

# UNO-Generalversammlung verabschiedet Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen - Teil II (Teil I vgl. RdLh Nr. 1/07, S. 37 ff.)

Welchen Einfluss hat dieses internationale Übereinkommen auf das deutsche Recht?

von Klaus Lachwitz

Der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen hat am 30. März 2007 im Auftrag des Bundespräsidenten und gemeinsam mit vertretungsberechtigten Repräsentanten aus mehr als 80 Mitgliedstaaten das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen unterzeichnet. Seit dem Vollzug dieses formellen Aktes hat in Deutschland und in vielen Teilen der Welt die Diskussion zu den Modalitäten des Ratifikationsverfahrens und zur Übertragung des Inhalts der UN-Konvention in Nationales Recht begonnen.

Es ist deshalb wichtig, sich über den Inhalt des Übereinkommens zu informieren.

Im Anschluss an den im Rechtsdienst Nr. 1107, S. 33 ff. veröffentlichten Beitrag, der sich mit der Präambel und den ersten zwölf Artikeln der Konvention befasst hat, folgt in Teil II eine zusammenfassende Wiedergabe und Bewertung der Art. 12-30.

## Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor Recht und Gesetz — Fortsetzung aus Teil I dieses Beitrags, RdLh 1/07, S. 42).

Wie ausgeführt, enthält Art. 12 eine Abkehr von vor-mundschaftsrechtlichen Regelungen, die insbesondere für Menschen mit geistiger Behinderung und/oder psychosozialen Problemen eine gesetzliche Vertretung durch Dritte anordnen und die betroffenen Menschen ganz oder teilweise in der Ausübung ihrer Geschäftsfähigkeit beschränken.

Das in aller Welt verbreitete Modell der gesetzlichen Vertretung, in dem ein Dritter an Stelle des behinderten Menschen handelt (Substituted Decision Making), soll durch ein *Unterstützungsmodell* ersetzt werden, das den behinderten Menschen bei der Feststellung und

Abgabe von Willensäußerungen begleitet, ihn aber nicht in der Ausübung seiner Rechte einschränkt (Supported Decision Making).

Zwar geht das deutsche Betreuungsrecht im Gegensatz zu den insbesondere in den Staaten Zentral- und Osteuropas noch immer verbreiteten Entmündigungsverfahren davon aus, dass durch die Anordnung einer Betreuung die Geschäftsfähigkeit des betreuten Menschen nicht beeinträchtigt wird. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Betreuung für alle Angelegenheiten angeordnet und mit einem Einwilligungsvorbehalt gem. § 1903 BGB verknüpft wird.

Auch die über 100 Jahre alte Vorschrift des § 105 BGB,

nach der die Willenserklärung eines in seiner Willensfähigkeit beeinträchtigten Menschen *nichtig* ist, steht nicht in Einklang mit Art. 12, weil sie den betroffenen Menschen von der Teilnahme am Rechtsverkehr vollständig ausschließt.

In der Erwägung, dass die Umstellung von einem Modell der Rechtsvertretung auf ein Modell der rechtlichen Unterstützung/Assistenz in vielen Staaten nur schrittweise vollzogen werden wird und auch das Modell der rechtlichen Unterstützung/Assistenz in der Praxis zu erheblichen Einschränkungen in der Lebensgestaltung führen kann, schreibt Art. 12 Abs. 3 vor, dass alle Maßnahmen, die sich auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit eines Menschen auswirken, so ausgestaltet werden müssen, dass Missbräuche verhindert werden, der Wille und die Präferenzen der Personen respektiert sowie Interessenkonflikte vermieden werden, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird und eine regelmäßige Überprüfung aller Maßnahmen „durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder ein Gericht“ erfolgt.

Die in Art. 12 geregelte „Gleiche Anerkennung von Recht und Gesetz“ gilt gem. Art. 12 Abs. 5 ausdrück-

lich auch für die Regelung finanzieller Angelegenheiten und die Ausübung von Eigentums- und Erbrechten.

Im Zusammenhang mit Art. 12 steht der in **Art. 13** geregelte **Zugang zur Justiz**. In der Erkenntnis, dass viele behinderte Menschen Schwierigkeiten haben, als Kläger, Beklagte, Zeugen usw. vor Gericht aufzutreten, ordnet Art. 13 an, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten müssen, behinderten Menschen den Zugang zur Justiz in allen Bereichen zu erleichtern.

Das Behindertengleichstellungsgesetz und das SGB IX haben bereits dazu beigetragen, dass z. B. blinde und hörgeschädigte Menschen durch den Einsatz von Blindenschrift, Gebärdendolmetschern usw. verbesserte Möglichkeiten haben, an gerichtlichen Verfahren teilzunehmen.

