

Die UN-Konvention als Handlungsauftrag

Sigrïd Arnade

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

Vorstellung

Für den Deutschen Behindertenrat habe ich an den Verhandlungen zur Behindertenrechtskonvention auf NGO- Seite (*non-governmental organization*) teilgenommen und zwar an drei der insgesamt acht Sitzungen in den Jahren 2005 und 2006. Wir waren jeweils ungefähr 400 Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und es wurde uns unter dem Motto »Nichts über uns ohne uns!« ein sehr weitgehendes Mitspracherecht eingeräumt. Dadurch ist auch zu erklären, dass das Prinzip der Partizipation sich im Text der Behindertenrechtskonvention an mehreren Stellen wiederfindet.

Seit zweieinhalb Jahren bin ich Geschäftsführerin der ISL (*Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V.*). Und zurzeit bin ich eine von zwei Sprecherinnen der BRK-Allianz. Das ist ein Zusammenschluss von 78 Organisationen, die gemeinsam einen Parallelbericht zum Staatenbericht zur Behindertenrechtskonvention schreiben. Der Staat ist verpflichtet, zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention einen Staatenbericht zu verfassen und zu folgenden Punkten zu berichten: Was ist passiert? Was hat er zur Umsetzung der BRK getan? Das hat er mit ein bisschen Verspätung auch hinbekommen, und es ist ganz üblich bei der UN, dass die Zivilgesellschaft einen eigenen Bericht schreibt, der Folgendes zeigt: Was ist geschönt im Staatenbericht? Was sehen wir anders? Wenn der Staat beispielsweise etwas zur Frauenrechtskonvention schreibt, dann schreibt eine Allianz von Frauenorganisationen, dass es gar nicht so toll bei uns ist, zum Beispiel haben wir keine Lohngleichheit und wir haben das ungerechte Ehegattensplittung. Genauso ist es bei der Behindertenrechtskonvention: Der Staat hat einen Bericht geschrieben, danach ist hier in Deutschland das Paradies auf Erden für behinderte Menschen. Und nun kommen die 78 Organisationen der Zivilgesellschaften, die dann sagen: »Nein, so ganz stimmt das nicht und hier und da und dort gibt es Probleme«. Und ich bin eine der beiden Sprecherinnen dieser BRK-Allianz.

Behindertenrechtskonvention: Was ist neu?

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

Unter einem menschenrechtsorientierten Blickwinkel entsteht »Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren« (BRK Präambel, e). Betonen möchte ich in diesem Zusammenhang die einstellungsbedingten Barrieren, also die Barrieren in den Köpfen, denn es sind gerade diese Barrieren, auf die Menschen mit psychischen Erkrankungen sehr oft bei ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern stoßen. Nach dem Ansatz in der BRK geht es aber nicht mehr um Fürsorge oder Rehabilitation behinderter Menschen, sondern um die gleichberechtigte, selbstbestimmte Teilhabe aller Menschen.

Wie bei allen Menschenrechtskonventionen spielt auch in der Behindertenrechtskonvention der Begriff der *Würde* eine entscheidende Rolle. Der Schutz der Würde ist das zentrale Motiv für alle UN-Konventionen. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die allgemeine Erklärung der Menschenrechte geschaffen, um solche Gräueltaten, wie sie in der Nazizeit geschehen waren, möglichst für alle Zukunft zu verhindern. Dabei ging es immer um den Schutz der Würde aller Menschen unabhängig von Merkmalen wie Rasse, Geschlecht usw. und eben auch unabhängig von einer Behinderung. Das heißt, die Würde aller Menschen muss geschützt werden. Der Schutz dieser Würde ist das zentrale Motiv der Behindertenrechtskonvention.

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

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

Mit der Behindertenrechtskonvention gibt es einige radikal neue Ansätze:

- Zum einen wurde das Thema Behinderung als Menschenrechtsthema anerkannt.
- Zum anderen ist das Prinzip der Partizipation nach dem Motto »Nichts über uns ohne uns!« festgeschrieben worden.
- Des Weiteren wurden *Disability Mainstreaming* und *Empowerment* als Strategien etabliert. *Disability Mainstreaming* bedeutet, dass das Thema Behinderung als Querschnittsthema bei allen politischen Maßnahmen und Planungen zu beachten ist. Nach dem *Disability Mainstreaming* muss geschaut werden, ob geplante Maßnahmen Menschen mit und ohne Behinderung gleichermaßen betreffen oder ob Maßnahmen zum Ausgleich notwendig sind.
- Ganz wesentliche Ziele der BRK sind Chancengleichheit, Inklusion und Selbstbestimmung.

