, um einen rechtsverbindlichen Text auszuhandeln. Die Behindertenorganisationen waren eindeutig nicht mehr nur Objekte der Menschenrechte, sondern Akteurinnen bei der Ausgestaltung dieser Rechte.

Die Aufgabe, die vor den Delegierten lag, war jedoch entmutigend. Der Arbeitsgruppe waren nur zehn Arbeitstage für die Ausarbeitung des Entwurfs zugestanden worden. Die Menge der Unterlagen hatte sich seit der zweiten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vervielfacht. Der Arbeitsgruppe lagen sieben Konventionsentwürfe sowie Positionspapiere von fünf Mitgliedsstaaten und einer Vielzahl von Behindertenorganisationen vor⁸.

Wie groß die Aufgabe war, zeigte sich schon am ersten Tag der Diskussionen, als deutlich wurde, dass zwei verschiedene Fachsprachen⁹ gesprochen wurden – die der von den Regierungen entsandten Vertreterinnen und die der Behindertenbewegung. Viele der ersten Wortmeldungen von Behindertenorganisationen forderten beispielsweise die Aufnahme des Rechts auf Selbstbestimmung in die Konvention. Für die

Behindertenbewegung war das Recht auf Selbstbestimmung ein Begriff, der häufig verwendet wurde, um viele ihrer Forderungen zusammenzufassen. Es war ein Sammelbegriff, der Ideen wie Autonomie für behinderte Menschen, das Recht, eigene Entscheidungen zu treffen, und das Recht, einbezogen zu werden, beinhaltete. Für Völkerrechtlerinnen war das Selbstbestimmungsrecht jedoch ein Begriff, der etwas ganz Anderes bedeutete. Sie verstanden es als ein Gruppenrecht, das traditionell auf Kolonien und Gebiete unter fremder Besatzung angewendet wurde. Vorschläge, dieses Recht auf andere Gruppen, wie z. B. indigene Völker, auszuweiten, waren heftig umstritten. Der Vorschlag, dieses Recht in die Behindertenrechtskonvention aufzunehmen, ließ die Regierungsjuristinnen unruhig auf ihren Sitzen hin und her rutschen.

Die Sprache der internationalen Menschenrechtsnormen hingegen bereitete den Behindertendelegierten eigene Probleme. Der ursprüngliche Entwurf des Artikels über Gleichheit und Nichtdiskriminierung enthielt einen Absatz über „besondere Maßnahmen“ im Sinne von Förderung zur Herstellung faktischer Gleichheit. Dabei handelte es sich um einen Begriff, der in den internationalen Menschenrechtsvorschriften eine lange Geschichte hat und aus dem Übereinkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau übernommen worden war. Das Wort „besonders“ hatte jedoch in der Behindertengemeinschaft aufgrund seiner missbräuchlichen Verwendung im Laufe der Jahre einen abwertenden Beigeschmack erhalten, und die Behindertenorganisationen lehnten einen Vorschlag ab, es in ihrer eigenen Konvention zu verwenden.

Die Verhandlungen schritten trotz der anfänglichen sprachlichen Missverständnisse zügig voran. Als der Gesamttext gegen Ende der Tagung in Form gebracht wurde, zeichneten sich bereits die wichtigsten Konfliktthemen ab, die die Verhandlungen im Ad-hoc-Ausschuss in den nächsten drei Jahren beherrschen würden. Gleichwohl herrschte Optimismus, dass Einigung über die offenen Fragen erzielt werden könnte.

3.4. Die erste Lesung: Die Dynamik stockt

Vier Monate später kam der Ad-hoc-Ausschuss erneut zusammen, um die erste Lesung des Entwurfs der Arbeitsgruppe abzuhalten. Anstatt sich auf die wichtigsten Punkte zu konzentrieren, die die Arbeitsgruppe in ihren umfangreichen Anmerkungen herausgearbeitet hatte, schlugen die Delegationen Änderungen zu jedem Teil des Textes vor. Die Beamtinnen des Sekretariats waren kaum in der Lage, mit der Flut von Vorschlägen Schritt zu halten, die auf sie einströmten. Hinzufügungen wurden mit runden Klammern und Streichungen mit eckigen Klammern gekennzeichnet, was zu einem gordischen Knoten von Änderungsvorschlägen führte.

Am Ende der Sitzung hatte sich der 25-seitige Entwurf der Arbeitsgruppe zu einem 66-seitigen, praktisch unlesbaren Dokument aufgebläht. Viele Delegationen äußerten unter vier Augen die Befürchtung, dass die Bemühungen der Arbeitsgruppe zunichtegemacht worden seien, weil der Text im Wesentlichen wieder zu einer Zusammenstellung aller Ansichten gemacht worden sei, ohne dass versucht worden wäre, den Grad der Unterstützung, gemeinsame Themen und Konsenspunkte zu ermitteln. Diese Enttäuschungen führten hinter den Kulissen zu einem Gerangel darüber, wie der Ausschuss auf die vorgeschlagenen Änderungen reagieren sollte.

Vorübergehend war sogar die Beteiligung der Behindertenorganisationen fraglich. Der Vorsitzende des Ad-hoc-Ausschusses schlug vor, einen freien Tag am Ende der Sitzung zu nutzen, um informelle Verhandlungen über eine zweite Lesung aufzunehmen. Er kündigte an, dass die informellen Verhandlungen in Übereinstimmung mit der Praxis der Generalversammlung als private Treffen nur für Staaten stattfinden würden. Seine Entscheidung wurde sofort von Jemen, der Europäischen Union, Israel und Thailand angefochten. Neuseeland und Kanada kündigten an, dass sie sich weigern würden, weiter teilzunehmen, wenn die Behindertenorganisationen ausgeschlossen würden.

Die Sitzung endete in einem Chaos, die Arbeitsmethoden waren unklar, und der Text des Konventionsentwurfs war ein einziges Durcheinander.

3.5. Die zweite Lesung: Der Ad-hoc-Ausschuss macht sich an die Arbeit

Die zweite Lesung verlief relativ reibungslos; zunächst langsam und vorsichtig während der vierten Sitzung, aber mit zunehmender Geschwindigkeit während der fünften und sechsten Sitzung, als die positive Atmosphäre zurückkehrte. Ironischerweise wurde jeder Vorschlag, die Verhandlungen in private Sitzungen in kleinen Räumen zu verlegen, unmöglich, da die Zahl der Delegierten von Regierungen und Behindertenorganisationen von Sitzung zu Sitzung weiter anstieg. Der Ad-hoc-Ausschuss hatte keine Chance, in einem anderen Raum als dem Konferenzraum 4 Platz zu finden – dem größten Sitzungsraum im UN-Hauptquartier neben dem Saal der Generalversammlung selbst. Die Kernthemen der Debatte, die sich in der Arbeitsgruppe herauskristallisiert hatten, standen auch im Mittelpunkt der Diskussion während der zweiten Lesung.

Rechtliche Handlungsfähigkeit

Die Frage der rechtlichen Handlungsfähigkeit ist zentral, weil in Vergangenheit und Gegenwart behinderte Menschen in vielen Ländern als rechtsunmündig angesehen wurden und werden. Damit wird ihnen zugleich die Grundlage für die Ausübung zahlreicher Menschenrechte, wie die Wahlfreiheit, die Familiengründung oder die Aufenthaltsfreiheit, verwehrt. Der Arbeitsgruppenentwurf enthielt einen Artikel über die gleiche Anerkennung als Person vor dem Gesetz, der den Schlüssel zum Übergang vom medizinischen zum menschenrechtsbasierten sozialen Modell der Behinderung enthielt. Anstatt fremdbestimmte Stellvertretung (ersetzende Entscheidungsfindung) sah er ein System der unterstützenden Entscheidungsfindung vor.

Viele Regierungsdelegationen waren jedoch bestrebt, Ausnahmen zuzulassen. Sie argumentierten, dass behinderte Menschen in manchen Fällen nicht in der Lage seien, ihre Geschäftsfähigkeit auszuüben. In solchen Situationen sollte der Artikel nach Ansicht der Regierungen die Möglichkeit einer stellvertretenden Entscheidungsfindung vorsehen, bei der eine Person ernannt wird, die im Namen der behinderten Person Entscheidungen trifft (Degener & Begg, 2017, S. 23). Aus diesem Grund bestanden sie darauf, dass der Artikelentwurf, ähnlich wie frühere Instrumente, Schutzmaßnahmen enthält, um Missbrauch in solchen Situationen zu verhindern.

Die Arbeitsgruppe hatte die Frage umschifft, indem sie das Konzept der Schutzmaßnahmen in den Artikel aufnahm, ohne jedoch ausdrücklich zu erwähnen, dass die Staaten die Möglichkeit haben, Ersatzentscheidungen zu treffen. In einer Fußnote des Entwurfs der Arbeitsgruppe wurde darauf hingewiesen, dass die Schutzmaßnahmen „nur unter außergewöhnlichen Umständen gelten sollten“ (Degener & Begg, 2017, S. 23).

In der ersten Lesung wurden Änderungen vorgeschlagen, die ausdrücklich die „Ernennung von Dritten als gesetzlicher Vormund“, wie von Kanada vorgeschlagen, oder eines „gesetzlichen Vertreters“, wie von Indien vorgeschlagen, erlaubt hätten (Degener & Begg, 2017, S. 24). In ähnlicher Weise schlug Marokko vor, den Artikel über das Recht auf Gesundheit um die Möglichkeit zu ergänzen, dass ein „Vormund oder gesetzlicher Vertreter“ die Zustimmung zu einer medizinischen Behandlung geben kann (Degener & Begg, 2017, S. 25). China schlug vor, in Ausnahmefällen Schutzmaßnahmen für unerwünschte medizinische Eingriffe vorzusehen (Degener & Begg, 2017, S. 25).

