



An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte

zum „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses am Montag, den 24.11.2008.

I. Einleitende Bemerkungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, das darauf gerichtet ist, die Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention und das dazugehörige Fakultativprotokoll zügig herbeizuführen und damit die beiden internationalen Übereinkommen für Deutschland verbindlich zu machen. Zu begrüßen ist insbesondere, dass es weder eine Interpretationserklärung noch einen Vorbehalt zu Konvention oder Fakultativprotokoll geben wird. Die Konvention setzt inhaltlich wichtige, teilweise zwingende Impulse für die Weiterentwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Für diesen Prozess bildet die Behindertenrechtskonvention die verbindliche Grundlage.

II. Würdigung der Konvention und des Fakultativprotokolls

Empowerment

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt die Behindertenrechtskonvention aufgrund ihrer Inhalte, ihrer speziellen Ausrichtung und ihres Innovationspotentials. Die Behindertenrechtskonvention dient zunächst dem „Empowerment“ der Menschen mit Behinderungen. Sie leistet dies, indem sie Ansprüche auf Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe formuliert, sie rechtsverbindlich verankert und mit möglichst wirksamen Durchsetzungsinstrumenten verknüpft. Jeder Mensch wird durch die Konvention konkret ermächtigt, die dort formulierten individuellen Ansprüche gegenüber dem Staat geltend zu machen und einzufordern.

Menschenwürde als zentraler Begriff

Voraussetzung jedes menschenrechtlichen Empowerment ist das *Bewusstsein der Menschenwürde* - der eigenen Würde und der Würde der anderen. Alle UN-Menschenrechtskonventionen, also auch die Behindertenkonvention, bekräftigen in ihren Präambeln den inneren Zusammenhang zwischen der „Anerkennung der inhärenten Würde“ und den



„gleichen und unveräußerlichen Rechten aller Mitglieder der menschlichen Familie“.¹ Auf diese Weise wird zunächst festgehalten, dass die Menschenwürde (wie immer sie in der religiös, weltanschaulich und kulturell pluralistischen Weltgesellschaft ansonsten interpretiert werden mag) den tragenden Grund der menschenrechtlichen Gleichheit, d.h. des Prinzips der *Nicht-Diskriminierung*, bildet. Außerdem wird im Blick auf die Menschenwürde der herausgehobene Stellenwert der Menschenrechte als „*unveräußerlicher*“ Rechte einsichtig: Es handelt sich um grundlegende Rechtspositionen, die von der Gesellschaft nicht nach Ermessen zuerkannt (und ggf. auch verweigert oder wieder aberkannt) werden können, sondern jedem Menschen aufgrund seiner Menschenwürde unbedingt geschuldet sind.

Der Begriff der Menschenwürde ist für den Menschenrechtsansatz von schlechthin fundamentaler Bedeutung. In der Behindertenkonvention kommt dies besonders deutlich zum Tragen. Von der Würde ist nicht nur ungleich häufiger als in anderen internationalen Menschenrechtsdokumenten die Rede, insofern dieser Begriff an entscheidenden Stellen des Konventionstextes immer wieder aufgegriffen wird. Hinzu kommt, dass die Würde - sehr viel direkter als in anderen Menschenrechtskonventionen - auch als *Gegenstand notwendiger Bewusstseinsbildung* angesprochen wird. Vor allem die Betroffenen selbst sollen in der Lage sein, ein Bewusstsein ihrer eigenen Würde („sense of dignity“) auszubilden. Da Selbstachtung indessen ohne die Erfahrung sozialer Achtung durch andere kaum entstehen kann, richtet sich der Anspruch der Bewusstseinsbildung letztlich an die Gesellschaft im Ganzen. Dementsprechend nimmt die Behindertenkonvention die Staaten in die Pflicht, breit angelegte Programme gesellschaftlicher Aufklärung und Bildung zu entwickeln.