Zum Begriff der *Inklusion*: Die erste UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Bildung, Katharina Tomasevski, beschreibt in ihrem Bericht¹ aus dem Jahre 2002 an die Menschenrechtskommission die verschiedenen Entwicklungsstadien des Rechts auf Bildung im internationalen Kontext, wobei sie sich nicht speziell auf Kinder mit Behinderungen bezieht. Im Stadium der Exklusion werden abweichende Kinder vom Bildungssystem ausgeschlossen. Das Stadium der Separation ist demgegenüber schon ein Fortschritt: Die anderen Kinder werden unterrichtet, aber getrennt von den meisten Kindern. Im Stadium der Integration müssen die besonderen Kinder so fit gemacht werden, dass sie ins Normsystem passen. Das können niemals alle schaffen. Bei der Inklusion dagegen muss sich das Bildungssystem anpassen, so dass es den verschiedenen Bedürfnissen der unterschiedlichen Kinder gerecht wird.

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

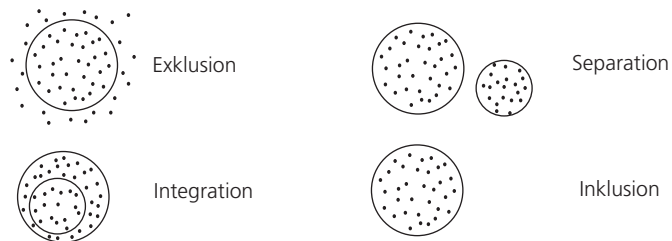


Abb. 1

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

Nun zur *Selbstbestimmung*. Nach der Definition von Selbstbestimmung beinhaltet Selbstbestimmung immer die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen akzeptablen Alternativen. Wenn Menschen mit hohem Hilfebedarf zwangsweise in eine Einrichtung überwiesen werden, kann keinesfalls von Selbstbestimmung gesprochen werden. Man kann erst dann von Selbstbestimmung sprechen, wenn es die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Alternativen gibt. Wobei Selbstbestimmung nicht mit Selbstständigkeit verwechselt werden darf. Auch ein Mensch, der vollkommen unselbstständig ist, der 24 Stunden am Tag Assistenz oder Unterstützung braucht, kann ein selbstbestimmtes Leben führen, wenn er die notwendige Unterstützung erhält und weiterhin selber Entscheidungen treffen kann und über sein Leben, seinen Tagesablauf usw. selber bestimmen kann.

Handlungsaufträge

Mit der Ratifikation der Behindertenrechtskonvention hat sich Deutschland (wie mit der Ratifikation jeder anderen UN-Konvention) zu der *Trias des Menschenrechtsschutzes* verpflichtet. Darunter versteht man:

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

Nun komme ich zu einigen *übergeordneten Handlungsaufträgen*: Das Prinzip der Partizipation, spielt eine ganz wesentliche Rolle in der Behindertenrechtskonvention. Dementsprechend sind die Betroffenen und ihre Organisationen auf Augenhöhe einzubeziehen, wenn etwas geplant oder entschieden wird. Damit die Betroffenen wirklich auf Augenhöhe partizipieren können, müssen sie dazu die Möglichkeiten erhalten. Das heißt, sie sind zum Beispiel durch Empowerment-Trainings dazu zu befähigen, wirklich mit zu diskutieren. Sie müssen ihre Rechte kennen. Sie müssen lernen, wie man gut kommunizieren und sich gut durchsetzen kann. Ihre Selbstvertretungsorganisationen müssen in die Lage versetzt werden, effektiv partizipieren zu können. Julian Rappaport, ein Wissenschaftler aus der USA zum Thema Empowerment, hat einmal gesagt: »Rechte ohne Ressourcen sind ein grausamer Scherz.« So sieht die Realität momentan aus: Nach der Behindertenrechtskonvention haben behinderte Menschen die Rechte zu partizipieren, aber es werden nicht die notwendigen Ressourcen dafür zur Verfügung gestellt.