In der zweiten Lesung war Kanada federführend bei den Beratungen über die Umgestaltung des Artikels über die Gleichheit vor dem Gesetz, um ihn deutlicher auf die bestehenden Menschenrechtsvorschriften zu stützen. Die kanadische Neufassung orientierte sich an Artikel 15 der Frauenrechtskonvention (Degener & Begg, 2017, S. 24). Dies hatte zwar den willkommenen Effekt, dass der Artikel in den Mittelpunkt gerückt wurde, eröffnete aber eine Debatte über die Bedeutung des Begriffs „Rechtsfähigkeit“, die für die Dauer der Verhandlungen ungelöst bleiben sollte. Sowohl China als auch Russland argumentierten, dass der Begriff, wenn er in ihre Sprachen übersetzt wird, so verstanden wird, dass er die Fähigkeit bedeutet, Rechte innezuhaben, aber nicht die Fähigkeit, sie auszuüben (Degener & Begg, 2017, S. 24). Dies würde es den Staaten ermöglichen, die Rechtsfähigkeit in der Praxis zu beseitigen und gleichzeitig die rechtliche Fiktion aufrechtzuerhalten, dass die Rechte weiterhin bestehen¹⁰.

Wenige Minuten vor Ende der fünften Sitzung des Ausschusses bestand China darauf, dem Sitzungsbericht eine Fußnote hinzuzufügen, in der es heißt: „Im Chinesischen bezieht sich der Begriff ‚Rechtsfähigkeit‘ auf die ‚Rechtsfähigkeit für Rechte‘ und nicht auf die ‚Rechtsfähigkeit zum Handeln‘“. Russland und Syrien ergriffen die Gelegenheit, der Fußnote auch „Arabisch“ und „Russisch“ hinzuzufügen, und der Bericht wurde angenommen, bevor jemand Einspruch erheben, geschweige denn die Folgen bedenken konnte (Degener & Begg, 2017, S. 24).

In der Sitzung wurde auch ein neuer Absatz in die Neufassung dieses Artikels aufgenommen, der auf den Vorschlägen aus der ersten Lesung beruht und ein Verfahren und Garantien für die persönliche Vertretung vorsieht. In dem Bericht wurde jedoch festgestellt, dass noch immer keine Einigung über diesen Absatz erzielt werden konnte, da die Behindertenorganisationen die Ansicht vertraten, dass jede Erwähnung der Stellvertretung das Konzept der unterstützten statt der ersetzenden Entscheidungsfindung untergraben würde (Degener & Begg, 2017, S. 24).

Zwang und Institutionalisierung

In der Debatte wurde allgemein anerkannt, dass viele Praktiken in der Welt im Zusammenhang mit Zwangseingriffen und Heimeinweisungen verabscheuenswert sind und auf eine höchst einschneidende und entsetzliche Verletzung der Menschenrechte hinauslaufen. Das *World Network of Users and Survivors of Psychiatry* kritisierte besonders lautstark die Möglichkeit des Staates, behinderte Menschen in Einrichtungen einzuweisen und ihnen medizinische Zwangsmaßnahmen aufzuerlegen (Degener & Begg, 2017, S. 24).

Die Arbeitsgruppe hatte sich jedoch schwergetan, einen Weg zu finden, das Thema eindeutig zu behandeln. Der Artikel über die Freiheit und Sicherheit der Person verneinte eindeutig die Möglichkeit des Staates, Menschen aufgrund einer Behinderung zu inhaftieren¹¹. Das Recht auf Gesundheit besagte, dass medizinische Eingriffe nicht aufgezwungen werden dürfen und nur mit der freien und informierten Zustimmung der Person mit einer Behinderung erfolgen sollten (Degener & Begg, 2017, S. 25).

In beiden Artikeln zögerten jedoch viele Regierungen, Vorschlägen zuzustimmen, die ihnen die Möglichkeit zur Inhaftierung und Behandlung von Personen, die eine Gefahr für sich selbst oder die Gesellschaft darstellen könnten, vollständig nehmen würden. Sie argumentierten, dass sie die Möglichkeit behalten müssten, einige Personen zwangsweise zu behandeln, und dass dies bedeute, dass eine ausdrückliche Bestimmung in die Konvention aufgenommen werden sollte, zusammen mit Schutzmaßnahmen.

In der zweiten Lesung einigte sich der Ausschuss darauf, die Frage der unfreiwilligen medizinischen Behandlung in einen eigenen Artikel zum Schutz der Unversehrtheit der Person auszugliedern (Degener & Begg, 2017, S. 25). Das Netzwerk der Psychiatrie-Erfahrenen und -Überlebenden vertrat jedoch weiterhin die Auffassung, dass Zwangseingriffe mit Folter gleichzusetzen sind und in dem Artikel über Folter behandelt werden sollten (Degener & Begg, 2017, S. 25; Minkowitz, 2014).

Soziale, religiöse und kulturelle Werte

In den Debatten über das Recht auf Achtung der Privatsphäre, der Wohnung und der Familie sowie das Recht auf Gesundheit traten einige uralte UN-Debatten über Unterschiede bei sozialen, religiösen und kulturellen Werten zutage.

Behindertenorganisationen zählten eine lange Liste von Diskriminierungen auf, wie z. B. die Verweigerung der Möglichkeit, zu heiraten und eine Familie zu gründen, weil man davon ausgeht, dass behinderte Menschen keine guten Eltern abgeben würden. Besonders hervorgehoben wurde die Praxis der Zwangssterilisation, die eine routinemäßige und andauernde Verletzung der Rechte behinderter Menschen darstellt (Degener & Begg, 2017, S. 26).

Die Arbeitsgruppe hatte daher in den Entwurf des Artikels über das Recht auf Privatsphäre das Recht auf Eheschließung, das Recht auf Elternschaft und eine Verpflichtung der Staaten aufgenommen, dafür zu sorgen, dass behinderten Menschen nicht die gleiche Möglichkeit verwehrt wird, ihre Sexualität auszuleben. Viele Delegationen aus konservativeren Staaten fühlten sich mit der Aufnahme dieser Themen nicht wohl.

Noch schwieriger war die Debatte über sexuelle und reproduktive Gesundheit in dem Artikel über das Recht auf Gesundheit. Die Debatte in den Vereinten Nationen über sexuelle und reproduktive Gesundheit wurde lange Zeit von Lobbygruppen des Lebensrechts vereinnahmt, die in der Formulierung – trotz aller gegenteiligen Beweise – eine versteckte Förderung der Abtreibung sehen. Viele Delegationen wollten daher eine solche Formulierung nicht in die Konvention aufnehmen. Die behinderten Delegierten ließen sich jedoch nicht von den politischen Aspekten des Themas ablenken und konzentrierten sich in ihren Erklärungen auf die Notwendigkeit, einen der für sie am meisten vernachlässigten und unsichtbaren Aspekte ihres Rechts auf Gesundheit hervorzuheben (Degener & Begg, 2017, S. 26).

Trotz zahlreicher Lösungsvorschläge in der ersten und zweiten Lesung (Degener & Begg, 2017, S. 26) blieb die Kluft bestehen und die Forderungen nach Streichung der Verweise auf Sexualität und sexuelle und reproduktive Gesundheit hielten an (Degener & Begg, 2017, S. 27).

Inklusion versus Segregation

Der Übergang von der Segregation zur Inklusion wurde in zahlreichen Artikeln thematisiert, u. a. in Bezug auf ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft, die Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben sowie die Teilnahme am kulturellen Leben, an Erholung, Freizeit und Sport. Im Großen und Ganzen gab es kaum Kontroversen, und alle Delegierten waren sich einig, dass die Inklusion von behinderten Menschen gefördert werden muss. In zwei Bereichen wurde die Debatte über Segregation und Inklusion jedoch sehr langwierig.

In Bezug auf das Recht auf Bildung ging es um die unterschiedlichen Erwartungen der verschiedenen Gruppen innerhalb der Behindertenbewegung. Einige Delegierte vertraten die Auffassung, dass behinderte Kinder in der Regel in das allgemeine Schulsystem einbezogen werden und dass Sonderschulen nur die Ausnahme sein sollten. *Inclusion International* wies beispielsweise darauf hin, dass kognitiv beeinträchtigte Kinder, die einmal in einer Sonderschule untergebracht sind, fast immer in geschützten Werkstätten landen und von einer segregierten Umgebung zur nächsten wechseln (Degener & Begg, 2017, S. 27).

Andere argumentierten, dass die Unterrichtung von behinderten Kindern in allgemeinen Schulen dazu führen würde, dass sie keine spezielle Ausbildung erhielten. Die Weltblindunion kritisierte beispielsweise die Förderung der integrativen Bildung durch UNICEF mit dem Argument, dass blinde Kinder in Klassen ohne Unterstützung eingeteilt würden. Der Weltverband der Gehörlosen verwies auf das Recht sprachlicher Minderheiten, in ihrer eigenen Sprache unterrichtet zu werden, und wies darauf hin, dass spezialisierte Bildung nicht dasselbe sei wie segregierte Bildung (Degener & Begg, 2017, S. 27).

Es wurde heftig darüber diskutiert, welcher Ansatz am besten geeignet sei und wie man ein Gleichgewicht herstellen könne. Thailand hatte vorgeschlagen, dass der Text kein Modell gegenüber dem anderen bevorzugen sollte und dass behinderte Menschen das Recht haben sollten, zwischen allgemeiner und spezieller Bildung zu wählen (Degener & Begg, 2017, S. 27). Die Debatte war hitzig, und die Arbeitsgruppe konnte sich nur auf einen Grundlagentext einigen, der mit ausführlichen Fußnoten versehen war, in denen die Positionen aller wichtigen Standpunkte in der Debatte dargelegt wurden (Degener & Begg, 2017, S. 27).

In der ersten Lesung wurden widersprüchliche Vorschläge in den Text eingefügt. So stellte ein Vorschlag der Europäischen Union klar, dass das Endziel zwar die Inklusion sei, dass aber „in den Fällen, in denen das allgemeine Bildungssystem den Bedürfnissen behinderter Menschen noch nicht in angemessener Weise gerecht wird“, in der Zwischenzeit spezielle Einrichtungen weitergeführt werden könnten (Degener & Begg, 2017, S. 28). Auf der anderen Seite der Debatte hatte Costa Rica einen neuen Absatz vorgelegt, der ausdrücklich

vorsah, dass „taube und taubblinde Personen das Recht haben, in ihren eigenen Gruppen unterrichtet zu werden“ (Degener & Begg, 2017, S. 28).