Diversity-Ansatz

Darüber hinaus hat die Konvention eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung. Sie macht deutlich, dass Anerkennung von Behinderung als Bestandteil des menschlichen Lebens und Zusammenlebens eine menschenrechtlich begründete Anforderung an jede staatlich verfasste Gesellschaft ist. Der Konvention liegt ein Verständnis von Behinderung zugrunde, in dem diese keineswegs von vornherein negativ gesehen, sondern als normaler Bestandteil menschlichen Leben und menschlicher Gesellschaft ausdrücklich bejaht und darüber hinaus als Quelle möglicher kultureller Bereicherung wertgeschätzt wird („*diversity-Ansatz*“). Sie markiert damit einen grundlegenden Wechsel, indem sie den traditionellen, primär an Defiziten der Betroffenen orientierten Ansatz ersetzt, ohne den Problemdruck, unter dem Menschen mit Behinderungen leiden, in irgendeiner Weise zu leugnen oder herunterzuspielen.

Die besondere Bedeutung der Konvention liegt darin, dass sie die spezielle Perspektive der Menschen mit Behinderungen auf die Menschenrechte als Ganzes entwickelt. Der Konvention geht es nicht um „Spezialrechte“ für eine besondere Gruppe von Menschen. Vielmehr bekräftigt und konkretisiert sie ausschließlich die „universellen Menschenrechte“, die jedem Menschen aufgrund seines Menschseins - und daher allen Menschen gleichermaßen - zukommen. In diesem Sinne fügt sie sich in den Zusammenhang die bestehenden Schutzinstrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes ein und leistet eine Konkretisierung der universellen Menschenrechte.

¹ Diese Formel findet sich bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, die - obwohl sie selbst nur den Status einer nicht rechtsverbindlichen Resolution hat - gleichsam das Mutterdokument der in ihrem Gefolge entstandenen internationalen Menschenrechtskonventionen darstellt.



Inklusion und Autonomie

Die Konvention fordert in Antwort auf Unrechtserfahrungen, die Menschen mit Behinderungen durch gesellschaftliche Ausgrenzung gemacht haben, deren freiheitliche und gleichberechtigte soziale Inklusion. Diese Orientierung zeigt sich bereits in den allgemeinen Prinzipien, wenn dort die „vollständige und wirksame Inklusion in der Gesellschaft“ als Zielsetzung angesprochen ist. Konkrete Gestalt gewinnt dieses Prinzip etwa in den Forderungen nach gleichberechtigtem Zugang zum Arbeitsmarkt, nach inklusiver Bildung, nach Teilhabe am kulturellen Leben und nach gleichberechtigter Mitwirkung in der Politik. Nach der Konvention gehören individuelle Autonomie und soziale Inklusion unauflöslich zusammen; sie müssen in der praktischen Umsetzung der Verpflichtungen stets zusammen bedacht werden: Ohne soziale Inklusion kann Autonomie praktisch nicht gelebt werden, und ohne Autonomie nimmt Inklusion fast zwangsläufig Züge von Bevormundung an.

Aktive Durchsetzung von Rechten

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt überdies das Vorhaben der Bundesregierung, auch das **Fakultativprotokoll** zur Konvention zu ratifizieren. Das Fakultativprotokoll sieht ein internationales Beschwerdeverfahren vor. In diesem Zuge erhalten Personen oder Personengruppen - nach Ausschöpfung nationaler Rechtsbehelfe - das Recht, sich in Einzelfällen an den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden „Ausschuss“) zu wenden, um ihre Anliegen auf die menschenrechtliche Dimension prüfen und darüber befinden zu lassen. Gerade diese Zuständigkeit des Ausschusses, individuelle Beschwerden behandeln zu können, unterstreicht die Ausrichtung der Konvention, Einzelpersonen in den Stand zu versetzen, die Durchsetzung eigener Rechte aktiv selbst zu verfolgen.

III. Verpflichtungsstruktur der Behindertenrechtskonvention

Mit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet sich Deutschland gegenüber der internationalen Gemeinschaft, aber auch gegenüber den in Deutschland lebenden Menschen, die Bestimmungen der Konvention einzuhalten und umzusetzen.

Die Verpflichtungen, die aus der UN-Behindertenrechtskonvention erwachsen, richten sich *primär* an die Träger deutscher Staatsgewalt. Die Adressaten in Deutschland sind die *Parlamente auf der Ebene von Bund und Ländern*, welche die Konvention im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung umzusetzen haben. Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Umsetzung der Konvention verantwortlich. Neben den Parlamenten sind *Behörden und Gerichte sowie die Körperschaften öffentlichen Rechts* ebenfalls Adressaten der Normen, da diese an Gesetz und Recht gebunden sind.

