

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Definition, Begriffe und wesentliche Rechte

Zusammenfassung von Uwe Harm¹

Am 26.3.2009 ist die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Deutschland als völkerrechtlicher Vertrag in Kraft getreten. Die Konvention verpflichtet Deutschland zur Umsetzung im Recht und in der gesellschaftlichen Teilhabe. Die Konvention hat die Stellung eines Bundesgesetzes mit der Besonderheit, dass älteres Recht im Sinne der Konvention auszulegen ist, neues Recht sich an die Grundsätze der Konvention anlehnen muss. Im Anwendungsbereich dieser Konvention haben sich teilweise falsche und nicht korrekte Begriffe etabliert, die auch zu einem falschen Verständnis führen können. Bei der Umsetzung z. B. zur allgemeinen Inklusion sind noch viele Maßnahmen erforderlich.

1. Definition der betroffenen Menschen:

Artikel 1 Absatz 2:

Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

Neu ist dabei die Abkehr von der reinen Defizitorientierung als wesentliches Merkmal. Zu der Aufzählung von verschiedenen körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen kommt nun die „Wechselwirkung“ mit Barrieren hinzu, die sie an der gleichberechtigten Teilhabe hindern. Beides zusammen, also „Beeinträchtigungen“ (Defizite, die nach der WHO aber mit der internationalen ICF-Klassifizierung zu beschreiben sind²) und hindernde „Barrieren“ aller Art ergeben die „Behinderung“.

In diesem Sinne enthalten inzwischen viele Bundes- und Landesgesetze diese Definition und sprechen korrekt von „Behinderung“, weil in diesem Begriff beide Komponenten enthalten sind. Auch die Reform des Betreuungsrechtes (ab 1.1.2023) hat im BGB den Begriff „Behinderung“ aus den obigen Gründen beibehalten³.

2. Unterstützung von Menschen mit Behinderungen

In Artikel 12 der Konvention werden die Staaten aufgefordert, anzuerkennen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen „Rechts- und Handlungsfähigkeit“ besitzen und genießen dürfen. Etwas freier übersetzt bedeutet die „Rechts- und Handlungsfähigkeit“ die Fähigkeit, in allen eigenen Angelegenheiten des Lebens selbstbestimmt Entscheidungen treffen zu können. Wenn nun von einigen Verbänden und Institutionen davon geredet wird, diese Menschen müssen erst dazu „befähigt“ werden, dann wird damit gleichzeitig ausgesagt, dass sie nicht die volle „Rechts- und Handlungsfähigkeit“ haben. Genau dies will die Konvention vermeiden. Deshalb spricht sie in Art. 12 Absatz 3 von der u. U. gegebenen Notwendigkeit, die „Ausübung“ der Handlungsfähigkeit zu „unterstützen“ (Unterstützung = Support). Die „Ausübung“ der Handlungsfähigkeit hat zwei Bereiche.

¹ Der Verfasser gehört zum Kreis des vom Institut für Menschenrecht in Berlin berufenen Expertenkreises mit dem Auftrag, insbesondere die Gerichte im Bundesgebiet mit Fortbildungsveranstaltungen über den Inhalt und die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention zu informieren.

² Zu den ICF-Funktionsstörungen gehört z. B. auch die Lernschwäche. Sie ist nur ein Merkmal geistiger Behinderung und darf nach Datenschutzrichtlinien nicht öffentlich gemacht werden. Nur der Oberbegriff „geistige Behinderung“ oder „psychische Behinderung“ ist zulässig, da die einzelnen Defizitmerkmale dabei unbekannt bleiben.

³ Der Begriff „Behinderung“ ist wertneutral! Die Ansicht, dies sei eine wenig wertschätzende Bezeichnung ist unzutreffend. Es geht um einen gemeinsamen festen Bedeutungsinhalt und Oberbegriff, um präzise und korrekt einen Sachverhalt zu bezeichnen, ohne dabei Einzelmerkmale nach ICF entgegen Datenschutz öffentlich zu machen.

Zum einen ist gegebenenfalls die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung notwendig (= Beratung im Innenverhältnis) und zum anderen die Unterstützung bei der Geltendmachung und Umsetzung der Entscheidung (= Begleitung z. B. über Assistenzleistungen gem. § 78 SGB IX oder Vertretung über die Bestellung eines rechtlichen Betreuers im Außenverhältnis). Es geht also tatsächlich um „Unterstützung“ und nicht um eine therapeutische Befähigung zur Handlungsfähigkeit, die ja gerade als vorhanden in der Konvention impliziert wird.

Alle Maßnahmen zur Unterstützung bei der Ausübung der Handlungsfähigkeit müssen gem. Absatz 4 ohne Manipulation, ohne Interessengegensätze stattfinden und gewährleisten, dass sie „die Rechte, den Willen und die Präferenzen“ als Maßstab nehmen.

Der Begriff „Unterstützung“ ist damit fest umrissen und hat deshalb auch Eingang in alle Gesetze und auch in der Reform des Betreuungsrechts (BGB) gefunden. Der Begriff hat einen festen Bedeutungsinhalt, ist wertneutral und sollte deshalb von alles „Profis“ benutzt werden.

3. Die allgemeinen Grundsätze und Verpflichtungen aus der Konvention

Nach Artikel 1 Absatz 1 der UN-BRK soll für Menschen mit Behinderungen der gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Achtung vor der innewohnenden Würde gefördert und geschützt⁴ werden.