In der zweiten Lesung war sich der Ausschuss einig, dass die Kernfrage der Inklusion gegenüber der Segregation von vornherein geklärt werden muss. Der erste Absatz über das Recht auf Bildung wurde dahingehend geändert, dass er eine Erklärung enthält, in der sich die Staaten zu dem „Ziel der Inklusion in ihren allgemeinen Bildungssystemen“ verpflichten. Außerdem wurde eine Bestimmung aufgenommen, wonach in Ausnahmefällen alternative Formen der Bildung zugelassen werden können, „wobei das Ziel der vollständigen Inklusion zu berücksichtigen ist“ (Degener & Begg, 2017, S. 28).

Die Weltblindunion, der Weltverband der Gehörlosen und der Weltverband der Taubblinden bestanden jedoch weiterhin darauf, dass ihre Bedürfnisse nach getrenntem Unterricht berücksichtigt werden (Degener & Begg, 2017, S. 28). Es wurde ein neuer Absatz vorgeschlagen, der besagt, dass taube, blinde und taubblinde Kinder das Recht haben, den Unterricht in ihren eigenen Gruppen zu wählen (Degener & Begg, 2017, S. 28). Im Bericht des Koordinators wurde diplomatisch festgestellt, dass der Vorschlag „eine gewisse Unterstützung erhielt“, aber es war klar, dass in dieser Frage noch tiefe Gräben bestanden.

Für den Entwurf des Artikels über das Recht auf Arbeit fand eine ähnliche Debatte statt. Dabei ging es vor allem darum, die Gleichbehandlung von behinderten Menschen am Arbeitsplatz zu gewährleisten, ihnen angemessene Vorkehrungen zu gewähren und ihnen Zugang zu denselben Arbeitsrechten wie anderen zu verschaffen. Die Debatte konzentrierte sich daher auf die Rechte von behinderten Menschen in der regulären Arbeitswelt. Eine Minderheit der Delegationen vertrat jedoch die Auffassung, dass der Artikel ausdrückliche Bestimmungen für eine faire Behandlung in geschützten Werkstätten enthalten müsse.

Mit der Einbeziehung von mehr behinderten Delegierten hatte sich die Mehrheitsmeinung in der zweiten Lesung jedoch eindeutig von der Segregation wegbewegt. Es wurde eindeutig der Wunsch geäußert, dass sich der Artikel nur mit den Rechten von behinderten Menschen auf dem offenen Arbeitsmarkt befassen sollte. Im Sitzungsbericht heißt es: „Im Ausschuss herrschte die Meinung vor, dass geschützte Werkstätten wegen der möglichen Segregation von der Gemeinschaft und den Beschäftigungsbedingungen nicht wünschenswert seien.“ (Degener & Begg, 2017, S. 29). Nur Israel und die Internationale Arbeitsorganisation schwammen weiterhin gegen den Strom und argumentierten, dass die Konvention die Realität behinderter Menschen, die in geschützten Werkstätten arbeiten, nicht ignorieren sollte (Degener & Begg, 2017, S. 29).

Behinderte Frauen und behinderte Kinder

Die Arbeitsgruppe hatte keine Zeit, sich angemessen mit dem Thema behinderte Frauen zu befassen, und hatte nur eine erste Diskussion über behinderte Kinder geführt. Zu beiden Themen wurden in der ersten Lesung zahlreiche Vorschläge unterbreitet.

Die Republik Korea schlug einen völlig neuen Artikel über behinderte Frauen vor, in dem viele Themen, die für behinderte Frauen von besonderer Bedeutung sind, aber auch an anderen Stellen des Textes zu finden sind, wie z. B. die Gesundheit von Müttern, Arbeitsrechte während der Schwangerschaft sowie sexuelle Ausbeutung und sexueller Missbrauch, in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden sollten.

Was die Kinder betrifft, so hatte die Arbeitsgruppe in ihren Text eine fast exakte Kopie von Artikel 23 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes aufgenommen. Die Delegierten hatten darauf hingewiesen, dass die einfache Übernahme des Artikels aus einem Vertrag in einen anderen keinen Fortschritt gegenüber den bestehenden Verpflichtungen darstellt (Degener & Begg, 2017, S. 29)¹². Aber die Diskussion war überstürzt und es blieb keine Zeit, die Frage weiter zu erörtern (Degener & Begg, 2017, S. 29).

Viele Delegationen sprachen sich für zwei eigenständige Artikel aus und wiesen auf die Notwendigkeit hin, die Problematik hervorzuheben. Andere Delegationen wiesen jedoch in beiden Debatten darauf hin, dass zwei alleinstehende Artikel zu einer „Abschottung“ dieser beiden Gruppen führen würden, sodass die

Menschen zwar den entsprechenden Artikel über behinderte Kinder oder Frauen anwenden würden, dabei aber übersehen könnten, dass der Rest des Übereinkommens auch für diese Gruppen gilt (Degener & Begg, 2017, S. 30). Diese Frage sollte jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt geklärt werden¹³.

Die zweite Durchsicht des Textes wurde am Ende der sechsten Sitzung im August 2005 abgeschlossen. Sie führte zu einer Reihe von Berichten mit aktualisiertem Text und äußerst detaillierten schriftlichen Kommentaren, die vielleicht die sorgfältigsten travaux préparatoires aller Menschenrechtsverträge darstellen. Die Berichte begannen damit, die Gemeinsamkeiten aus der Debatte in einen neuen Text zu überführen, der größtenteils frei von Klammern ist. Vorschläge, die auf breite Zustimmung stießen, wurden aufgenommen, während solche, die keine Unterstützung fanden, stillschweigend fallen gelassen wurden.

Mitten in der zweiten Lesung, am Ende der fünften Sitzung, beendete Botschafter Gallegos seinen Posten als Botschafter Ecuadors bei den Vereinten Nationen und kündigte mit Bedauern an, dass er den Vorsitz abgeben werde (Degener & Begg, 2017, S. 30). Um die Kontinuität der Diskussionen zu gewährleisten, übernahm Botschafter MacKay den Vorsitz und führte ihn bis zum Ende der Verhandlungen weiter.

3.6. Die dritte Lesung: Der Vorsitzende gibt einen konsolidierten Text heraus

Die Debatte war so weit fortgeschritten, wie es nur möglich war, und die Ergebnisse der zweiten Lesung mussten in einen sauberen Text überführt werden, der als Grundlage für die nächste Lesung dienen sollte. Botschafter MacKay legte daher einen „Text des Vorsitzenden“ vor, in dem ein Großteil der Formulierungen verwendet wurde, die bereits in der zweiten Lesung allgemein vereinbart worden waren. Der Ansatz des Vorsitzenden bestand darin, die Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten und an einigen Stellen mögliche Wege zur Überbrückung der Unterschiede vorzuschlagen. Der Vorsitzende strukturierte die Konvention auch in eine neue Reihenfolge um (Degener & Begg, 2017, S. 30), die sich an der in anderen Menschenrechtsverträgen verwendeten Reihenfolge orientierte, und beseitigte uneinheitlichen Sprachgebrauch und einige Doppelungen, die die zweite Lesung überstanden hatten.

Der Ad-hoc-Ausschuss begann im Januar 2006 auf seiner siebten Sitzung mit großem Engagement mit der Überprüfung des Textes des Vorsitzenden und machte gute Fortschritte bei der Verringerung der Differenzen in den verbleibenden Fragen. Die schwierigsten Fragen wurden jedoch für die letzte Sitzung zurückgestellt.

Der Ad-hoc-Ausschuss kam im August 2006 zu seiner achten Sitzung zusammen. Die Botschaft, dass die achte Sitzung die letzte sein sollte, wurde offensichtlich ernst genommen, allerdings mit einem unerwünschten Ergebnis. In dem Bewusstsein, dass dies ihre letzte Chance war, sich nationale Positionen zu sichern, ignorierten viele Delegationen die Ermahnungen des Vorsitzenden und legten in der ersten Woche einen wahren Ansturm von Vorschlägen vor. Viele davon waren letzte Versuche, Vorschläge wieder aufzugreifen, die auf früheren Sitzungen abgelehnt worden waren. Andere waren eindeutig als Verhandlungskapital gedacht, um Druckmittel für Themen zu schaffen, die in eckigen Klammern blieben¹⁴.

Nur der Weisheit des Vorsitzenden und dem diplomatischen Gespür der Präsidiumsmitglieder war es zu verdanken, dass die Vorschläge nach und nach zurückgezogen wurden (Degener & Begg, 2017, S. 31).

Die schwierigen Fragen, die sich durch die gesamten Verhandlungen gezogen hatten, wurden vorhersehbar als letzte gelöst.

Was die Frage der „Rechtsfähigkeit“ gegenüber der „rechtlichen Handlungsfähigkeit“ betrifft, so hatte der Vorsitzende beide Begriffe in eckigen Klammern in seinen Text aufgenommen. Mit Verweis auf andere Übereinkommen riet er jedoch zu einem einheitlichen Begriff (Degener & Begg, 2017, S. 32). Die chinesische Delegation bestand allerdings nicht nur auf der Beibehaltung des Begriffs „rechtliche Handlungsfähigkeit“, sondern auch auf der Unterscheidung „rechtlicher Handlungsfähigkeit“ von „Rechtsfähigkeit“ und dass diese als Fußnote erneut einzufügen sei (Degener & Begg, 2017, S. 32).

Der Vorsitzende hatte auch den umstrittenen Absatz, der eine Stellvertretung vorsieht, in seinen Text aufgenommen, allerdings wiederum in eckigen Klammern. In seinem Begleitschreiben wies er darauf hin, dass Absatz (a) des Artikels „eindeutig ein breites Spektrum an ‚Unterstützung‘ vorsieht, das von den Umständen des jeweiligen Falls abhängt“ (Degener & Begg, 2017, S. 32). Die Stellvertretung sei eindeutig das eine Ende des Spektrums, sodass sie nicht näher erläutert werden müsse. Der Vorsitzende schlug daher vor, diesen Absatz zu streichen.