Die Konvention verpflichtet die staatlichen Organe in Bund und Ländern dazu, die *volle Verwirklichung aller Menschenrechte für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten und zu fördern*. In Folge gebietet sie, *geeignete Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken* zu ergreifen (Siehe dazu Artikel 4 Absatz 1). Insbesondere in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie auch in der Konvention normiert sind, verpflichtet sich Deutschland, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Ressourcen, nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen (Artikel 4 Absatz 2). Insofern verbleiben Bund und Ländern Ermessensspielräume, die aber nicht beliebig ausgestaltet werden können. Den staatlichen Organen wird die



Argumentationslast auferlegt, die Rückbindung politischer Entscheidungen an die Behindertenrechtskonvention zu erklären.

Demzufolge werden gesetzliche Anpassungen allein nicht ausreichen. Entscheidend für die Umsetzung der Konvention ist vielmehr auch eine Änderung der rechtlichen und gesellschaftlichen Praxis. Die Umsetzung ist daran zu messen, ob die Bestimmungen der Konvention, insbesondere die dort anerkannten Rechte, auch *de facto* verwirklicht sind. Neben dem Gebot der schrittweisen Umsetzung besteht das *Gebot der unmittelbaren Einhaltung*. Während die Umsetzung als ein zielgerichteter Prozess zu verstehen ist, an den die Konvention ihrerseits bestimmte Anforderungen stellt, meint „Einhaltung der Konvention“, dass der Staat bestimmten Vorgaben ohne jeden Zeitaufschub - also auch ohne Ressourcenvorbehalt - entsprechen muss.

Einige rechtliche Bestandteile der Konvention sind ohne weitere Zwischenschritte schon hier und jetzt schlicht „einzuhalten“. Dazu gehören die Verpflichtungen, die nach dem Völkerrecht bereits als unmittelbar anwendbar gelten. Darunter fallen etwa (in weiten Teilen) das Diskriminierungsverbot sowie die Kernbereiche der einzelnen Rechte. Denn für die Einhaltung dieser Bestandteile sind weder zusätzliche Ressourcen noch vermittelnde Maßnahmen wie zum Beispiel gesetzgebende Schritte erforderlich. Das Erfordernis, „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, ist zum Beispiel dazu zu rechnen.

IV. Schaffung und Stärkung von Strukturen zur Implementierung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt die Behindertenrechtskonvention außerdem, weil diese verpflichtende Impulse zur Schaffung und Stärkung nationaler Strukturen zur Einhaltung und Umsetzung setzt. Die Erfahrung weltweit unterstreicht, wie zentral für die Einhaltung und Umsetzung menschenrechtlicher Abkommen institutionelle Strukturen zur Implementierung sind. Von diesen Strukturen zur Implementierung sind Strukturen der Überwachung (dazu unten V.) zu unterscheiden.

Schaffung von „Focal Points“

Zu erinnern ist an die verpflichtende Vorgabe der Behindertenrechtskonvention, einen oder mehrere „Focal Points“ innerhalb der Regierung („within government“) zu bestimmen. Unter einem „Focal Point“ versteht die Konvention entweder Abteilungen oder Einzelpersonen eines oder mehrerer Ministerien, die möglichst hochrangig angesiedelt sind.

Gemeint sind damit nicht unbedingt Stellen, die physisch von außen her erreichbar sind, wie es der deutsche Übersetzungstext „Anlaufstelle“ irreführend nahe legt. Vielmehr sollen als „Focal Point“ primär Stellen im Sinne von Verantwortungsträgern innerhalb der Regierung benannt werden, die die Umsetzung der Konvention anleiten und dafür auch nach außen und innen *rechenschaftspflichtig* sind. Da die Länder durch die Konvention ebenfalls verpflichtet sein werden, scheint es zwingend, solche Stellen auch in den Regierungen auf der Landesebene zu bestimmen. Diese Stellen sollten auf Dauer eingerichtet, hinreichend ausgestattet und innerhalb der Regierung möglichst hoch angesiedelt sein.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die Verlautbarung des federführenden Ministeriums, für das eigene Haus einen Focal Point zu bestimmen und überdies für die Benennung von weiteren Focal Points innerhalb der Bundesregierung und Landesregierungen einzutreten.