Menschen mit geistiger Behinderung oder psychosozialen Problemen ist diese Teilnahme jedoch in der Praxis zumeist deshalb verschlossen, weil sie das in der Justiz übliche "Amtsdeutsch" nicht verstehen.

Deshalb sieht Art. 13 Abs. 2 vor, dass die im Justizwesen tätigen Personen durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden sollen, so mit behinderten Menschen zu kommunizieren, dass auch diesem Personenkreis der unmittelbare Zugang zur Justiz möglich ist.

**Artikel 14 (Persönliche Freiheit und Sicherheit)** hat vor allen Dingen Bedeutung für die Staaten, in denen behinderte Menschen noch immer in Großeinrichtungen untergebracht werden und auf diese Weise von einem unmittelbaren Zusammenleben mit nichtbehinderten Menschen weitgehend ausgeschlossen sind.

Art. 14 schreibt vor, dass niemand gegen seinen Willen in der Ausübung seiner persönlichen Freiheit eingeschränkt werden darf. Freiheitsentziehende Maßnahmen sind deshalb nur zulässig, wenn sie „im Einklang mit dem Gesetz erfolgen“. Das „Vorliegen einer Behinderung rechtfertigt in keinem Fall eine Freiheitsentziehung.“ Einweisungen in Sondereinrichtungen für behinderte Menschen sind damit unzulässig, wenn sich aus dem natürlichen Willen eines geistig behinderten und/oder psychisch erkrankten Menschen ergibt, dass er in einer derartigen Einrichtung nicht betreut werden möchte.

Ist eine Freiheitsentziehung deshalb unumgänglich, weil der behinderte Mensch sich strafbar gemacht hat oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, so hat er dennoch das Recht auf menschenwürdige Behandlung.

Die in vielen Ländern Asiens, Südamerikas, Osteuropas usw. praktizierte Verwahrung behinderter Menschen in Einrichtungen und Lagern verstößt gegen die Menschenwürde.

Die Vertragsstaaten müssen deshalb dafür sorgen, dass das Recht auf Privatsphäre gewährleistet ist (s. u. Art. 22) und Missbrauch verhindert wird (s. u. Art. 16).

**Artikel 15** schützt vor „**Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung**“.

Als erniedrigende Behandlung werden auch medizinische oder wissenschaftliche Versuche eingestuft, die ohne die freie Zustimmung eines Menschen erfolgen. Artikel 15 Abs. 1 Satz 2 ergänzt insofern den in **Art. 17** der Konvention geregelten **Schutz der körperlichen und geistigen Unversehrtheit einer Person**. Medizinische Eingriffe im Drittinteresse gegen den zum Ausdruck gebrachten natürlichen Willen eines Menschen sind mit der Konvention nicht vereinbar. Dies gilt auch für die Entnahme von Gewebe nach Maßgabe des gerade im Deutschen Bundestag beratenen Gewebegesetzes, das unter eng begrenzten Voraussetzungen Transplantationen auch an einwilligungsunfähigen Menschen zulassen wollte.

**Artikel 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch)** knüpft an die Erfahrung an, dass behinderte Menschen weltweit nicht nur in Großeinrichtungen einer Atmosphäre der Unfreiheit ausgesetzt sind, sondern auch in anderen Lebenszusammenhängen häufig diskriminiert und ausgebeutet werden.

Die UN-Konvention ruft deshalb in Art. 16 dazu auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um derartige Eingriffe in die Menschenrechte behinderter Personen zu verhindern.

Von Bedeutung auch für die Bundesrepublik Deutschland ist, dass gern. Abs. 3 von den Vertragsstaaten sicherzustellen ist, dass „alle Einrichtungen und Programme, die für behinderte Menschen bestimmt sind, wirksam von *unabhängigen Stellen* überwacht werden“ Hat z. B. ein Richter die Einweisung eines Menschen in eine geschlossene Einrichtung verfügt, so muss es eine weitere - vom Gericht unabhängige - Stelle geben, die das Recht hat zu kontrollieren, ob der betroffene Mensch menschenwürdig unter Wahrung seiner Privatsphäre betreut wird.

Der bereits erwähnte - in **Art. 17** geregelte - **Schutz der Unversehrtheit der Person** wird vor allem von den Interessenvertretern der Menschen mit psychosozialen Problemen im Zusammenhang mit Art. 12 (Gleiche Anerkennung von Recht und Gesetz), Art. 15 (Freiheit von erniedrigender Behandlung) und Art. 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch) dahin ausgelegt, dass jede Form von psychiatrischer Zwangsbehandlung und Zwangseinweisung gegen den natürlichen Willen einer Person unzulässig ist.