Der Kompromiss hatte sich bereits auf der letzten Sitzung abgezeichnet. Die neuseeländische Delegation schlug einen alternativen Absatz vor, der die Garantien beibehielt, die mit der Bestimmung über die Stellvertretung einhergingen – ohne jedoch die persönliche Vertretung zu erwähnen. Der Vorschlag würde weder ausdrücklich eine stellvertretende Entscheidungsfindung vorsehen noch diese ausdrücklich verbieten (Degener & Begg, 2017, S. 32).

Auf der Abschlusssitzung zeichnete sich ein Konsens über den neuseeländischen Vorschlag ab, doch China blieb unbeeindruckt und forderte weiterhin die Aufnahme der Fußnote aus dem vorherigen Bericht in den endgültigen Text.

Am letzten Tag des Treffens wurde klar, dass ohne eine Einigung in der Frage der rechtlichen Handlungsfähigkeit keine weiteren Fortschritte in den anderen offenen Fragen erzielt werden würden – und die einzige Möglichkeit, Chinas Zustimmung zu erhalten, bestand darin, die Fußnote in den Kompromisstext aufzunehmen. Von der Eile, mit der das Thema abgeschlossen wurde, wurden mehrere Delegationen offensichtlich überrascht. Nach der Verabschiedung des Übereinkommens erhoben die Europäische Union, Kanada und Australien Einwände gegen die Fußnote und kündigten an, dass sie versuchen würden, die Frage erneut aufzugreifen, wenn das Übereinkommen der Generalversammlung zur endgültigen Verabschiedung vorgelegt würde.

In der Frage der Unversehrtheit der Person hatte der Text des Vorsitzenden den Absatz beibehalten, der Schutzmaßnahmen für nicht freiwillige Eingriffe vorsah, allerdings wiederum in eckigen Klammern. Trotz intensiver Bemühungen um einen Kompromiss waren die Meinungen zwischen denjenigen, die eine Streichung wünschten, und denjenigen, die den beanstandeten Absatz beibehalten wollten, weiterhin stark polarisiert. Der *International Disability Caucus* vertrat weiterhin die Auffassung, dass es keine Ausnahme für (medizinische) Zwangsbehandlungen geben dürfe, sodass es keinen Bedarf für Schutzmaßnahmen geben sollte (Degener & Begg, 2017, S. 33).

In der letzten Sitzung war der Ausschuss kurz davor, sich auf einen Kompromissvorschlag zu einigen, der dem Kompromiss über die rechtliche Handlungsfähigkeit ähnelte, d. h., die Erwähnung von Schutzmaßnahmen beizubehalten, ohne jedoch ausdrücklich auf Zwangsmaßnahmen einzugehen. Doch die Zeit lief ab, bevor alle Delegationen überzeugt werden konnten. Der *International Disability Caucus* schlug einen Alternativtext vor, der nur einen kurzen Satz über das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit enthielt. In Anbetracht der knappen Zeit, die für kompliziertere Fragen zur Verfügung stand, fand sich schnell ein Konsens, und der Rest des Artikels wurde verworfen.

Die Diskussionen über die geschlechtsspezifische Sprache, Sexualität, sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie die ungelösten Fragen im Zusammenhang mit der Familie hatten sich eindeutig zu einem allgemeinen Stolperstein in den Verhandlungen entwickelt, der eine Vielzahl von Artikeln betraf. In Anlehnung an den Prozess der Arbeitsgruppe wurde die neuseeländische Mission am letzten Abend des Treffens für interessierte Delegierte geöffnet. In Gesprächen, die bis 4 Uhr morgens dauerten, wurde ein Kompromisspaket geschmürt, das alle diese Punkte abdeckte.

Das Paket umfasste eine stärkere Bezugnahme auf die Familie in der Präambel des Übereinkommens, die Beibehaltung einiger Verweise auf „Geschlecht“ und die Einbeziehung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit. Die Verweise auf Sexualität und sexuelle Beziehungen wurden einfach zu „Beziehungen“.

Der Vorsitzende hatte in seinem Text für den Artikel über Bildung eine umstrukturierte Fassung verwendet, die in den Diskussionen während der vorangegangenen Sitzungen unter Leitung der australischen Delegation entwickelt worden war. Während sich auf der siebten Tagung eine allgemeine Einigung abzeichnete, enthielt der Artikel immer noch die umstrittene Aussage, dass unter „außergewöhnlichen Umständen“ alternative Maßnahmen vorgesehen werden sollten, wenn das allgemeine Bildungssystem behindertenspezifischen Bedürfnissen nicht gerecht werden kann (Degener & Begg, 2017, S. 34).

Auf der Abschlusssitzung suchte Australien unermüdlich nach einer Kompromissformulierung und glaubte mehrmals, sie gefunden zu haben, nur um die Vereinbarungen kurz vor ihrer Verabschiedung scheitern zu sehen. Der endgültige Kompromiss ist jedoch ein starker Kompromiss. Er erlaubt weder ausdrücklich eine segregierte Erziehung, noch schließt er sie aus. Aber er verpflichtet die Vertragsstaaten, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten und gleichzeitig das Erlernen der Blindenschrift und der Gebärdensprache zu erleichtern sowie die sprachliche Identität der Gehörlosengemeinschaft zu fördern.

Der Kompromiss über das Recht auf Arbeit war etwas einfacher zu erreichen. Die Delegationen waren sich einig, dass der Schwerpunkt des Artikels weiterhin auf dem Schutz der Arbeitnehmerrechte im Allgemeinen liegen sollte. Der Artikel wurde jedoch dahingehend abgeändert, dass er für „alle Formen der Beschäftigung“ gilt. Der Kompromiss bedeutete, dass geschützte Werkstätten zwar weder ausdrücklich erlaubt noch verboten sind, aber unter den Schutz des Artikels fallen, und dass sie, wenn sie weiterbestehen, die gleichen Beschäftigungsbedingungen erfüllen müssen wie der allgemeine Arbeitsmarkt.

Der Vorsitzende hatte in seinen Text sowohl einen Artikel über Frauen als auch einen Artikel über Kinder aufgenommen, aber angesichts der Meinungsverschiedenheiten, die in der zweiten Lesung noch deutlich wurden, ließ er beide Artikel leer. In seinem Begleitschreiben erteilte er dem Ausschuss einen leichten Ruffel. Er wies darauf hin, dass es in beiden Fällen „hauptsächlich um die Platzierung und nicht um den Inhalt“ gehe, und forderte die Delegationen auf, mit flexiblen Anweisungen zu der Sitzung zu kommen, da es sich der Ausschuss „nicht leisten kann, durch solche unterschiedlichen Ansätze aufgehalten zu werden“ (Degener & Begg, 2017, S. 34).

Vermittlerinnen der deutschen und der kenianischen Delegation hatten die Aufgabe, eine Kompromisslösung auszuarbeiten. Nach intensiver Lobbyarbeit und Überredungskünsten der Delegationen am Rande der Sitzung einigte man sich darauf, kurze separate Artikel zu jedem Thema in den allgemeinen Teil des Übereinkommens aufzunehmen. Sie würden kurz die allgemeinen Grundsätze behandeln, um das Bewusstsein zu schärfen, und gegebenenfalls durch spezifische Verweise im Hauptteil der Artikel ergänzt werden (Arnade & Haefner, 2011).

Die letzte Sitzung war die erste, auf der der konkrete Text für die Überwachungsbestimmungen des Übereinkommens erörtert wurde. Der Ausschuss einigte sich schließlich auf ein Überwachungsgremium, das mehr oder weniger den Ausschüssen ähnelt, die mit der Überwachung der anderen zentralen Menschenrechtsverträge betraut sind.

Der größte Stolperstein auf dem Weg dorthin war die Frage, ob ein Recht auf Individualbeschwerde beim Ausschuss aufgenommen werden sollte – ein Merkmal mehrerer anderer zentraler Menschenrechtsverträge. Viele Delegationen waren jedoch nicht von der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte überzeugt.

Die Befürworterinnen waren allerdings unnachgiebig und argumentierten, dass die Behindertenrechtskonvention nicht weniger Beschwerderechte haben sollte als andere Menschenrechtsverträge, wobei sie die Tatsache ausklammerten, dass ein Beschwerdemechanismus tatsächlich eine bahnbrechende Neuerung für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wäre. (Ein solcher Mechanismus wurde später für den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angenommen, aber zu diesem Zeitpunkt wurde er noch verhandelt.)

Die von Liechtenstein vorgeschlagene Lösung tauchte in den letzten Tagen der Tagung auf und bestand darin, den Rechtsbehelfsmechanismus in ein separates Fakultativprotokoll auszulagern. Als klar war, dass ein Fakultativprotokoll der einzige Ausweg war, wurde der Kompromiss in Rekordzeit angenommen. Die liechtensteinische Delegation entwarf das Protokoll über Nacht, und am nächsten Morgen wurde es innerhalb von zwei Stunden angenommen – vielleicht das am schnellsten ausgehandelte Menschenrechtsinstrument aller Zeiten.

Der letzte Tag

Die Verhandlungen gingen bis zur letzten Minute. Am Freitagnachmittag, dem letzten Tag der Sitzung, eröffnete der Vorsitzende die Sitzung mit mehreren ungelösten Fragen, während die Verhandlungen im hinteren Teil des Saals und auf den Gängen noch immer hektisch geführt wurden.

Die Kompromisse zur rechtlichen Handlungsfähigkeit, zu Zwang und Inklusion wurden alle in diesen letzten Stunden geschmiedet. Nach der Verabschiedung des letzten Artikels stellte der Vorsitzende den Text in seiner Gesamtheit vor und gab ihn mit stehenden Ovationen frei.