Schaffung eines Koordinationsmechanismus

Die Konvention enthält darüber hinaus den Auftrag, die Einrichtung eines (interministeriellen) Koordinationsmechanismus zu prüfen. Dieser Mechanismus hat das Ziel, die Durchführung der Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und auf den verschiedenen Ebenen zu befördern. Er würde helfen, die notwendige Kommunikation zu koordinieren, die gemeinsame Willensbildung zu erreichen und Qualifizierungsprozesse zu erleichtern. Dieser institutionelle Mechanismus könnte außerdem dazu dienen, Transparenz nach außen herzustellen und auf diesem Wege gegebenenfalls ein Forum für Austausch und Diskussion mit der Zivilgesellschaft zu schaffen. Seine Einrichtung wäre in Deutschland - im Vergleich zu den derzeit bestehenden losen innerstaatlichen Strukturen zur Umsetzung menschenrechtlicher Übereinkommen - in dieser Form ein Novum.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt deshalb, die bestehenden Strukturen zur Einhaltung und Umsetzung von menschenrechtlichen Übereinkommen, insbesondere in Bezug auf die Behindertenrechtskonvention zu prüfen und gemäß der Behindertenrechtskonvention fortzuentwickeln.

Grundsätze für die Gestaltung von Umsetzungsprozessen

Im Rahmen der Vereinten Nationen haben sich über die Jahrzehnte Gestaltungsprinzipien herausgebildet, die bei der Umsetzung menschenrechtlicher Übereinkommen beachtet werden sollten. Die Erfahrung weltweit hat gezeigt, dass Umsetzungsprozesse in den Gesellschaften eher gelingen und positive Ergebnisse zeigen, wenn diese Gestaltungsprinzipien im Prozess eine Rolle spielen. Zu diesen Prinzipien gehören beispielsweise Transparenz, Partizipation, Nichtdiskriminierung, Kooperation, die Rechenschaftspflichtigkeit („accountability“) und Überwachung („monitoring“). Diese Grundsätze finden in den Menschenrechten ihre Grundlage. In die Behindertenrechtskonvention sind sie unterschiedlich deutlich eingeschrieben.

Hervorgehoben werden soll der Grundsatz der Partizipation. An mehreren Stellen stellt die Konvention heraus, dass die Einbeziehung und Mitwirkung von Betroffenen und gegebenenfalls von repräsentativen Organisationen von entscheidender Bedeutung ist. Die Konvention etwa verbindlich vor, dass Menschen mit Behinderungen einschließlich von Kindern mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, aktiv in die Beratungen mit einbezogen werden sollen.

Für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention stellt sich die Aufgabe, diese Prinzipien aktiv zur Geltung zu bringen. Hierfür sind gegebenenfalls neue Handlungsformen zu erproben, um insbesondere den Erfordernissen von Partizipation und Transparenz vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen hinreichend Rechnung zu tragen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt daher das Vorhaben, die anstehenden Umsetzungsprozesse transparent und partizipativ, insbesondere unter Einbeziehung von Betroffenen und Betroffenenorganisationen, zu gestalten.

V. Bedeutung des „Monitoring“ der Behindertenrechtskonvention

Unter „Monitoring“ (Überwachung) versteht die Konvention einen *notwendigen wie selbstverständlichen Prozess, in welchem die Umsetzung der Konvention von verschiedenen Akteuren gemeinschaftlich gesteuert wird*. Der Konvention liegt damit ein weites Verständnis von Überwachung zugrunde, das mehrere Komponenten sowie gesellschaftliche wie staatliche Akteure einbezieht und die Schaffung einer unabhängigen Monitoringstelle voraussetzt.