Artikel 4 enthält einen Katalog von „Verpflichtungen“, die alle Vertragsstaaten treffen. Viele dieser Verpflichtungen sind im deutschen Recht ohnehin schon Standard⁵, aber manches muss verstärkt oder neu überdacht werden.

Einige Beispiele:

a) Pflichten der Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen

„... Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln.“

Behörden können zwar nicht die zugrundeliegenden Beeinträchtigungen beseitigen, aber sie können zum Zwecke der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft

- a) Unterstützungssysteme schaffen und fördern und
- b) Barrieren, die sich aus den Gepflogenheiten behördlichen Handelns ergeben, abbauen.

In Deutschland hat man inzwischen verschiedene Unterstützungssysteme geschaffen oder bestehende den Grundsätzen der Konvention angepasst, z. B. die Hilfen aus dem SGB IX, insbesondere die Assistenzleistungen des § 78 oder das Betreuungsrecht, das neu reformiert wurde und am 1.1.23 in Kraft tritt. Dennoch fehlen wichtige Maßnahmen, insbesondere Hilfen zur sprachlichen Verständigung, wenn Menschen mit Hör- und Sprach- Behinderungen öffentliche Veranstaltungen besuchen wollen, die ihre Rechte betreffen. Auch die Unterstützung bei der Mobilität ist noch verbesserungsbedürftig (z. B. Fahrdienste).

Leider gibt es nach wie vor Barrieren im behördlichen Umgang mit Menschen mit Behinderungen. So ist der barrierefreie Zugang zu allen Behörden und öffentlichen Einrichtungen nicht flächendeckend

⁴ Das ist im Einklang mit Artikel 1 unserer Verfassung, die alle staatliche Gewalt verpflichtet, die Würde zu achten und zu schützen.

⁵ Das Grundgesetz und viele darauf fußende weiteren Bundes- und Landesgesetze verbieten Diskriminierung aufgrund von Behinderung, verlangen Chancengleichheit und Unterstützung.

möglich. Stufen und Treppen sind das Eine, Begleitung und unmittelbare Unterstützung in behördlichen Angelegenheiten das Andere.

Eine weitere nicht nur für Menschen mit Behinderungen bestehende Barriere ist die Kommunikation von Behörden, Gerichten und öffentlichen Einrichtungen in Sprache und Schriftverkehr. Der Begriff der „Kommunikation“ nimmt einen hohen Stellenwert in der UN-BRK ein und verpflichtet die Staaten dabei beispielsweise (Artikel 2) zu

Brailleschrift, taktile Kommunikation, Großdruck, einfache Sprache, durch Vorlesen zugänglich und alternative Formen und Formate einschließlich Sprache (mit Gebärdensprache).

Die übliche Behörden-, Amts- und Rechtssprache einschließlich deren Struktur ist unnötig schwer verständlich und kann allein deswegen Menschen mit Behinderungen, insbesondere solche, die durch altersbedingten Abbau ihrer geistigen Fähigkeiten eingeschränkt sind oder solche mit geistiger Beeinträchtigung eine Barriere sein und damit gleichzeitig Diskriminierung bewirken.

Die Konvention verpflichtet bei diesem Thema alle staatlichen Einrichtungen zu einer möglichst einfachen und verständlichen Sprache in Wort und Schrift.

b) Teilhabe und Inklusion

Gemäß Artikel 3 Buchstabe c) der Konvention gilt es

die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft

zu verwirklichen.

Mit dieser Forderung ist der Begriff der „Inklusion“ verbunden. Diese Aufgabe erfordert noch viel Kreativität. Einerseits sind alle dazu hindernden Barrieren zu ermitteln und deren Beseitigung zu fordern. Andererseits müssen Menschen mit Behinderungen gezielte Unterstützung erhalten, weil sie oft allein wegen ihrer verschiedenen Beeinträchtigungen nicht selbst in der Lage sind, sich in die Gesellschaft gleichberechtigt einzubringen. Neben den vielen Vereinen, die sich um diese Aufgabe bemühen, sollten auch ungebundene ehrenamtliche Einzelpersonen zur entsprechenden (begleitende) Assistenz aufgebaut werden (mit Bewilligung gem. § 78 SGB IX?).

Mit dieser Forderung nach „Einbeziehung in die Gesellschaft“ – also Inklusion – ist auch die politische Teilhabe angesprochen. Auch hier ist noch viel nachzuholen zum Beispiel durch die Etablierung von Beiräten in allen größeren Kommunen und überörtlichen Gremien. Auch die politischen Parteien sind dabei angesprochen. Nach der Verfassung sind sie der allgemeinen politischen Meinungsbildung und Durchsetzung verpflichtet und müssen daher die Belange von Menschen mit Behinderungen (immerhin ca. 10 % der Gesellschaft!) in ihrer Organisation durch geeignete Maßnahmen (z. B. Beauftragte innerhalb der Partei u. ä.) berücksichtigen.

4. Aufgabenvielfalt für Behörden, Beauftragte und Beiräte

Die obige Zusammenstellung ist nur ein wesentlicher Ausschnitt aus den Verpflichtungen und Forderungen der UN-BRK. Sie stellt aber im Wesentlichen die Pflichten öffentlicher Einrichtungen (Behörden, Gerichte) dar und damit den Aufgabenbereich für Beauftragte für Menschen mit Behinderungen oder entsprechende Beiräte dar.