In seiner Rede nach der Verabschiedung sagte der Präsident der Generalversammlung, er habe gespürt, dass er einen Raum betrete, „in dem Geschichte geschrieben wird“. Er wies darauf hin, dass „Sie eine Botschaft senden, eine Botschaft, dass wir ein Leben in Würde für alle wollen und dass alle Menschen gleich sind“. Er wies darauf hin, dass die Qualität einer Gesellschaft daran gemessen wird, wie sie mit ihren schwächsten Bürgerinnen umgeht, und beglückwünschte die Delegierten zu ihrer jahrelangen Arbeit. „Sie haben es geschafft“, sagte er. „Sie sollten feiern!“ (Degener & Begg, 2017)¹⁵

3.7. Die Annahme durch die Generalversammlung

Die Konvention war jedoch noch nicht über den Berg. Es gab noch einen technischen Schritt, der zu erledigen war. UN-Verträge werden in der Regel nach ihrer Verabschiedung an einen „Redaktionsausschuss“ verwiesen, der dafür sorgt, dass der Vertrag in sich schlüssig ist, die Terminologie einheitlich verwendet wird und die verschiedenen Sprachfassungen harmonisierte Übersetzungen haben. Der Redaktionsausschuss stand unter dem Vorsitz Liechtensteins und sollte auf einer erneuten Sitzung der achten Tagung des Ad-hoc-Ausschusses über die endgültige Annahme und Weiterleitung an die Generalversammlung berichten.

Dieser technische Schritt würde normalerweise nicht in die Verhandlungsgeschichte eingehen, da er rein redaktioneller Natur ist. Aber in diesem Fall gab er den Delegationen die Möglichkeit, das Vorhandensein der Fußnote zur Rechtsfähigkeit weiterhin anzufechten. Der *International Disability Caucus* verschwendete keine Zeit mit einer Lobbykampagne, um die Streichung der Fußnote zu erreichen. Der *Caucus* wies in einem Schreiben an alle Delegierten darauf hin, dass die Fußnote der Integrität des Textes schade – sowohl aus inhaltlichen als auch aus sprachlichen Gründen – und forderte sie auf, auf die Streichung der Fußnote zu drängen (Degener & Begg, 2017, S. 36).

Die Verhandlungen zu diesem Thema wurden in den folgenden Monaten am Rande des Redaktionsausschusses fortgesetzt. Die vom *International Disability Caucus* vorgebrachten Argumente erwiesen sich als überzeugend. Da alle Sprachfassungen der UN-Verträge gleichermaßen verbindlich sind und alle Vertragsstaaten gleichermaßen an jede Sprachfassung gebunden sind, hätte eine Fußnote, die angeblich die Auslegung von drei der sechs UN-Sprachen regelt, keine wirkliche Wirkung. Der gesichtswahrende Ausweg bestand darin, die arabische, russische und chinesische Übersetzung von „Rechtsfähigkeit“ zu verwenden, die es bereits im Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau gab (da es sich um eine Sprache handelte, die bereits in diesem Vertrag akzeptiert wurde), und die Fußnote zu streichen. Syrien, Russland und China stimmten diesem Kompromiss zu.

Nachdem die letzten Meinungsverschiedenheiten ausgeräumt waren, trat der Ad-hoc-Ausschuss im Dezember 2006 zum letzten Mal zusammen, um den endgültigen Text zu verabschieden. Vor der Verabschiedung zollte Louise Arbour, die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, dem Ausschuss Anerkennung. Sie sagte: „Ich glaube, dass dieser Ausschuss eine der erfolgreichsten Kooperationen zwischen Staaten, Organisationen der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zwischenstaatlichen Organisationen in einem UN-Forum war.“

Die Konvention wurde dann vom Ad-hoc-Ausschuss angenommen und an die Generalversammlung weitergeleitet, wo sie eine Woche später, am 13. Dezember 2006, als erster umfassender UN-Menschenrechtsvertrag des neuen Jahrtausends angenommen wurde. Dass es dem Ausschuss gelungen ist, ein starkes Konsensdokument zu schmieden, zeigt sich daran, dass es einige Monate später, am 30. März 2007, zur Unterzeichnung auflag und bereits am ersten Tag von 81 Staaten unterzeichnet wurde – ein Rekord für einen UN-Vertrag.

4. Die ersten zwei Dekaden der UN-BRK

Nach Verhandlungen in Rekordzeit erfolgten auch die Beitritte zum Übereinkommen in atemberaubendem Tempo: Die meisten Unterzeichnungen lagen bereits in den ersten vier Jahren nach Verabschiedung vor, heute (Stand: Februar 2023) sind es weltweit nur noch 4 von 193 UN-Mitgliedsstaaten, die der UN-BRK nicht beigetreten sind. 104 Vertragsstaaten haben das Fakultativprotokoll unterzeichnet (Stand: Februar 2023). Die ersten beiden Dekaden der Umsetzung der UN-BRK offenbaren, dass der Weg zu Gleichberechtigung und Selbstbestimmung behinderter Menschen erwartbar lang und schwierig ist. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene sind zahlreiche Rechtsreformen zu verzeichnen, doch bleiben sie bislang bruchstückhaft und oft auch hinter den Anforderungen des Übereinkommens zurück. Davon unbenommen beweist die UN-BRK von Anfang an ihr enormes Innovationspotenzial: Sie wirkt als „game changer“ in den Vereinten Nationen und Vertragsstaaten und zugleich als Empowerment für behinderte Menschen weltweit. Das Motto bei der Ausarbeitung des Übereinkommens – „nichts über uns ohne uns“ – wurde auch zum Leitmotiv für die Umsetzung: Partizipation behinderter Menschen erweist sich als Triebfeder für den Erfolg des Übereinkommens (vgl. Degener, 2017)¹⁶.

4.1. Die UN-BRK als „game changer“ für die Vereinten Nationen

Zunächst erhielten das Thema Behinderung und Behindertenrechte mit dem Übereinkommen eine nie dagewesene Sichtbarkeit im System der Vereinten Nationen – und das im wahrsten Sinne des Wortes. Mit dem Einsetzen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2008 (gem. Art. 34 UN-BRK) waren nun regelmäßig behinderte Menschen in den Vereinten Nationen präsent. Das stellte die Verwaltung der Vereinten Nationen vor einige Herausforderungen. Am UN-Hauptsitz in Genf und in New York mussten Rampen und Aufzüge installiert, die Reisebestimmungen geändert, um Persönliche Assistenz zu ermöglichen, Websites zugänglich gemacht und Gebärdensprachdolmetschung und Untertitel bereitgestellt werden (UN CRPD, 2016). Als 2017 mit dem Neuseeländer Robert Martin ein Experte mit Lernschwierigkeiten Mitglied des Ausschusses wurde, hielten auch Leichte und einfache Sprache Einzug in die Vereinten Nationen¹⁷.

Als „game changer“ wirkt sich das Übereinkommen auch auf die Arbeit der UN-Institutionen aus. Mit der Einrichtung einer behördenübergreifenden Unterstützungsgruppe für die UN-BRK unmittelbar nach der Verabschiedung des Übereinkommens¹⁸ wurde ein wichtiger Schritt unternommen, um das Mainstreaming von Menschenrechten behinderter Menschen in allen UN-Institutionen zu verankern. Andere Menschenrechts-gremien haben das Thema Behinderung in ihre Agenda aufgenommen und auf die Rechtsprechung des Ausschusses reagiert (wie UN CRC, 2017), es liegen bereits zahlreiche gemeinsame Erklärungen mit dem UN-BRK-Ausschuss vor (wie UN CRPD, 2017, 2020, 2021). Erfolgreich hat der Ausschuss die Rechte behinderter Menschen in den Nachhaltigen Entwicklungszielen der Agenda 2030 verankert (UN CRPD, 2013). Einmal pro Jahr treffen sich die Vertragsstaaten gem. Art. 40 UN-BRK zur Vertragsstaatenkonferenz, wo auch die

Mitglieder des UN-BRK-Ausschusses gewählt werden¹⁹. Sie ist mit durchschnittlich über 500 Teilnehmerinnen eine der bestbesuchten Vertragsstaatenkonferenzen der Vereinten Nationen. Seit 2013 gibt es ein zentrales Barrierefreiheitsbüro (Accessibility Center) im Hauptquartier in New York²⁰. Seit 2014 gibt es das Mandat für eine Sonderberichterstatteerin über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN GA, 2014), dieses Mal angesiedelt beim Menschenrechtsrat statt wie in den 1990er Jahren bei der sozialen Kommission. Es gibt weitere Sondermandate, wie die Sonderbeauftragte für Barrierefreiheit²¹ oder die Unabhängige Expertin für die Rechte von Menschen mit Albinismus²². Zum Erfolg des Mandats trägt es wesentlich bei, wenn die Mandatsträgerinnen selbst der Behindertenrechtsbewegung angehören (Crowther & Priestley, 2020).

4.2. Empowerment durch Partizipation

Zentrale Aufgabe des UN-BRK-Ausschusses ist es, die Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten zu überwachen²³. Zu diesem Zweck werden gem. Art. 35 UN-BRK Staatenberichte periodisch geprüft und in sogenannten abschließenden Bemerkungen Empfehlungen ausgesprochen. Die Konsultationen mit behinderten Menschen und ihren Organisationen bilden die entscheidende Grundlage für die Beurteilung der Staatenberichte durch den Ausschuss und die daraus abgeleiteten Empfehlungen in den abschließenden Bemerkungen²⁴. Bis zum Erstellen dieses Beitrags (9. März 2023) hat der Ausschuss 132 Staatenberichte geprüft, etwa ein Viertel davon bereits in der zweiten und dritten Runde.

Im Rahmen der Überprüfungsverfahren aus allen Kontinenten und Regionen dieser Welt wird vor allem eines klar: Die Mehrheit der Staaten hängt immer noch dem medizinischen Modell von Behinderung an bzw. hat Mühe, dieses zu überwinden. Dem setzt der Ausschuss das Menschenrechtsmodell von Behinderung entgegen, dessen stärkster Ausdruck sich in Art. 12 UN-BRK „Gleiche Anerkennung vor dem Recht“ findet. Der Ausschuss hat in seiner ersten Allgemeinen Bemerkung Artikel 12 normativ interpretiert und ausgeführt, dass jede Form der fremdbestimmten Stellvertretung in Form von rechtlicher Betreuung oder Vormundschaft konventionswidrig ist (Welke 2012; Aichele & Degener 2013; Arstein-Kerslake & Flynn 2015; Flynn et al. 2018).