Verpflichtung verschiedener Akteure, insbesondere des Parlaments

Die Konvention selbst unterstreicht auch hier die besondere Legitimation und Verpflichtung einiger Akteure, an diesem Prozess der Überwachung aktiv teilzunehmen. Dem Bereich der Überwachung ist der UN-Fachausschuss (mit Sitz in Genf) zuzurechnen, der die Umsetzungsprozesse in den Vertragsstaaten von internationaler Warte aus befördern und überwachen soll. Der Zivilgesellschaft, insbesondere den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen, spricht die Konvention eine bedeutsame Rolle zu (Siehe insbesondere Artikel 33 Absatz 3).

Auch der Deutsche Bundestag ist nicht „nur“ für die Umsetzung mit verantwortlich, sondern auch im Zusammenspiel mit anderen Akteuren in die Überwachung der Einhaltung und Umsetzung der Behindertenrechtskonvention eingebunden ist.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt deshalb, in Zukunft den mit der Behindertenrechtskonvention verbundenen Themen und Fragestellungen, insbesondere den Empfehlungen, die der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Deutschland gegenüber aussprechen wird, auch im parlamentarischen Rahmen eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Mandatierung einer unabhängigen Monitoring-Stelle

Teil des Monitoring-Ansatzes der Behindertenrechtskonvention besteht in der Mandatierung und dauerhaften Unterhaltung eines *unabhängigen Mechanismus*, der so genannten „Monitoring-Stelle“.

Diese Stelle soll die konventionseigenen Rechte fördern und schützen sowie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch Deutschland überwachen. Ihre Funktion ist nicht, die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention selbst vorzunehmen; die Verpflichtung zu Umsetzung liegt bei den staatlichen Organen von Bund und Ländern.

Dieser Impuls der Vereinten Nationen, die Strukturen des nationalen Menschenrechtsschutzes auszubauen und gegebenenfalls durch unabhängige Institutionen zu ergänzen, steht im Trend der allgemeinen internationalen Entwicklung. Ziel dieser Entwicklungen ist es, die Schaffung der nationalen Strukturen zu befördern, die für eine effektive Implementierung menschenrechtlicher Standards in den Staaten - also vor Ort - sorgen sollen. Zu dieser Entwicklung gehört die Schaffung von so genannten Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die mittlerweile in über 60 Staaten der Welt zu finden sind.²

² Auch die diesjährige Entscheidung des Deutschen Bundestages, einen Nationalen Präventionsmechanismus gemäß des Fakultativprotokolls zur UN-Antifolterkonvention einzurichten, gehört systematisch in diese allgemeine Tendenz, den internationalen Menschenrechtsschutz institutionell mit einem nationalen Monitoring zu verbinden und dadurch zu stärken.

Bei der Beauftragung einer unabhängigen Stelle im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention soll der Staat die Pariser Prinzipien, also den UN-Standard in Bezug auf „Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“ berücksichtigen. Mit dem Verweis auf die Pariser Prinzipien bezieht sich die Konvention ausdrücklich auf den Typus *der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen*, für den in Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte steht.

Die Schaffung oder Benennung einer Monitoring-Stelle im Zusammenhang mit der Behindertenrechtskonvention ist für das Wirksamwerden der verbürgten Rechte von großer Wichtigkeit. Die fortschreitende Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen und auch der mit der Konvention verbundene weit reichende Handlungsauftrag machen diese zusätzlichen institutionellen Voraussetzungen notwendig, damit das föderale Deutschland die effektive, kohärente und partizipativ angelegte Umsetzung der Konvention gewährleisten kann.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die Entscheidung der Bundesregierung vom 01. Oktober 2008, mit der sie das Institut als unabhängige Monitoring-Stelle im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 der Behindertenrechtskonvention bestimmt³ und ein dauerhaftes jährliches Budget in Höhe von € 463.000,00 vorsieht.

VI. Deutsche Übersetzung der Konvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll liegen in sechs authentischen Sprachfassungen (englisch, französisch, arabisch, chinesisch, russisch, spanisch) vor. Mit „authentisch“ sind die Fassungen gemeint, denen von der Konvention selbst zugesprochen wird, die völkerrechtlichen Normen verbindlich wieder zu geben. Für die Anwendung und Auslegung der Konvention in behördlichen und gerichtlichen Verfahren in Deutschland dürfen nur die „authentischen“ Sprachfassungen entscheidend herangezogen werden, weil nur diese Sprachfassungen die Normen der Konvention inhaltlich richtig rechtlich verbindlich wiedergeben.

