

**Die Umsetzung der UN – BRK im
internationalen Vergleich – Tendenzen
und Praxisbeispiele**

***Vortrag von Klaus Lachwitz,
Präsident, Inclusion International,
am 17.3.2014 im Kleisthaus, Berlin***

- Die UN – BRK ist von 143 Staaten ratifiziert und von 158 Staaten signiert worden (Stand: 15.3.2014)
- Damit ist das Potential der Staaten, die sich entschlossen haben, die UN – BRK als Leitlinie für die Gestaltung ihrer nationalen Gesetzgebung anzuerkennen, nahezu ausgeschöpft, denn Staaten, welche die UN – BRK bisher nicht signiert haben, werden bis auf Weiteres nicht bereit sein, sich ernsthaft mit der UN – BRK auseinanderzusetzen.

- Die Vertragsstaaten, die die UN - BRK ratifiziert haben, müssen dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 34) zwei Jahre nach der Ratifikation einen Bericht vorlegen, in dem sie beschreiben, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der UN – BRK getroffen haben und welche Fortschritte dabei erzielt worden sind (Art. 35).
- Der BRK –Ausschuss besteht aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten „mit anerkannter Sachkenntnis und Erfahrung auf dem von der BRK erfassten Gebiet“ (Art. 34 Abs. 3).

- Der UN – BRK – Ausschuss prüft die Staatenberichte in der Reihenfolge, in der sie gemäß Art. 35 bei ihm eingehen. Zurzeit befasst er sich mit etwa 28 Staatenberichten.
- Es hat sich eingebürgert, dass sich Behindertenverbände auf nationaler Ebene zusammenschließen und dem Ausschuss sog. Parallelberichte zur Verfügung stellen. Auch diese werden vom Ausschuss geprüft und ausgewertet.

- In Deutschland hat sich 2012 die BRK – Allianz gebildet, der 78 Verbände der Zivilgesellschaft – überwiegend Behindertenverbände und Selbsthilfegruppen - angehören. Sie hat in einem aufwändigen Konsultationsverfahren einen Parallelbericht gefertigt, am 13. 1. 2013 verabschiedet und dem BRK – Ausschuss in englischer Übersetzung zugeleitet.

- Die BRK – Allianz ist keine eigenständige juristische Person, unterhält jedoch ein Sekretariat, das vom Netzwerk Art. 3 GG e.V. geführt wird. Sie verfügt über eine eigene Website (www.brk-allianz.de) mit aktuellen Nachrichten und einem link zum Parallelbericht.

- Die Prüfung des deutschen Staatenberichts beginnt im April 2014 mit der Verabschiedung einer „List of Issues“. Dabei handelt es sich um einen kritischen Fragenkatalog, der der Bundesregierung zur Beantwortung unterbreitet wird.
- Wie zu erwarten, weicht der Inhalt des Parallelberichts der BRK – Allianz zum Teil erheblich vom Staatenbericht Deutschlands ab. Die Allianz hat dem BRK – Ausschuss deshalb eigene Vorschläge zur Gestaltung der „List of Issues“ unterbreitet.

- Die eigentliche Prüfung des deutschen Staatenberichts findet im September 2014 im Rahmen eines „konstruktiven Dialogs“ statt.
- Dem schließen sich sog. „Concluding Observations“ (Schlussfolgernde Betrachtungen) des BRK – Ausschusses an. Dabei handelt es sich um Forderungen und Empfehlungen zur besseren Umsetzung der vertragsstaatlichen Verpflichtungen aus der UN – BRK für den jeweiligen Staat.

- Parallel zur Prüfung der Staatenberichte erarbeitet das UN – BRK – Komitee sog. „Draft General Comments“ (Allgemeine Auslegungshinweise) zu einzelnen Artikeln der UN – BRK
- Diese „General Comments“ sind zwar rechtlich unverbindlich, jedoch eine wichtige Grundlage für die Rechtspraxis in den Vertragsstaaten und für die Anfertigung von Staaten- und Parallelberichten.
- Zur Zeit liegen Entwürfe (Draft General Comments) zu Art 9 (Zugänglichkeit) und Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) vor.