In bislang sieben weiteren Allgemeinen Bemerkungen hat der Ausschuss in enger Konsultation und Abstimmung mit Behindertenorganisationen, sonstiger Zivilgesellschaft und Vertragsstaaten das Menschenrechtsmodell von Behinderung (Degener, 2015) in Bezug auf einzelne Rechte bzw. Personengruppen elaboriert: Barrierefreiheit (Nr. 2), behinderte Frauen und Mädchen (Nr. 3), das Recht auf inklusive Bildung (Nr. 4), das Recht auf selbstbestimmtes Leben (Nr. 5), das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Nr. 6), das Recht auf Partizipation von behinderten Menschen und ihren Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung der UN-BRK im Sinne von Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN-BRK (Nr. 7), das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Nr. 8). Damit hat der Ausschuss einen beachtlichen Grundstein für eine inklusive Menschenrechtstheorie gelegt (Degener, 2018). Die Allgemeinen Bemerkungen gelten im Völkerrecht als Quasi-Rechtsprechung, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der UN-BRK Richtlinien und Maßstäbe bieten²⁵.

Unter dem Fakultativprotokoll hat der Ausschuss die Möglichkeit, Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nachzugehen – durch Prüfung sogenannter Individualbeschwerden von Personen oder Personengruppen sowie Untersuchungen in einem Land bei Verdacht auf systematische Verletzung der in dem Übereinkommen verbrieften Rechte durch den Vertragsstaat. Vor allem die Untersuchungen geben Behindertenrechtsorganisationen eine weitere Möglichkeit, sich direkt an der Überwachung der Umsetzung der UN-BRK in ihrem Land zu beteiligen. Bislang hat der Ausschuss drei solcher Untersuchungen abgeschlossen (in Großbritannien, Spanien und Ungarn) und etwa 50 von 100 registrierten Individualbeschwerden entschieden²⁶.

4.3. Die UN-BRK in Deutschland – (k)eine Erfolgsgeschichte

Als ein wesentlicher Maßstab für den Erfolg des Übereinkommens gilt dessen Umsetzung in nationaler Gesetzgebung und Politik²⁷. Sowohl auf internationaler (etwa durch den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen) als auch auf nationaler Ebene sind bereits zahlreiche Rechtsreformen zu verzeichnen,

darunter der European Accessibility Act (Europäisches Parlament und Rat 2019), die Reformen des deutschen Betreuungsrechts sowie der PsychKG und Schulgesetze der Bundesländer²⁸. Auch mit der Schaffung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) 2016 hat die Bundesregierung einen expliziten Schritt zur Umsetzung der UN-BRK unternommen. Das Resultat jedoch bleibt hinter den Anforderungen des Übereinkommens – Teilhabe und Selbstbestimmung behinderter Menschen zu gewährleisten – zurück (DIMR, 2019). Diese Kritik bringt der Slogan „Nicht mein Gesetz“ auf den Punkt – seinerzeit die Reaktion der Behindertenbewegung auf das BTHG²⁹.

Deutschland tut sich besonders schwer bei der Umsetzung von Rechten, die bereits während der Verhandlungen zu großen Konflikten führten und mit den Kernprinzipien des Übereinkommens – Autonomie, Selbstbestimmung und Inklusion – eng verknüpft sind: rechtliche Handlungsfähigkeit, Zwangsbehandlung und Institutionalisation, Inklusion versus Segregation. Der Umsetzungsstand der zentralen Artikel 12, 19 und 24 UN-BRK macht deutlich, wie weit Deutschland vom menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung noch entfernt, wie tief Ableismus in der Gesellschaft verankert ist.

Artikel 12 UN-BRK verlangt die Abschaffung fremdbestimmter Stellvertretung, insbesondere in Form von Zwang, zugunsten unterstützter Entscheidungsfindung. Dem entspricht das deutsche Betreuungsrecht selbst nach der Reform im Jahr 2011 nicht, fremdbestimmte Stellvertretung ist weiterhin als Ultima Ratio erlaubt (§1832 BGB; zum Stand des Betreuungsrechts vor der Reform siehe Matta et al., 2018). Die allgemeine politische und fachliche Auseinandersetzung kommt hier nur langsam voran. Dabei werden in zahlreichen Initiativen und Forschungsprojekten von und mit Selbstvertreterinnen längst praxistaugliche Ansätze entwickelt, wie beispielweise psychiatrische Gesundheitsversorgung ohne Zwang auskommen kann (Aktion Artikel 16, o. J.; Zinkler & von Peter, 2019) oder welche Bedingungen unter Betreuung gestellte Menschen für ihre Selbstbestimmung brauchen (Offergeld, 2021).

Große Umsetzungsprobleme zeigen sich in Deutschland außerdem in solchen Bereichen, die traditionell Sonderstrukturen für behinderte Menschen vorsehen – wie Bildung oder Wohnen. Seit Inkrafttreten des Übereinkommens hat die Zahl der ambulant unterstützten Personen zwar stark zugenommen, die Zahl der behinderten Menschen, die in Wohneinrichtungen leben müssen, aber ebenfalls (DIMR, 2019, S. 16 ff.). Von einem Deinstitutionalisierungs-Prozess, wie ihn Artikel 19 UN-BRK und der Ausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 5 fordern, ist diese Entwicklung weit entfernt. Es fehlt an barrierefreien Wohnungen, Konzepten für ambulant betreutes Wohnen und inklusiven Unterstützungsdiensten, insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten und komplexen Unterstützungsbedarfen. Das BTHG soll im Sinne der UN-BRK das Wunsch- und Wahlrecht stärken, Regelungen wie der darin verankerte Kostenvorbehalt stärken hingegen die Interessen der Träger und fördern den Ausbau von Wohneinrichtungen. Die jüngsten Richtlinien des Ausschusses zur Deinstitutionalisierung (UN CRPD, 2022) formulieren in aller Schärfe die zentrale Gelingensbedingung für die Umsetzung von Artikel 19: Der Prozess der Deinstitutionalisierung sollte von behinderten Menschen, einschließlich derer, die von Institutionalisation betroffen sind, angeleitet werden und nicht von denjenigen, die an der Verwaltung oder Aufrechterhaltung von Institutionen beteiligt sind (Ziff. 20).

Der Begriff „Inklusion“ ist in Deutschland vor allem mit dem Thema schulische Bildung verbunden und stand wie kaum ein anderes Recht der UN-BRK im Fokus gesellschaftlicher Debatte. Zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland ist festzustellen, dass die Inklusionsquote zwar bundesweit ansteigt, die Exklusionsquote jedoch um gerade 0,6 Prozentpunkte sank (DIMR, 2019, S. 32). Die Länder halten an der Fortführung der Doppelstruktur von Regel- und Sonderschulen fest. Sowohl in den Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands als auch in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4 zu Artikel 24 stellt der Ausschuss eindeutig fest, dass dies nicht mit der Verwirklichung von Inklusion vereinbar ist. Eng verbunden mit der Behindertenbewegung und als „theoretisches Bein“ der UN-BRK stehen Vertreterinnen der Disability Studies derweil in interdisziplinärem Austausch mit den Bildungswissenschaften und diskutieren das soziale und menschenrechtliche Modell von Behinderung vor dem Hintergrund bereits verankerter menschenrechtspädagogischer Ansätze (Pfahl & Schönwiese, 2022). Folgt vielleicht daraus der notwendige Wandel – gewissermaßen durch Abbau der Widerstände von innen?

Weitere wichtige Schritte sind Gerichtsverfahren, die als strategische Prozessführungen geführt werden, um gezielt Veränderungen in der Jurisprudenz zu bewirken. Bei den zur Entscheidung anstehenden Individualbeschwerden in Genf liegt auch eine aus Deutschland zur Frage, ob die UN-BRK verletzt wird, wenn alleinerziehenden Müttern, die sich vehement für die inklusive Bildung ihres Kindes einsetzen, das Sorgerecht wegen Kindeswohlgefährdung entzogen werden darf (Schumann, 2020).

Während dieser Beitrag entsteht, laufen die Vorbereitungen für den Dialog mit dem Genfer Ausschuss im Rahmen der zweiten und dritten Staatenberichtsprüfung Deutschlands. Dessen Ergebnissen und vor allem Folgen darf man mit Spannung entgegensehen. Jedenfalls hat Deutschland mit der Übernahme der Gastgeberschaft für das renommierte Global Disability Summit 2025 hohe Erwartungen geweckt.

5. Schlussfolgerung

Während der Verhandlungen über die Konvention waren behinderte Menschen auf allen Ebenen aktiv: als Vertreterinnen von NGO (von denen mehr als 400 beim Ad-hoc-Ausschuss akkreditiert waren), als Mitglieder von Regierungsdelegationen, als Vertreterinnen von Organisationen der Vereinten Nationen und als Delegierte der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Sabatello, 2014; Quinn, 2009; Trömel, 2009; Degener, 2009). Nie zuvor waren so viele behinderte Menschen aktiv und einflussreich an der internationalen Rechtssetzung beteiligt.

Das Ergebnis ist eine Konvention, die sich erheblich von früheren Dokumenten unterscheidet. Im Gegensatz zu den Erklärungen der 1970er Jahre enthält die Konvention keine Vorbehalte in Bezug auf die Möglichkeit, die Menschenrechte unter den Bedingungen einer Behinderung zu genießen. Rehabilitation, Prävention und Definition von Behinderung sind nicht mehr die zentralen Themen von Behindertenpolitik. Sie wurden durch die Vorgabe der Freiheit und Gleichheit für alle behinderten Menschen abgelöst.