Dem vorliegenden Entwurf eines Ratifikationsgesetzes angehängt ist die mit Lichtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte deutsche Übersetzung, welche die Konvention in weiten Teilen angemessen wiedergibt (im Folgenden „deutsche Übersetzung“). Aus der Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist erforderlich, eine in allen Punkten angemessene Übersetzung der Konvention ins Deutsche zu gewährleisten. Die deutsche Übersetzung entspricht diesen Anforderungen noch nicht.

Eine in allen Punkten angemessene Übersetzung ist wichtig, weil gerade der deutschen Fassung zugeordnet wird, wichtige Impulse für die behindertenpolitischen Diskussion zu setzen und gesellschaftliche Entwicklungen zu begleiten. Mit der deutschen Übersetzung wird in der öffentlichen Wahrnehmung der Anspruch verbunden sein, den Inhalt der Konvention vollständig und in allen Punkten richtig zu repräsentieren. Denkbare Fehlleitungen der Diskussion oder etwaige Barrieren im Austausch über den zutreffenden Inhalt der Konvention sollten deshalb nach Möglichkeit vermieden werden. Es wäre nicht vertretbar, wenn im Zuge einer Übersetzung das Potential der Konvention geschmälert würde.

³ Das Institut und die behindertenpolitischen Verbände sind in dieser Frage vor der Entscheidung konsultiert worden.



Deutsch ist darüber hinaus nicht nur Alltagssprache, sondern sie bestimmt auch den innerdeutschen Rechtsverkehr. Untersuchungen zeigen auf, dass die behördliche und gerichtliche Praxis (trotz der eingangs dargestellten Verpflichtung zur Heranziehung einer authentischen Sprachfassung) überwiegend auf die deutschen Übersetzungen der völkerrechtlichen Übereinkommen abstellt. Gerade die deutsche Übersetzung wird ihre weite Verbreitung in Deutschland finden (dies gilt auch wegen der „barrierefreien Formate“, die auf der Grundlage der deutschen Übersetzung erstellt werden). Diese deutsche Übersetzung soll nicht zuletzt Menschen mit Behinderungen über ihre Rechte informieren.

Dass die deutsche Übersetzung punktuell zu prüfen und ggf. zu ändern ist, soll exemplarisch ausgeführt werden. Berechtigt ist beispielsweise die Kritik an der Übersetzung der englischen Begriffe „inclusion“ mit „Integration“ beziehungsweise „inclusive“ mit „integrativ“, die im Deutschen zutreffender mit „Inklusion“ beziehungsweise „inklusive“ übersetzt worden wären. Die vier einschlägigen Stellen im Zusammenhang des Rechts auf Bildung und des Rechts auf Arbeit gibt die deutsche Übersetzung mit „Integration“ beziehungsweise „integrativ“ wieder. Während die englische Fassung etwa von „inclusive education system“ spricht, verwendet die deutsche Übersetzung die Wortwahl „integratives Bildungssystem“. Diese Übersetzung ist problematisch.

Der Begriff der „Inklusion“ steht, wie oben (II.) bereits erläutert, zunächst für eine zentrale Forderung der Behindertenrechtskonvention insgesamt. „Inklusion“ ist außerdem ein neuer, aus dem Englischen kommender völkerrechtlicher Begriff, der ohne Weiteres im Deutschen übernommen werden könnte. Seine inhaltliche Bestimmung ist alles andere als abgeschlossen, sondern vollzieht sich im Zusammenhang eines offenen Interpretationsprozesses. Schon jetzt lässt sich feststellen, dass die im Namen der „Inklusion“ vorgetragene Ansprüche auf eine Öffnung gesellschaftlicher Bereiche für die effektive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen über das hinaus gehen, was traditionell mit „Integration“ gemeint ist: Es geht nicht nur darum, innerhalb bestehender Strukturen Raum zu schaffen auch für Behinderte, sondern gesellschaftliche Strukturen so zu gestalten und zu verändern, dass sie der realen Vielfalt menschlicher Lebenslagen - gerade auch von Menschen mit Behinderungen - von vornherein besser gerecht werden. In jedem Fall ist zu erwarten, dass sich in den kommenden Jahren das menschenrechtliche Verständnis von „Inklusion“, insbesondere im Zusammenhang mit der Behindertenrechtskonvention, noch stark entwickeln wird. Gerade die zukünftige Auslegungspraxis des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch entsprechende rechtlich nicht verbindliche Äußerungen („soft law“) wird entscheidend dazu beitragen können.