- Diese „Draft General Comments“ werden zurzeit heftig diskutiert. Zahlreiche Vertragsstaaten, aber auch Dach- und Einzelverbände von nationalen Behindertenorganisationen und Selbsthilfegruppen haben dazu Stellungnahmen angefertigt und dem BRK – Ausschuss zugestellt.
- Diese Stellungnahmen werden vom Sekretariat des BRK – Ausschusses gesammelt und veröffentlicht. Sie können von der Homepage des Hochkommissars für Menschenrechte abgerufen werden:
www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx

- Die konkrete Umsetzung der Inhalte der UN – BRK verläuft in den einzelnen Vertragsstaaten mühsam.
- Die Gründe dafür sind unterschiedlich:
 - Reservations
 - Interpretative Declarations
 - Unterschiedliche Umsetzungsakte auf nationaler Ebene (Monistic or Dualistic approach)

- Gemäß Art. 46 BRK können die Vertragsstaaten einzelne BRK – Artikel unter Vorbehalt ratifizieren. Allerdings sind Vorbehalte, die mit Zweck und Ziel der BRK unvereinbar sind, unzulässig (Art. 46 Abs. 1).
- Eine Reihe von Vertragsstaaten hat von diesem Recht Gebrauch gemacht, verwendet dazu allerdings bisweilen nicht den Begriff „Reservation“ (Vorbehalt), sondern den Begriff „Interpretative Declaration“ (Interpretationserklärung).

- So haben zum Beispiel Australien, Kanada und Norwegen Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) mit dem Vorbehalt versehen, dass stellvertretende Entscheidungen durch Dritte (rechtliche Vertretung) nach wie vor als „letztes Mittel“ eingesetzt werden dürfen, wenn dies zum Schutz von Menschen mit Behinderungen notwendig erscheint.
- Eine komplette Übersicht aller „Reservations and Declarations“ der einzelnen Vertragsstaaten findet sich auf der Homepage der UN:
www.un.org/disabilities/reservations

- Einige Länder – darunter auch Deutschland – haben Einwände („Objections“) gegen die Vorbehalte einzelner Vertragsstaaten erhoben. Diese Einwände haben jedoch in der Praxis keine nennenswerten Auswirkungen, weil die Vereinten Nationen über kein „Weltgericht“ verfügen, das Verletzungen der BRK sanktionieren kann.

- Die Ratifikation der BRK hat in den einzelnen Vertragsstaaten ganz unterschiedliche Auswirkungen. So gibt es Staaten, die erst dann ratifizieren dürfen, wenn sie ihre nationale Gesetzgebung an die menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der BRK ergeben, angepasst haben. Dazu zählen z.B. Japan und Norwegen.
- In anderen Ländern gilt die BRK mit dem Erreichen der Rechtskraft der Ratifikation (Art. 45) unmittelbar (Beispiel: Großbritannien) oder es bedarf noch eines gesetzgeberischen Erfüllungsakts auf nationaler Ebene (Beispiel: Österreich).

- In Deutschland bedarf es auf der Grundlage des in Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz vorgesehenen Verfahrens eines Zustimmungsgesetzes. Dieses ist im Oktober 2008 vom Deutschen Bundestag beschlossen (BT – Drs. 16/10808) und anschließend im Bundesgesetzblatt verkündet worden (BGBl.II 2008, S. 1419ff).

- In Deutschland hat die BRK den Rang eines einfachen Bundesgesetzes (Bundesverfassungsgericht Urteil vom 26. 2.2010 – 1 BvR 1541/09), bleibt aber zugleich Bestandteil des Völkerrechts. Einzelne Artikel der BRK gelten damit unmittelbar, soweit sie ein subjektiv einklagbares Menschenrecht beinhalten und in ihrer Anwendung klar bestimmt sind („self executive rights“).
- In anderen Ländern hat die BRK Verfassungsrang. In Costa Rica steht sie sogar im Rang über der nationalen Verfassung.

- Ein guter Überblick zur Anwendbarkeit der BRK auf nationaler Ebene findet sich im Jahresbericht des Hochkommissars für Menschenrechte 2009:

UN General Assembly A/HRC/10/48 vom 26.1.2009
– HRC 10th Session

Annual Report of the UN HCHR

Thematic Study on enhancing awareness and understanding of the CRPD.