Alle, die an diesem Prozess beteiligt waren, trugen zu einer der ergiebigsten, am wenigsten politisierten und integrativsten Menschenrechtsdebatten bei den Vereinten Nationen bei. Dem Ad-hoc-Ausschuss, der von den Forderungen der Behindertengemeinschaft angetrieben wurde, gelang es, die üblichen Arbeitsmethoden der Generalversammlung außer Kraft zu setzen und ein neues Modell der Offenheit, Partizipation und Transparenz zu schaffen. Die internationale Behindertenbewegung hatte die nationalen Regierungen im gesamten Spektrum der Vereinten Nationen davon überzeugt, mit ihnen als Menschenrechtssubjekten zu verhandeln. Sie hatte es geschafft, alte Grabenkämpfe zu überwinden und im *International Disability Caucus* mit einer Stimme zu sprechen. Ihr Motto „Nichts über uns ohne uns“ konnte im UN-BRK-Ausschuss fortgesetzt werden, der von Anfang an in der Mehrzahl mit behinderten Expertinnen aus der Behindertenbewegung besetzt wurde. Die Arbeit des UN-BRK-Ausschusses trägt den Fußabdruck dieser internationalen Behindertenbewegung, indem z. B. die Konzepte von inklusiver Autonomie und inklusiver Gleichheit sowie das Menschenrechtsmodell von Behinderung entwickelt wurden. Die Umsetzung in Deutschland ist erwartungsgemäß ambivalent. Einerseits entspricht es der Unterstützerrolle Deutschlands bei den Verhandlungen zur Konvention, dass in der ersten Dekade zahlreiche rechtspolitische Reformen in Angriff genommen wurden. Andererseits erweisen sich Kultur und Ökonomie in Deutschland als hartnäckig ableistisch. Die auf Institutionalisierung, Segregation und Zwang gebauten Strukturen der Behindertenpolitik sind resilient.

Anmerkungen

¹ Kapitel 2 und 3 dieses Beitrags basieren auf einer mit DEEPL übersetzten und danach aktualisierten Fassung des Beitrags Degener & Begg (2017).

² A/RES/30/3447 (XXX), Absatz 4: „Absatz 7 der Erklärung der geistig behinderten Menschen gilt für jede mögliche Einschränkung oder Aufhebung dieser Rechte für geistig behinderte Menschen.“

³ So heißt es z. B. in Grundsatz 11 (Einwilligung in die Behandlung), Absatz 12: „Eine Sterilisation darf niemals als Behandlung einer psychischen Krankheit durchgeführt werden.“

⁴ Das Archiv der UN-BRK (Travaux Préparatoires) enthält die Entstehungsdokumente der Konvention: UN DESA > Ressources > Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/ad-hoc-committee-on-a-comprehensive-and-integral-international-convention-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-and-dignity-of-persons-with-disabilities.html> (Zugang: 09.03.2023).

⁵ Der Vorsitzende und die stellvertretenden Vorsitzenden bildeten gemeinsam das Präsidium der Sitzung, das für die Festlegung der Tagesordnung, die Organisation des Arbeitsprogramms und die allgemeine Leitung des Ad-hoc-Ausschusses zuständig war. Im weiteren Verlauf des Prozesses trat Schweden zurück, damit Neuseeland den Vorsitz übernehmen konnte, und die Philippinen wurden durch Jordanien ersetzt.

⁶ Die Zahlen beruhen auf eigenen Zählungen auf Grundlage der damaligen Teilnahmelisten.

⁷ Der *Internationale Behindertenausschuss (International Disability Caucus)* wurde von Behindertenorganisationen speziell zur Koordinierung der Positionen bei der Ausarbeitung des Übereinkommens gegründet. Vgl. zu dessen Entstehung und Beteiligung an dem Ad-hoc-Ausschuss Trömel (2009).

⁸ Diese Beiträge wurden nicht als offizielle UN-Dokumente herausgegeben, sondern in Absatz 7 des Berichts der Arbeitsgruppe (A/AC.265/2004/WG.1) aufgeführt, in einer informellen Zusammenstellung auf der Sitzung in Papierform und auf CD-ROM herausgegeben und auf der Website von UN Enable, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/comp-element0.htm>, abgerufen am 30. April 2015, zugänglich gemacht.

⁹ Für die sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen standen im Plenarsaal von 10 bis 13 und 15 bis 18 Uhr Simultandolmetscherinnen zur Verfügung. Gebärdendolmetscherinnen, Braille, Leichte Sprache und andere Formate der Barrierefreiheit gehörten damals noch nicht zum regulären Protokoll! Schriftdolmetschung wurde von den Vereinten Nationen teilweise gestellt, ein Brailledrucker wurde angeschafft, der bald heiß lief und angesichts der rasanten Digitalisierung der Unterlagen bald obsolet wurde. Mittlerinnen für Leichte oder einfache Sprache mussten sich Nutzerinnen selbst mitbringen. Verhandlungssprache war und blieb Englisch in schwieriger Fassung.

¹⁰ Auch in der deutschen Rechtsordnung wird zwischen Rechtsfähigkeit (die nach § 1 BGB ab der Vollendung der Geburt gilt) und rechtlicher Handlungsfähigkeit, die unterschiedlich je nach Alter und geistiger Funktionsfähigkeit geregelt ist (z. B. §§ 104 ff BGB für Verträge, § 36 SGB I für Sozialrechtsanträge), unterschieden.

¹¹ A/AC.265/2004/WG.1, Anhang I, Artikel 10(1)(b) besagt, dass „jede Freiheitsentziehung im Einklang mit dem Gesetz stehen muss und in keinem Fall auf einer Behinderung beruhen darf“.

¹² Es wurde nämlich festgestellt, dass eine Wiederholung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes keinen praktischen Nutzen hätte, da es fast überall ratifiziert worden sei und nur Somalia und die Vereinigten Staaten noch nicht daran gebunden seien.

¹³ Für eine ausführliche Darstellung und Rekonstruktion der Verhandlungen über die Rechte behinderter Frauen siehe Arnade & Haefner (2011).

¹⁴ Zu diesem späten Stadium wurden noch insgesamt über 150 Vorschläge eingebracht!

¹⁵ Disability and Rights, UNTV, August 25, 2006, UN Audiovisual Library, <http://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/U060/U060825c/>

¹⁶ Vgl. dazu Newsletter Bericht aus Genf: <https://www.bodys-wissen.de/bericht-aus-genf.html>

¹⁷ Siehe Documents in plain language and Easy Read versions, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/documents-plain-language-and-easy-read-versions>

¹⁸ Inter-Agency Support Group for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/inter-agency-support-group-for-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

¹⁹ Conference of States Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/conference-of-states-parties-to-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>

²⁰ UN Department for General Assembly and Conference Management > Accessibility: <https://www.un.org/dgacm/en/content/accessibility>

²¹ Special Envoy of the Secretary-General on Disability and Accessibility: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/special-envoy-of-the-secretary-general-on-disability-and-accessibility.html>

²² Independent Expert on albinism: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-albinism>

²³ Über die Arbeit des Ausschusses in den ersten zehn Jahren siehe Degener (2018).

²⁴ Zivilgesellschaftliche Beteiligung am ersten deutschen Staatenbericht siehe BRK-Allianz und am zweiten und dritten periodischen Bericht siehe DIMR.

²⁵ Übersicht der Allgemeinen Bemerkungen des UN-BRK-Ausschusses, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/general-comments>

²⁶ Überblick Individualbeschwerden, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/individual-communications>, und Verfahren, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/inquiry-procedure>, des UN-BRK-Ausschusses.

²⁷ Alle Menschenrechtsindikatoren für die Umsetzung der UN-BRK siehe SDG-CRPD resource package, <https://www.ohchr.org/en/disabilities/sdg-crpd-resource-package#monitoring>

²⁸ Einen Überblick über die Umsetzungsschritte der ersten Dekade in Deutschland gibt der Zehn-Jahres-Bericht der Monitoringstelle am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR, 2019, S. 14 ff.).

²⁹ Siehe <http://nichtmeingesetz.de/>

Literatur

Aichele, V. & Degener, T. (2013). Frei und gleich im rechtlichen Handeln – eine völkerrechtliche Einführung zu Artikel 12 UN-BRK. In V. Aichele (Hrsg.), *Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention* (S. 37–67). Nomos.

Aktion Artikel 16 UN-BRK. (o. J.). *Menschenrechte in der Psychiatrie*. <https://aktion-artikel16.de/>

- Arnade, S. & Häfner, S. (2009). *Netzwerkartikel 3: Kurzfassung aus einem Interpretationsstandard der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) aus Frauensicht. Arbeits- und Argumentationspapier zur Bedeutung der Frauen- und Genderreferenzen in der Behindertenrechtskonvention*. Verein für Menschenrechte und Gleichstellung Behinderter e.V. <http://www.netzwerk-artikel-3.de/index.php/info-material>
- Arstein-Kerslake, A. & Flynn, E. (2015). The General Comment on Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A roadmap for equality before the law. *The International Journal of Human Rights*, 20(4), 471–490. <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1107052>
- Bob, C. (Hrsg.). (2009). *The International Struggle for New Human Rights*. Pennsylvania Press.
- Crowther, N. & Priestley, M. (2020). *Assessment of the mandate of the UN Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities. Lessons from the term of the first mandate holder, Catalina Devandas Aguilar*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/Assessment-of-the-mandate.docx>
- Degener, T. (1995). Disabled persons and human rights: the legal framework. In T. Degener & Y. Koster-Dreese (Hrsg.), *Human rights and disabled persons: Essays and relevant human rights instruments*. (International Studies in Human Rights, 40, S. 9–39). Martinus Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004479890_005
- Degener, T. (2005). Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 65, 887–935.
- Degener, T. (2009). Die neue UN-Behindertenrechtskonvention aus der Perspektive der Disability Studies. *Behindertenpädagogik*, 48(3), 263–283.
- Degener, T. (2015). Vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung. Konzepte für Behindertenrecht und -politik. In I. Attia, S. Köbsell & N. Prasad (Hrsg.), *Dominanzkultur reloaded. Neue Texte zu gesellschaftlichen Machtverhältnissen und ihren Wechselwirkungen* (S. 155–168). transcript.
- Degener, T. (2017). 10 Years of Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 35(3), 152–157. <https://doi.org/10.1177/0924051917722294>
- Degener, T. (Hrsg.). (2018). *Auf dem Weg zu inklusiver Gleichheit: 10 Jahre UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen [Broschüre]*. BODYDYS - Bochumer Zentrum für Disability Studies. https://www.bodydys-wissen.de/files/bodydys_wissen/Downloads/Artikel%20und%20Buecher/Auf%20dem%20Weg%20zu%20inklusive%20Gleichheit.pdf
- Degener, T. & Begg, A. (2017). From Invisible Citizens to Agents of Change: A Short History of the Struggle for the Recognition of the Rights of Persons with Disabilities at the United Nations. In V. Della Fina, R. Cera & G. Palmisano (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary* (S. 1–39). Springer.
- Despouy, L. (1993). *Human Rights and Disabled Persons*. United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/175474>
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.). (2019). *Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland* (Analyse der Monitoringstelle). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Wer_Inklusion_will_sucht_Wege_Zehn_Jahre_UN_BRK_in_Deutschland.pdf
- Driedger, D. (1989). *The Last Civil Rights Movement. Disabled Peoples' International*. Hurst & Company, St. Martin's Press.

