

Behindertenrechtskonvention | 13. und 14. Tagung 2015 sowie 15. und 16. Tagung 2016

- Unzureichender Zugang zu Bildung für Kinder
- Individualbeschwerden und Staatenberichte
- Fehlende Geschlechterparität im Ausschuss

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention – BRK**) trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Gleichzeitig trat auch das dazugehörige Fakultativprotokoll in Kraft, das ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Verfahren zur Untersuchung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen enthält.

Ende des Jahres 2016 hatte das Übereinkommen 172 Vertragsstaaten, 22 Staaten mehr als im Jahr 2014. Hinzugekommen waren unter anderem Antigua und Barbuda, die Bahamas, Finnland, Gambia, die Demokratische Republik Kongo, Sri Lanka und die Zentralafrikanische Republik. Das Fakultativprotokoll wurde von 92 Staaten ratifiziert, acht mehr als im Jahr 2014.

Für die Überprüfung der Einhaltung der BRK durch die Staaten ist ein Ausschuss zuständig. Dieser **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)** wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammen. Bis zum Ende der 16. Tagung lagen dem Ausschuss 97 Staatenberichte vor, von denen 47 geprüft wurden.

Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss zu vier Tagungen in Genf zusammen: 13. Tagung: 25.3.–17.4.2015; 14. Tagung: 17.8.–4.9.2015; 15. Tagung: 29.3.–21.4.2016; 16. Tagung: 15.8.–2.9.2016.

Allgemeine Bemerkungen

Bei der 16. Tagung des Ausschusses konnten die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 zu Artikel 6 (Frauen und Mädchen mit Behinderungen) und die Nr. 4 zu Artikel 24 (Das Recht auf inklusive Bildung) der BRK verabschiedet werden.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 zu Artikel 6 greift die mehrfache Diskriminierung und Marginalisierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen auf. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen in allen Bereichen des Lebens gleichberechtigt teilhaben können. Der CRPD konkretisierte Artikel 6 dahingehend, dass insbesondere in den folgenden drei Kernbereichen ein besserer Schutzstandard durch die Mitgliedstaaten implementiert werden muss: erstens bei der physischen, sexuellen und psychologischen Gewalt in Institutionen und zwischen Personen; zweitens bei der Einschränkung der sexuellen und reproduktiven Rechte, einschließlich des Rechtes auf barrierefreie Information und Kommunikation, des Rechts auf Mutterschaft und Verantwortung in der Kindererziehung und drittens bei der Mehrfachdiskriminierung. Von welcher tagesaktuellen Bedeutung das Thema der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen ist, wird auch durch die derzeitige Zusammensetzung des Ausschusses deutlich. Nach den Neuwahlen bei der 9. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2016 ist mit der Deutschen Theresia Degener nur noch ein weibliches Mitglied in dem CRPD vertreten. Dies führt zu einer Verletzung der Verpflichtung zur geschlechterspezifischen ausgeglichenen Zusammensetzung des Ausschusses (Artikel 34, Absatz 4).

Mit Spannung wurde die Veröffentlichung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4 zu Artikel 24 erwartet. Der mangelnde oder mangelhafte Zugang zu Bildung betrifft Kinder mit Behinderungen in allen Staaten, auch wenn die Bildungssysteme weltweit unterschiedlich ausgestaltet sind. Sie stimmen häufig zumindest darin überein, dass Kinder mit Behinderungen in Sonderschulen unterrichtet werden, keinen Zugang zum allgemeinen Bildungssystem haben und Men-

schen somit bereits im jungen Alter gesellschaftlich ausgegrenzt werden. Die Allgemeine Bemerkung zu Artikel 24 verdeutlicht, dass strukturelle Veränderungen notwendig sind, um den Rechten von Kindern mit Behinderungen im Bildungssektor zu entsprechen. Die Ausgrenzung von Kindern mit Behinderungen in Sonderschulen und ihre damit einhergehende Trennung von Kindern ohne Behinderungen ist mit Artikel 24 nicht vereinbar. Der CRPD verdeutlichte ferner, dass Kinder mit Behinderungen in vielen Staaten aufgrund von Diskriminierung und Marginalisierung häufig überhaupt keinen Zugang zu Bildung haben.

Individualbeschwerden

Bis zur 16. Tagung hatte der Ausschuss 37 Beschwerden entgegen genommen. In 13 Fällen wurde eine Entscheidung bekannt gegeben. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt sechs Beschwerden verhandelt.