- Wie ausgeführt, erfährt die BRK ihre wichtigsten Impulse durch den BRK – Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dieses Gremium steht häufig in unmittelbarem Kontakt zu Dachverbänden der Zivilgesellschaft.

- Zu den häufigsten Gesprächspartnern des BRK – Ausschusses zählt die International Disability Alliance (IDA) mit Sekretariaten in New York und Genf. Ihr gehören acht Weltverbände von Menschen mit Behinderungen (Beispiele: World Blind Union, World Deaf Federation, Inclusion International) und vier Regionalverbände für Menschen mit Behinderungen (z.B. European Disability Forum – EDF) an.

- Auf der Website der IDA (www.internationaldisabilityalliance.org) wird jeden Monat ein Disability Rights Bulletin veröffentlicht, das über aktuelle Entwicklungen zur BRK berichtet und auf wichtige Dokumente der UN und ihrer Agenturen (WHO, UNESCO, ILO, UNIEF etc.) verweist.

- Erwähnenswert ist insbesondere, dass die IDA alle „List of Issues“ und „Concluding Observations“ des BRK – Ausschusses zu den einzelnen Staatenberichten auswertet und nach den einzelnen BRK – Artikeln sortiert ins Netz stellt, so z. B. zu Art. 12 BRK: vgl. IDA`s compilation of the CRPD Committee`s Concluding Observations and List of Issues Art. 12

- Die Situation in den Entwicklungsländern: Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation sind eine Mrd. Menschen behindert.
- Dies entspricht 15 % der Weltbevölkerung. Unter den ärmsten Menschen sind 20 % behindert.
- Eins von drei Straßenkindern ist behindert.
- 90 % aller behinderten Kinder in Entwicklungsländern erhalten keine Schulbildung und nur etwa 1 % aller erwachsenen Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern können lesen und schreiben.

- Diese Zahlen machen auf erschreckende Weise deutlich, wie dramatisch die Lebenslage von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern noch immer ist.

- Abhilfe sollte insbesondere Art. 32 BRK (Internationale Zusammenarbeit) schaffen. In dieser Vorschrift heißt es, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen können, um sicherzustellen, dass internationale Entwicklungsprogramme Menschen mit Behinderungen einbeziehen und dass, soweit angebracht, wirtschaftliche Hilfe“ geleistet wird.
- Geschehen ist bisher jedoch viel zu wenig. Eine genaue Durchsicht der Entwicklungsprogramme der G 20 – Staaten zeigt, dass spezielle Hilfsprogramme für Menschen mit Behinderungen die Ausnahme sind.

- Viele Entwicklungsländer setzen deshalb auf die Millennium Development Goals der UN, die im Jahr 2015 auslaufen und durch sog. Post 2015 Goals ersetzt werden sollen.
- Die bisherigen Millennium Goals der UN krankten daran, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen an keiner einzigen Stelle erwähnt worden sind. Dies soll sich ändern!

- Das haben zahlreiche Regierungen beim High Level Meeting on Disabilities zugesagt, das am 23. September 2013 im großen Plenarsaal der Vereinten Nationen in New York unter Beteiligung von Premierministern und hochrangigen Regierungsvertretern stattgefunden hat.
- Viele Entwicklungsländer kämpfen jetzt darum, dass die Post 2015 Goals die Probleme von Menschen mit Behinderungen insbesondere in den Bereichen „Armut“, „Gesundheit“, „Inklusive Bildung“, „Arbeit“ ausdrücklich erwähnen.

- So bemühen sich z. B. viele afrikanische Staaten um eine Ausrichtung der Post 2015 Agenda, die sich an der Lebenslage von Menschen in diesen insgesamt 53 (!) afrikanischen Staaten orientiert.
- Etwa 100 Vertreterinnen und Vertreter von Behindertenverbänden und Selbsthilfegruppen aus 14 afrikanischen Staaten haben sich deshalb vom 6. bis 8. März 2014 auf Einladung der IDA in Nairobi getroffen

- und die Nairobi Declaration für Afrika vom 8. März 2014 verabschiedet, in der die besonderen Probleme von Menschen mit Behinderungen in Afrika dargestellt werden und in einen Forderungskatalog einfließen (abrufbar auf der Website der IDA: www.internationaldisabilityalliance.org).

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Klaus.Lachwitz@Lebenshilfe.de