- Europäisches Parlament und Rat. (2019). *Richtlinie (EU) 2019/882 vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0882&from=EN>
- Flynn, E., Arstein-Kerslake, A., Bhailís, C. & Serra, M. L. (2018). *Global Perspectives on Legal Capacity Reform. Our Voices, Our Stories*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315098302>
- Groce, N. (2002). *From Charity to Disability Rights. Global Initiatives of Rehabilitation International 1922–2002*. Rehabilitation International.
- Hirschberg, M. (2009). *Behinderung im internationalen Diskurs*. Campus.
- Hurst, R. (2005). Disabled Peoples' International: Europe and the social model of disability. In C. Barnes & G. Mercer (Hrsg.), *The Social Model of Disability: Europe and the Majority World* (S. 65–79). The Disability Press.
- Inclusion International (o. J.). *Story*. Inclusion International. <https://inclusion-international.org/about-us/our-story/>
- International Labour Organisation (ILO) (1985). Convention (No. 159) concerning vocational rehabilitation and employment (disabled persons). Adopted by the General Conference of the International Labour Organisation at its sixty-ninth session, Geneva, 20 June 1983. In *UN Treaty Series*, 1401, 23439. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201401/v1401.pdf>
- Lord, J. E. (2009). Disability Rights and the Human Rights Mainstream. Reluctant Gate-Crashers? In B. Clifford Bob (Hrsg.), *The International Struggle for New Human Rights* (S. 83–92). Pennsylvania Press.
- Matta, V., Engels, D., Brosey, D., Köller, R., Kosuch, R., Maur, C., Schmitz, A. & Engel, A. (2018). *Qualität in der rechtlichen Betreuung: Abschlussbericht*, hrsg. v. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesanzeiger Verlag. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht_Qualitaet_rechtliche_Betreuung.pdf;jsessionid=A8EDF8ABB554C15749ED463E01309755.2_cid289?__blob=publicationFile&v=2
- Minkowitz, T. (2014). A Response to the Report by Juan E. Mendez, Special Rapporteur on Torture, Dealing with Torture in the Context of Health Care, as it Pertains to Nonconsensual Psychiatric Interventions. In Center for Human Rights and Humanitarian Law (Hrsg.), *Torture in Healthcare Settings: Reflections on the Special Rapporteur on Torture's 2013 Thematic Report* (S. 227–238). American University, Washington College of Law.
- Offergeld, J. (2021). *Unterstützung der Selbstbestimmung oder fremdbestimmende Stellvertretung? Rechtliche Betreuung aus der Perspektive von Menschen mit Lernschwierigkeiten*. Beltz.
- Pfahl, L. & Schönwiese, V. (2022). Disability Studies in der Erziehungswissenschaft. In A. Waldschmidt (Hrsg.), *Handbuch Disability Studies* (S. 287–303). Springer VS.
- Poore, C. (1998). „But Roosevelt Could Walk“: Envisioning Disability in Germany and the United States. *Michigan Quarterly Review*, 37(2). <http://hdl.handle.net/2027/spo.act2080.0037.207>
- Quinn, G. (2009). A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In G. Quinn & L. Waddington (Hrsg.), *European Yearbook of Disability Law*, 1 (S. 89–114). Intersentia.
- Quinn, G. & Degener, T. (2002). *Human rights and disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*. United Nations.
- Sabatello, M. (2014). The New Diplomacy. In M. Sabatello & M. Schulze (Hrsg.), *Human rights and disability advocacy* (S. 239–258). University of Pennsylvania Press.

- Schumann, B. (2020, September 9). *Wie der Sonderschulbesuch erzwungen wird*. [Gastkommentar auf der Website zum Thema Schule]. bildungsklick. <https://bildungsklick.de/schule/detail/wie-der-sonderschulbesuch-erzwungen-wird>
- Scott, A. H. (2011). *The Boy Who Was Bullied*. Glen Margaret Pub.
- Trömel, S. (2009). A personal perspective on the drafting history of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In G. Quinn & L. Waddington (Hrsg.), *European Yearbook of Disability Law* (S. 115–137). Intersentia.
- United Nations. (2001). *Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz* (A/CONF.189/12. Bericht vom 8. Dezember 2001). <https://www.un.org/depts/german/conf/ac189-12.pdf>
- UN Committee on the Rights of the Child (UN CRC). (2017). *General Comment No 9. The rights of children with disabilities* (CRC/C/GC/9 vom 27. Februar 2017). <https://digitallibrary.un.org/record/593891>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). (2013). *Including the rights of persons with disabilities in the post 2015 agenda on disability and development* (Statement vom Mai 2013). <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/statements-declarations-and-observations>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). (2016). *Rules of procedures* (CRPD/C/1/Rev.1 vom 10. Oktober 2016). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G16/229/64/PDF/G1622964.pdf?OpenElement>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). (2017). *Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants. Joint statement by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW)* (Statement (ohne Datum)). <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/statements-declarations-and-observations>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). (2020). *Joint statement by UN Women, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on ending sexual harassment against women and girls with disabilities* (Statement vom 22. Oktober 2020). <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/statements-declarations-and-observations>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). (2021). *Joint Statement on the Rights of Children with Disabilities (issued by the Committee on the Rights of the Child (CRC) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD))* (Statement vom 23. August 2021). <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/statements-declarations-and-observations>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). (2022). *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies* (CRPD/C/5 vom 09. September 2022). <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including>
- UN General Assembly. (1971). *Resolution adopted by the General Assembly 2856 (XXVI). Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons* (A/RES/26/2856 (XXVI) vom 20. Dezember 1971). <http://www.un-documents.net/a26r2856.htm>
- UN General Assembly. (1975). *Resolution adopted by the General Assembly 3447 (XXX). Declaration on the Rights of Disabled Persons*. (A/RES/30/3447 (XXX) vom 9. Dezember 1975). <http://www.un-documents.net/a30r3447.htm>

- UN General Assembly. (1976). *Resolution adopted by the General Assembly 31/123. International Year of Disabled Persons* (A/RES/31/123 vom 16. Dezember 1976). <http://www.un-documents.net/a31r123.htm>
- UN General Assembly. (1982). *Resolution adopted by the General Assembly 37/52. World Programme of Action Concerning Disabled Persons* (A/RES/37/52 vom 3. Dezember 1982). <http://www.un-documents.net/a37r52.htm>
- UN General Assembly. (1983). *Resolution adopted by the General Assembly 37/53. Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons* (A/RES/37/5 vom 3. Dezember 1982). <http://www.un-documents.net/a37r53.htm>
- UN General Assembly. (1993). *Resolution adopted by the General Assembly 48/96. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (A/RES/48/96 vom 20. Dezember 1993) <http://www.un-documents.net/a48r96.htm>
- UN General Assembly. (2002). *Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities* (Note by the Secretary-General, A /57/357 vom 27. August 2002). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/550/22/PDF/N0255022.pdf?OpenElement>
- UN General Assembly. (2014). *Resolution adopted by the Human Rights Council 26/20 Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities* (A/HRC/RES/26/20 vom 14. Juli 2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/11/PDF/G1408211.pdf?OpenElement>
- Welke, A. (Hrsg.). (2012). *UN-Behindertenrechtskonvention. Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen*. Lambertus.
- Zinkler, M. & von Peter, S. (2019). Ohne Zwang – ein Konzept für eine ausschließlich unterstützende Psychiatrie. *Recht & Psychiatrie*, 37(4), 203–209.

Zu den Autor_innen

Prof. Dr. Theresia Degener, LL.M., hat Rechtswissenschaften in Frankfurt a.M. und Berkeley, Kalifornien, studiert. Sie war als Beraterin der deutschen Bundesregierung an den meisten Sitzungen des Ad-hoc-Ausschusses beteiligt, vertrat Deutschland in der Arbeitsgruppe für den ersten Textentwurf der UN-BRK und war von 2011 bis 2018 Mitglied des UN-BRK-Ausschusses in Genf, dessen Vorsitz sie die letzten zwei Jahre innehatte. Sie ist Professorin für Recht und Disability Studies an der Evangelischen Hochschule RWL und leitet dort das Bochumer Zentrum für Disability Studies (BODYS).

E-Mail: degener@evh-bochum.de; Homepage: <https://www.bodys-wissen.de/>

M.A. Franziska Witzmann studierte Germanistische Linguistik, Europäische Ethnologie und Communication Studies in Berlin und London. Sie hat Prof. Dr. Theresia Degener während deren Mitgliedschaft im UN-BRK-Ausschuss als freie Mitarbeiterin eng begleitet. Seit 2015 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bochumer Zentrum für Disability Studies (BODYS) an der Evangelischen Hochschule RWL.

E-Mail: witzmann@evh-bochum.de; Homepage: <https://www.bodys-wissen.de/>