Nun komme ich zu *konkreten Handlungsbedarfen*. Welche Handlungsbedarfe gibt es im Bezug die Freiheits- und Schutzrechte? Vieles ist schon benannt worden auf einer Konferenz zu dem Thema im Februar 2009. Es ist wiederholt und weiterentwickelt worden im Bericht der 78 Verbände der BRK Allianz, die einen Kurzbericht zum UPR Prozess (*Universal Periodic Review*) verfasst haben. Deutschland kommt

im Frühjahr 2013 vor den Menschenrechtsrat und muss da in Bezug auf alle UN-Konventionen, die Deutschland jemals ratifiziert hat, berichten, wie es um Menschenrechte in Deutschland bestellt ist. Die Zivilgesellschaft liefert Parallelberichte zu diesem Verfahren und die BRK-Allianz hat auch einen Bericht geschrieben. Dort sind auch einige Dinge benannt, die notwendig sind in Bezug auf Freiheits- und Schutzrechte. Und noch detaillierter wird es im umfassenden Parallelbericht der BRK Allianz nachzulesen sein, der Anfang 2013 fertiggestellt sein wird.

Welches sind nun die konkreten Handlungsaufträge?

- Zunächst müssen die Wahlrechtsausschlüsse gestrichen werden: Nach § 13 des Bundeswahlgesetzes gibt es Ausschlüsse für Menschen, die unter Totalbetreuung stehen, und für Menschen, die Straftaten im Zustand der verminderten Zurechnungsfähigkeit begangen haben und deshalb in der Forensik untergebracht sind. Nach verschiedenen UN-Beschlüssen sind diese Wahlrechtsausschlüsse völkerrechtswidrig. Dem hat auch Deutschland zugestimmt und da jetzt gerade das Wahlrecht geändert wird, appelliere ich doch sehr an die Bundestagsabgeordneten, die heute hier unter uns sind, sich dafür einzusetzen, dass diese völkerrechtswidrigen Wahlrechtsausschlüsse zurückgenommen werden. Jetzt besteht eine gute Gelegenheit dazu.
- Außerdem muss das Betreuungsrecht weiter entwickelt werden, entsprechend dem Konzept des *Supported Decision-Making*, also der unterstützten Entscheidungsfindung und nicht der stellvertretenden Entscheidungsfindung.
- Die Anordnung rechtlicher Stellvertretung darf wirklich nur das letzte Mittel sein, wenn alle anderen Hilfesysteme, die es zum Teil noch gar nicht gibt, ausgeschöpft sind.
- Modellprojekte dazu sind zu realisieren und zu beforschen.
- Letztlich sind die Regelungen zur Geschäftsunfähigkeit im BGB entsprechend anzupassen.
- Die Unterbringungsgesetze der Länder sind zu überarbeiten.
- Eine Behinderung alleine darf niemals einen Freiheitsentzug rechtfertigen.
- Kostenloser Rechtsbeistand ist für Betroffene bei Zwangsunterbringung zur Verfügung zu stellen.
- Es darf keine dauerhaften Zwangsunterbringungen geben.
- Insbesondere müssen alternative Hilfesysteme aufgebaut werden.

Persönliches Resümee

Hier möchte ich Bertold Brecht zitieren: »Die Mühlen der Gebirge haben wir hinter uns, vor uns liegen die Mühlen der Ebenen.« Die Gebirge vergleiche ich mit den Verhandlungen zur Behindertenrechtskonvention in New York. Die Ebenen sind der Umsetzungsprozess, in dem wir uns derzeit befinden.

Fakt ist, dass Betreuung und Zwangseinweisung zunehmen. Während es im Jahr 2005 1,2 Millionen Betreuungen gab, waren es 2010 schon 1,3 Millionen. Die Zwangseinweisungen sind von 2005 bis 2009 sogar fast um ein Viertel gestiegen.

Und es ist bekannt, dass es in der Psychiatrie massive Menschenrechtsverletzungen gibt. Wenn es in Deutschland irgendwo Menschenrechtsverletzungen gibt, dann in der Psychiatrie und in der Pflege. Zum Teil kommt es durch strukturelle Gewalt zu diesen Menschenrechtsverletzungen, zum Teil durch schlechte Gesetze, zum Teil durch fehlerhafte Rechtsanwendung und zum Teil durch das Versagen einzelner Personen.

Deshalb möchte ich zum Abschluss für eine *neue Psychiatrie-Enquete* plädieren und zwar diesmal mit den Betroffenen, also unter dem Blickwinkel der Partizipation. Die alte Psychiatrie-Enquete hat in den 1970er Jahren sicherlich gute Arbeit geleistet, es war aber eine Enquete, die vor allem die Versorgungsstrukturen im Blick hatte. Die Zeiten haben sich geändert. Wir brauchen eine Enquete aus der Perspektive der Partizipation: mit den Betroffenen, mit Angehörigenvertretungen und natürlich auch mit weiteren Fachleuten aus Politik, Recht und Medizin.

Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen angelangt. Ich wünsche Ihnen viel Erfolg bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, einen langen Atem und immer brennende Ungeduld! Danke schön.