13. Tagung

Der Ausschuss beschäftigte sich in der 13. Tagung mit zwei Individualbeschwerden, die beide negativ beschieden wurden. Im ersten Beschwerdeverfahren, Herr A.F. gegen Italien (CRPD/C/13/D/9/2012), hatte sich der Antragsteller zwei Mal vergeblich an einer Universität auf öffentlich ausgeschriebene Stellen beworben. Der Antragsteller berief sich auf nationalrechtliche Regelungen, die bei öffentlichen Arbeitgebern mit mehr als 50 Angestellten eine Beschäftigungsquote von sieben Prozent Menschen mit Behinderungen vorsieht und die Arbeitgeber dazu verpflichtet, 50 Prozent der Plätze im Auswahlverfahren für Menschen mit Behinderungen freizuhalten. Der CRPD konnte nach ausführlicher Prüfung keine diskriminierende Wirkung der Maßnahmen und keine Verletzung von Artikel 27 feststellen, da die Entscheidungen anhand objektiver und begründeter Tatsachen getroffen worden sind. Mithin wurde der Einschätzung des Obersten Verwaltungsgerichts in Italien gefolgt und die Beschwerde abgelehnt.

Die zweite Beschwerde, Herr A.M. gegen Australien (CRPD/C/13/D/12/2013),



Im Rahmen der Veranstaltungen zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen am 3. Dezember präsentierten sich im Jahr 2015 etwa 30 Künstlerinnen und Künstler der Heidi Latsky Dance Company in der Besucherlobby am UN-Amtssitz in New York als »lebende Galerie«, um die Vielfalt des menschlichen Lebens darzustellen. UN PHOTO: AMANDA VOISARD

wurde durch den Ausschuss als unzulässig abgelehnt. Der Antragsteller trug vor, dass in Australien Menschen mit Behinderungen bei der Auswahl als Jurymitglieder im Gerichtsverfahren diskriminiert und gehörlosen Menschen regelmäßig nahegelegt werden würde, sich nicht als Jurymitglieder aufstellen zu lassen. Da der Antragsteller bisher noch nicht für die Kandidatenliste ausgewählt worden war, lag eine unmittelbare Beeinträchtigung durch die staatliche Maßnahme nicht vor.

14. Tagung

In der 14. Tagung konnte der Ausschuss die Individualbeschwerde Herr F. gegen Österreich (CRPD/C/14/D/21/2014) entscheiden. Der Antragsteller stammt aus Linz, wo im Jahr 2004 die Straßenbahnen mit einem Audiosystem zur besseren Orientierung sehbeeinträchtigter Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer ausgestattet wurden. Der Antragsteller wandte sich an die nationalen Gerichte, da die von ihm am häufigsten benutzte Straßenbahn, die seit dem Jahr 2011 in Betrieb ist, über kein derartiges Orientierungssystem verfügte. Die nationalen Gerichte konnten keine Maßnahme mit diskriminierender Wirkung erkennen und verwiesen darauf, dass die erforderlichen Informationen auch über das Internet verfügbar seien. Der CRPD stellte

eine Verletzung von Artikel 5 und 9 fest und forderte Österreich auf, den Zugang zu Informationen in allen Straßenbahnlinien sicherzustellen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss Österreich, für die konventionskonforme Umsetzung einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der konkrete und bestimmbare Vorgaben enthält und so die Überwachung erleichtert.

15. Tagung

Bei der 15. Tagung des Ausschusses wurden zwei Individualbeschwerden abschließend beurteilt. Die Anträge Gemma Beasley gegen Australien (CRPD/C/15/D/11/2013) und Michael Lockrey gegen Australien (CRPD/C/15/D/13/2013) gingen auf vergleichbare Sachverhalte zurück. In beiden Fällen haben sich die Antragstellenden gegen Entscheidungen zur Wehr gesetzt, die eine Betätigung als Jurymitglied in Gerichtsprozessen aufgrund der jeweiligen Beeinträchtigungen verhindert haben. Die zuständigen Behörden verweigerten im Fall Beasley die Inanspruchnahme von Gebärdendolmetschenden und im Fall Lockrey von Schriftdolmetschenden. Sie begründeten die Ablehnung unter anderem damit, dass keine unabhängige und faire Entscheidung der Jurymitglieder möglich sei, da diese von den Dolmetschenden beeinflusst werden könnten. Des Weiteren könnte

den Grundsätzen der Verschwiegenheit der Jurymitglieder so nicht entsprochen werden. Der CRPD stellte eine Verletzung von Artikel 5, 9 und 13 in Verbindung mit Artikel 3, 5, 21 und 29 sowie in Verbindung mit Artikel 2, 4 und 5 fest und empfahl Australien sicherzustellen, dass die Betroffenen als Jurymitglieder an Gerichtsverfahren teilnehmen können und die einschlägigen Gesetze zu überarbeiten.