**Art. 18 (Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit)** will der noch immer anzutreffenden Praxis einiger Länder - darunter Kanada, Australien und einige Bundesstaaten der USA - entgegenwirken, Menschen auf Grund ihrer Behinderung die Einreise bzw. den Aufenthalt zu verweigern und regelt deshalb, dass jeder Mensch ein Recht auf Staatsangehörigkeit und Reisefreiheit hat und ihm die gleichen Dokumente zur Ausübung dieser Rechte zur Verfügung zu stellen sind, die nichtbehinderte Menschen beanspruchen können.

**Artikel 19 (Unabhängige Lebensführung und Teilhabe an der Gemeinschaft)** ergänzt die Bemühungen der Vereinten Nationen, alle Vorkehrungen zu treffen, dass behinderte Menschen nicht in Sondereinrichtungen leben müssen. Die Vertragsstaaten müssen sich deshalb verpflichten, die Teilhabe und Teilnahme am Leben der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie behinderten Menschen das Recht zugestehen, „ihren Wohnsitz zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen“ und sie „nicht verpflichtet dürfen, in besonderen Wohnformen zu leben“

Um dieses Recht zu realisieren, werden die Vertragsstaaten verpflichtet, behinderten Menschen den Zugang zur häuslichen, institutionellen und anderen gemeindenahen Unterstützungsdiensten einschließlich der persönlichen Assistenz zu ermöglichen und dafür zu sorgen, dass kommunale Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit behindertengerecht gestaltet sind und den Bedürfnissen behinderter Menschen Rechnung tragen.

Artikel 19 zählt - wie zahlreiche nachfolgende Rechte (Art. 20, Art. 24 - 28, Art. 30) - zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, für die gern. Art. 4 Abs. 2 der Konvention der Grundsatz gilt, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, diese Rechte „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit umzusetzen“

Diese von vielen behinderten Menschen als Abschwächung ihrer Menschenrechte empfundene Formulierung entspricht Art. 3 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1964 und trägt dem Umstand Rechnung, dass insbesondere die Entwicklungsländer sich oft nicht in der Lage sehen, die gleichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gewähren, die in Industrienationen üblich sind.

**Artikel 20 (Persönliche Mobilität)** knüpft an Art. 9 (Barrierefreiheit) an und verpflichtet die Staaten, behinderten Menschen die persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit zu sichern, indem sie die erforderlichen Hilfsmittel in möglichst hochwertiger Qualität zu erschwinglichen Kosten zur Verfügung stellen.

**Artikel 21 (Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen)** konzentriert sich vor allem auf die Darstellung der Problemlagen, die dadurch entstehen, dass viele behinderte

Menschen in unterschiedlicher Form auf Unterstützung angewiesen sind, um mit Dritten zu kommunizieren und sich die Informationen zu beschaffen, die nicht-behinderten Menschen in der Regel zugänglich sind. Behörden, private Rechtsträger, Massenmedien usw. sollen deshalb verpflichtet werden, Kommunikationsformen zur Verfügung zu stellen, die behinderte Menschen im Bereich der Meinungsbildung und Meinungsäußerung zu gleichberechtigten Bürgern machen.

**Artikel 22 (Achtung der Privatsphäre).**

Diese Vorschrift hat Bedeutung vor allem für den Personenkreis behinderter Menschen, der von Dritten abhängig ist und deshalb häufig damit rechnen muss, in der Wohnform, in der er lebt, fremdbestimmt zu werden. Art. 22 Abs. 1 bestimmt, dass behinderte Menschen Anspruch auf rechtlichen Schutz vor derartigen Eingriffen und Beeinträchtigungen haben.

Zum Schutz der Privatsphäre gehört es auch, dass personen-, gesundheits- und rehabilitationsbezogene Informationen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit Anderen vertraulich zu behandeln sind.

Daraus kann abgeleitet werden, dass z. B. die Weitergabe genetischer Informationen nur mit Einwilligung des betroffenen Menschen zulässig ist.

**Artikel 23 (Achtung vor Heim und Familie)** will vor allem sicherstellen, dass behinderte Menschen genauso wie andere Bürger eine Ehe schließen, eine Familie gründen, selbst eine Entscheidung über die Anzahl ihrer Kinder und die Geburtenabstände und ihre Fruchtbarkeit treffen dürfen. Die Sterilisation eines Menschen auf Grund seiner Behinderung ist deshalb unzulässig. Gegen den Willen seiner Eltern darf ein Kind nicht von diesen getrennt werden, es sei denn die Trennung erfolgt auf der Grundlage eines gerichtlichen Beschlusses, der sich ausschließlich auf das Wohl des Kindes beziehen darf.