Diesen internationalen Entwicklungen gegenüber sollte man sich in Deutschland nicht verschließen. Festigt sich in Deutschland der Sprachgebrauch von „Inklusion“ begünstigt durch eine entsprechende deutsche Übersetzung, kann die innerdeutsche behindertenpolitischen Diskussion mit den internationalen Entwicklungen kommunikativ weitaus leichter Schritt halten. Außerdem können die mit „Inklusion“ verbundenen Chancen und innovativen Potentiale der Behindertenrechtskonvention leichter vermittelt und genutzt werden. Die Übersetzung von „Inclusion“ mit dem Begriff „Integration“ dagegen wäre in Bezug auf die internationale Diskussion weitaus weniger anschlussfähig. Die Beibehaltung der Übersetzung in diesem Punkt würde eher kommunikative Barrieren etablieren. Daher müsste man in den kommenden Jahren womöglich ständig zusätzliche „Übersetzungsleistungen“ erbringen, weil sich der internationale Diskurs nach allen Erwartungen auf den Begriff der „Inklusion“ stützen wird.



Diese obigen Ausführungen zeigen, dass die Anforderungen an eine deutsche Übersetzung hoch zu stecken sind. Es sollte alles daran gesetzt werden, die sprachlichen Feinheiten der authentischen Sprachfassungen der UN-Behindertenrechtskonvention in allen Punkten angemessen wiederzugeben.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundestag, dafür Sorge zu tragen, dass die an das parlamentarische Ratifikationsgesetz angehängte deutsche Übersetzung der authentischen Sprachfassungen in allen Punkten in Wortlaut und Sinn gerecht wird. Die punktuelle Änderung in Bezug auf die Übersetzung von „inclusion“ ist im laufenden Verfahren in Betracht zu ziehen.

VII. Denkschrift

Die dem Gesetzentwurf beigefügte Denkschrift ist lediglich die Begründung der Bundesregierung für das Ratifikationsgesetz. Sie gibt Aufschluss über die Überlegungen der Bundesregierung und der Bundesländer, mit denen die Inhalte der Denkschrift abgestimmt worden sind, zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes.

Hingegen kann die Denkschrift nicht den völkerrechtlich gesetzten Anwendungsbereich der Behindertenrechtskonvention definieren oder über den Umfang ihrer völkerrechtlichen Rechtswirkungen bestimmen. Die Behindertenrechtskonvention entfaltet, wie oben ausgeführt, Umsetzungsverpflichtungen im Hinblick auf alle gesetzliche Regelungen, alle rechtlich gestützten Praktiken, aber auch alle rechtlich nicht geregelten Praktiken, die für die tatsächliche Verwirklichung der in der Konvention verbrieften Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen relevant sind. Über die Denkschrift auf den rechtlichen Inhalt oder Geltungsumfang der Behindertenrechtskonvention Einfluss zu nehmen, ist nicht möglich.

VIII. Abschließende Bemerkungen

Die Behindertenrechtskonvention ist ein Meilenstein für den internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die Erwartung, dass Deutschland nach der Ratifikation die verbindlichen Maßstäbe der Behindertenrechtskonvention einhält und einen Arbeitsprozess beginnt, um eine systematische und kohärente Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Hierfür kann an positive Entwicklungen in der Behindertenpolitik der letzten Jahre angeknüpft und auf Errungenschaften in Staat und Gesellschaft aufgebaut werden. Die Behindertenrechtskonvention setzt jedoch noch weiterreichende Anforderungen an einen gesellschaftlichen Lernprozess, der die Chance mit sich bringt, zur Humanisierung der Gesellschaft als Ganze beizutragen.

Berlin, 20.11.2008

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt/ Dr. Valentin Aichele, LL.M.