16. Tagung

Auch dem Antrag Noble gegen Australien (CRPD/C/16/D/7/2012) wurde stattgegeben. Der Antragsteller Marlon James Noble wurde in Australien wegen der Begehung von mehreren Sexualstraftaten gegen Minderjährige für schuldunfähig erklärt und für insgesamt zehn Jahre und drei Monate unter Sicherheitsverwahrung gestellt. Der Antragsteller hätte aufgrund der Schwere der Tat mit einer Verurteilung von zwei bis drei Jahren rechnen müssen, auch wenn der gesetzliche Rahmen jeweils Höchststrafen von sieben und 20 Jahren Haft vorsieht. Die Sicherheitsverwahrung wurde nach gerichtlichen Prüfungen mehrmals verlängert. Der Antragsteller verwies in seinem Antrag vor allem darauf, dass ihm durch die Entscheidungen jegliche rechtliche Handlungsfähigkeit abgesprochen worden seien. Der Ausschuss sah die Beschwerde als begründet an, hat eine Verletzung von Artikel 5, 12, 14 und 15 festgestellt und empfahl Australien, Wiedergutmachung zu leisten, den Antragsteller bei seiner Inklusion in die Gesellschaft zu unterstützen und entsprechende nationale Gesetze zu überarbeiten.

Staatenberichte

13. Tagung

Der Ausschuss prüfte bei der 13. Tagung die Staatenberichte Deutschlands, der Dominikanischen Republik, Kroatiens, der Mongolei, Tschechiens und Turkmenistans. Des Weiteren wurde der Fragenkatalog zum Bericht der Europäischen Union (EU) verabschiedet. Insbesondere der Staatenbericht Deutschlands wurde mit Spannung erwartet. Der CRPD verdeutlichte, dass das föderale System Deutschlands nicht als Ausrede verwenden

det werden kann, die Rechte der BRK auf Länderebene nicht umzusetzen. Während politische Maßnahmen, wie die Einsetzung einer Bundesbeauftragten für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der BRK und die Anerkennung der Gebärdensprache als eigene Sprache positiv gewertet wurden, kritisierte der CRPD insbesondere das ausgrenzende System in Deutschland. Der Ausschuss hat die Empfehlung ausgesprochen, schrittweise Sonderschulen sowie Werkstätte und Wohnheime für Menschen mit Behinderungen zu schließen. Ebenso wurden entsprechende ›Sonderwelten‹ für Menschen mit Behinderungen in der Dominikanischen Republik, Kroatien, Tschechien und Turkmenistan kritisiert.

14. Tagung

Während der 14. Tagung wurden die Staatenberichte von Brasilien, Gabun, Katar, Kenia, Mauritius und der Ukraine geprüft. Erstmals wurde mit der EU auch eine regionale Organisation durch den Ausschuss befragt. Für Portugal wurde der Fragenkatalog verabschiedet. Der CRPD kritisierte insbesondere die unzureichende Prävention von Behinderungen (Gabun, Katar) sowie fehlende Gesetze und Maßnahmen gegen Zwangssterilisationen (Brasilien, Kenia, Mauritius, Ukraine). Bei allen geprüften Staaten verwies der Ausschuss auf den mangelnden Zugang zum Arbeitsmarkt und die damit verbundene Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Positiv hervorgehoben wurden die vielen politischen und rechtlich verbindlichen Maßnahmen, die von der EU eingeleitet wurden. Neben inklusiven Bildungsprogrammen wurde vor allem gelobt, dass aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung keine Gelder mehr für die Institutionalisierung von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung gestellt werden. Der Dialog mit der EU beschränkte sich nicht nur auf die Bereiche, in denen die EU Gesetzgebungs- und Ausführungsgewalt hat, sondern auch auf die Bereiche, in denen gemischte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten vorliegt. Eine besondere Herausforderung für den CRPD stellte die hohe An-

zahl von Expertinnen und Experten dar, die eine EU-Staatsbürgerschaft innehaben. Die Verfahrensordnung des Ausschusses schließen die Mitglieder vom gesamten Verfahren aus, die die Staatsbürger jenes Nationalstaates sind, dessen Bericht verhandelt wird. Aufgrund des supranationalen Charakters der EU wurde die Verfahrensordnung des CRPD verändert. Expertinnen und Experten, die EU-Bürgerinnen und Bürger sind, können danach am Verfahren teilnehmen, dürfen jedoch nicht Berichtersterterinnen oder Berichterstatter werden.