**Art. 24 (Bildung).**

Die Verhandlung des Rechts auf Bildung hat in den insgesamt acht Sitzungen des von den Vereinten Nationen eingesetzten Ad hoc Komitees großen Raum eingenommen. Es bestand Übereinstimmung darin, dass jeder Mensch - unabhängig vom Schweregrad seiner Behinderung - ein Recht auf Bildung in einem integrativen Bildungssystem und ein Recht auf lebenslange Fortbildung hat.

Für Deutschland ist wichtig, dass gem. Abs. 2 dieser Vorschrift sicherzustellen ist, „dass behinderte Menschen nicht auf Grund ihrer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und

dass behinderte Kinder nicht auf Grund ihrer Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder von der Sekundarschulbildung ausgeschlossen werden."

Daraus folgt, dass die Eltern eines geistig behinderten Kindes darauf bestehen können, dass dieses eine allgemeine Grundschule besuchen darf.

Insbesondere die Interessenvertreter blinder und hörgeschädigter Menschen haben durchgesetzt, dass „die Bildung und Erziehung von Menschen, insbesondere Kindern, die blind, gehörlos oder taub sind, in den für den Einzelnen am besten geeigneten Sprachen und Formen und mit Mitteln der Kommunikation sowie in einem Umfeld erfolgen, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet" Das entsprechende Lehrpersonal ist auszubilden und einzustellen.

Das in **Art. 25** geregelte **Recht auf Gesundheit** ist –genau so wie das **Recht auf Habilitation und Rehabilitation (Art. 26)** das **Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27)** und das **Recht auf angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz (Art. 28)** - als soziales Menschenrecht ausgestaltet. Diese Rechte zählen nicht zum Grundrechtskatalog der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, sondern sind in den Sozialgesetzbüchern Erstes bis Zwölftes Buch, d. h. auf einfachgesetzlicher Grundlage geregelt.

Inhaltlich entsprechen die Regelungen des deutschen Krankenversicherungssystems weitgehend den Anforderungen des Art. 25. Bemerkenswert ist allerdings, dass Art. 25 nicht nur die Diskriminierung behinderter Menschen in der Krankenversicherung, sondern auch beim Abschluss von Lebensversicherungen verbietet. Es wird deshalb in Zukunft zu prüfen sein, ob das im Jahr 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz wirklich sicherstellen kann, dass behinderte Menschen beim Abschluss von Versicherungsverträgen nicht benachteiligt werden.

Während das Rehabilitationsrecht in Deutschland trotz seiner nach wie vor vorhandenen Unübersichtlichkeit im Vergleich mit anderen Industrienationen als modern und entwicklungsfähig bezeichnet werden kann, entsprechen die Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten behinderter Menschen noch nicht dem Standard, der durch Art. 27 vorgegeben wird. Das Konzept, das Art. 27 zu Grunde liegt, geht davon aus, dass behinderte Menschen grundsätzlich in einem „offenen, integrativen und für behinderte Menschen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld" beschäftigt werden und ihnen die Möglichkeit geboten wird, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen.

Das in **Art. 28** geregelte **Recht auf angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz** umfasst nicht nur das Recht auf Existenzsicherung, sondern regelt außerdem, dass behinderten Menschen der Zugang zu öffentlichen Wohnungsprogrammen und zu Leistungen der Altersversorgung zu sichern ist. In Armut lebenden behinderten Menschen ist staatliche Hilfe für behinderungsbedingte Aufwendungen einschließlich ausreichender Ausbildung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitpflege zu gewähren.

**Art. 29** regelt die **Teilnahme am politischen öffentlichen Leben** und garantiert das aktive und passive Wahlrecht für alle behinderten Menschen, den barrierefreien Zugang zu Wahllokalen und die Akzeptanz einer Stimmabgabe durch eine Person der Wahl eines behinderten Menschen, falls dieser selbst nicht an der Wahl teilnehmen kann.

Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten gewährleisten, dass behinderte Menschen in Parteien und nicht-staatlichen Organisationen als Mitglieder tätig sein können und selbst Organisationen behinderter Menschen ins Leben rufen können, die sie auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene vertreten.

Der Katalog der Menschenrechte schließt mit **Art. 30 (Teilnahme am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport)**.

Diese Vorschrift verpflichtet zu einer umfassenden Gestaltung des kulturellen Lebens und aller Freizeitbereiche, die behinderten Menschen die gleichberechtigte Teilnahme an allen Aktivitäten und Angeboten ermöglichen.

Hervorzuheben ist, dass die Vertragsstaaten aufgefordert werden, dafür zu sorgen, dass behinderte Menschen „gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschließlich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur" haben. Dies entspricht dem in Art. 3 niedergelegten „Respekt vor der Unterschiedlichkeit und Akzeptanz behinderter Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und des Menschseins".