15. Tagung

Bei seiner 15. Tagung prüfte der Ausschuss die Staatenberichte von Chile, Litauen, Serbien, der Slowakei, Thailand, Portugal sowie Uganda und verabschiedete die Fragenkataloge für Bolivien und Guatemala. Insbesondere die Diskriminierung von und Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen wurden in vielen Staaten bisher nur unzureichend nationalrechtlich aufgegriffen (Chile, Portugal, Serbien, Slowakei, Thailand, Uganda). Der CRPD verdeutlichte, dass die Verwendung des medizinischen Modells von Behinderung nicht den Anforderungen der BRK genüge (Chile, Portugal, Serbien, Thailand) und die Staaten angehalten seien, diskriminierende Sprache aus veralteten Gesetzen zu streichen und/oder Gesetzestexte zu überarbeiten (Serbien, Uganda). Hervorgehoben wurde vom Ausschuss die Einrichtung von Institutionen zum Schutz von Menschenrechten (Chile) und Überwachungsmechanismen (Portugal, Thailand). Gleichzeitig wurde während des Dialogs deutlich, dass Staaten große Schwierigkeiten haben, Menschen mit Behinderungen in abgelegenen Regionen zu erreichen (Thailand).

16. Tagung

Der Ausschuss prüfte bei seiner 16. Tagung die ersten Staatenberichte von Äthiopien, Bolivien, Guatemala, Italien, Kolumbien, Uruguay und den Vereinigten Arabischen Emiraten und verabschiedete den Fragenkatalog für Mexiko. Es wurde deutlich kritisiert, dass die Teilnahme der Zivilgesellschaft Äthiopiens an der Tagung kurzfristig abgesagt wurde beziehungsweise keine Beteili-

gung der Zivilgesellschaft an dem Berichtsverfahren festgestellt werden konnte (Vereinigte Arabische Emirate). Die Hintergründe hierfür konnten nicht aufgedeckt werden. In den Dialogen mit den Vertragsstaaten wurde durch den CRPD angemahnt, dass das menschenrechtliche Modell von Behinderung nicht den Weg in die nationale Gesetzgebung gefunden hat und weiterhin überwiegend das medizinische Modell verwendet wird (Bolivien, Guatemala, Kolumbien, Vereinigte Arabische Emirate). Außerdem wurde die mangelhafte Datenlage bezüglich der Umsetzung der BRK (Äthiopien, Bolivien, Guatemala, Kolumbien, Vereinigte Arabische Emirate), die Vormundschaft in Behindertenheimen durch die jeweiligen Leiterinnen und Leiter (Uruguay) sowie Zwangsunterbringung und -inhaftierung in gesonderten Einrichtungen (Äthiopien, Bolivien) und Zwangssterilisation (Guatemala, Kolumbien, Vereinigte Arabische Emirate) kritisiert. Positiv wurde hervorgehoben, dass die BRK inzwischen auch nationalrechtlich an Bedeutung gewinnt.

Verschiedenes

Das Jahr 2016 stand ganz im Zeichen des zehnjährigen Jubiläums der BRK. Auf zahlreichen Veranstaltungen und auf den Tagungen des Ausschusses wurde der Geschichte der BRK gedacht und ein kritischer Dialog über bisherige Erfolge und die weitere Zukunft geführt.

Während der 9. Staatenkonferenz im Jahr 2016 wurden neun neue Mitglieder in den CRPD gewählt. Ab dem Jahr 2017 sind im Ausschuss ein Experte aus Lateinamerika, fünf aus Afrika, vier aus Osteuropa, drei aus Westeuropa und fünf aus dem Asiatisch-Pazifischen Raum vertreten. Die fehlende Geschlechterparität wurde von vielen UN-Organisationen, Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft kritisiert.

Theresia Degener · Lukas Groß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theresia Degener, Behindertenrechtskonvention: 11. und 12. Tagung 2014, VN, 5/2015, S. 229 ff., fort.)