

Franziska Felder und Claudio Berther

# Die UN Behindertenrechtskonvention: Fokusverschiebungen, Chancen und Herausforderungen

## Zusammenfassung

*Die UNO-Behindertenrechtskonvention führt zu deutlich erkennbaren Fokusverschiebungen, beispielsweise in der Betrachtung von Behinderung als individuelles, aber auch gesellschaftliches Phänomen, oder in der Stellung und Bedeutung der Autonomie für Menschen mit Behinderung. Die Chancen der Konvention liegen vor allen Dingen in ihrer lebensbereichs- und gleichzeitig lebensverlaufsorientierten Betrachtungsweise, während sich die Herausforderungen vor allem in der Umsetzung zeigen.*

## Résumé

*La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées déplace ostensiblement le centre des préoccupations à propos du handicap en le regardant comme un phénomène autant social qu'individuel, par ex., ou en modifiant la position et le sens de l'autonomie des personnes concernées. Tandis que les défis consistent à la mettre en œuvre, les chances de la Convention résident avant tout dans la prise en considération axée sur la sphère de vie et le parcours de vie de la personne en situation de handicap.*

«Disability is a human rights issue! I repeat: disability is a human rights issue.

Those of us who happen to have a disability are fed up being treated by the society and our fellow citizens as if we did not exist or as if we were aliens from outer space. We are human beings with equal value, claiming equal rights» (Rede von Bengt Lindqvist, 19. Kongress von Rehabilitation International, Rio de Janeiro, 25.–30. August 2000)

Die Hoffnungen, die mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden BRK genannt) verbunden sind, sind hoch. So sieht der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan anlässlich der Verabschiedung der BRK «the dawn of a new era – an era in which disabled people will no longer have to endure the discriminatory practices and attitudes that have be-

en permitted to prevail for all too long» (Annan 2006). Und für Gerard Quinn, Mitglied der irischen Menschenrechtskommission, stellt die Konvention eine Unabhängigkeitserklärung der Menschen mit Behinderung auf der ganzen Welt dar (vgl. Quinn 2005, S. 541). Zumindest im Bezug auf die Konstituierung der Konvention scheinen diese Hoffnungen berechtigt zu sein, denn Menschen mit Behinderung wurden in den Prozess der Entwicklung der Konvention massgeblich eingebunden. Alle beteiligten Staaten hatten Menschen mit Behinderung in ihren Delegationen, in einigen Fällen (Bosnien-Herzegowina, Chile, Serbien, Südafrika und Yemen) gar als Delegationsleiter. Tara Melish schreibt dazu: «The Convention represents an historic break from a state-centric model of treaty negotiation, in which instruments are negotiated behind closed doors, away from the very people they are intended to benefit» (Melish 2007, S. 2). Inhaltlich führ-

te dieser starke Einbezug von Menschen mit Behinderungen zu einem neuen Verständnis von «Behinderung». Menschen mit Behinderungen sind Träger von subjektiv einklagbaren Rechten und nicht mehr lediglich Objekte oder Empfänger gesellschaftlicher Wohltätigkeit oder «Kostenfaktoren». Ihnen wurde erstmals in der Geschichte der Menschenrechte rechtlich eine Stimme verliehen. Dies widerspiegelt sich in der starken Betonung der Selbstbestimmung, Autonomie und Empowerment in der BRK. Neu wird darüber hinaus auch die Bewusstseinsbildung in der Gesellschaft als Ziel verankert. Damit wird der Erfahrung Rechnung getragen, dass es vor allem gesellschaftlich geteilte und perpetuierte Einstellungen sind, welche einen Grossteil der faktischen Marginalisierung und Benachteiligung ausmachen.

Neben den erwähnten Veränderungen möchte der Artikel auf die Chancen, aber auch Herausforderungen der BRK eingehen. Dabei sehen wir die Chancen vor allem in der breiten, umfassenden Sichtweise auf das Leben mit Behinderung, die einerseits horizontal, lebensverlaufsorientiert, und andererseits vertikal, lebensbereichsorientiert, ist. Die veränderte Rolle behinderter Menschen als Träger von Rechten weist die Pflichten für die Beseitigung von Missständen neben den Betroffenen auch der Gesellschaft, ihren zivilgesellschaftlichen Institutionen, aber auch allen Bürgerinnen und Bürgern der einzelnen Ländern zu.

Die Herausforderungen, die wir anschliessend ansprechen möchten, sind alle auf der Ebene der Umsetzung zu finden. So sehen wir die Herausforderung, nicht zu sehr in die Privatsphäre der Menschen zu dringen und damit andere wichtige individuelle Rechte zu gefährden. Weiter besteht eine Herausforderung darin, dass das Gut,

auf das es ein Recht gibt, gar nicht in genügendem Ausmass vorhanden ist und damit das Recht gewissermassen leer ist, oder dass ein Recht in bestimmten Auslegungen vielleicht nicht die richtige Antwort auf das erlittene Unrecht ist. Und als letztes besteht eine Herausforderung auch darin, dass Referenzinstanzen fehlen, welche die internationalen Bemühungen koordinieren und einzelne Staaten bei der Umsetzung beraten.

### **Fokusverschiebungen**

Das Menschenbild des etablierten Menschenrechtskatalogs geht davon aus, dass Menschen leistungsfähig und inhärent unabhängig sind. Der Staat hat die Aufgabe, in diese Leistungsfähigkeit und Unabhängigkeit nicht einzugreifen (vgl. Mégret, 2008). Die damit vertretenen Rechte sichern zu einem grossen Teil die Freiheit in negativer Form ab. Sie gewährleisten damit, dass die Handlungsfreiheit der Betroffenen nicht beeinträchtigt wird. Dieser starke Bezug zu negativer Freiheit kommt auch in der BRK zum Ausdruck, beispielsweise im Recht auf Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 6). Um dieses Recht umzusetzen genügt es, ein bestimmtes – gewalttätiges, ausbeuterisches und missbräuchliches – Handeln zu unterlassen.

In ihren Bezügen zu Freiheit und zu Autonomie geht die BRK nun aber deutlich weiter, hin zur Gewährung positiver Freiheit. Die BRK gewährt zwar kein Recht auf Autonomie als solches. Die Erreichung von grösstmöglicher Autonomie ist aber eines der erklärten Hauptziele der Konvention. Die Forderung nach Autonomie zieht sich wie ein roter Faden durch die ganze Konvention. Bereits in der Präambel n) wird die Bedeutung der individuellen Autonomie und Unabhängigkeit von Menschen mit Be-

hinderung angesprochen. Darin eingeschlossen ist die Freiheit, eigene Entscheidungen treffen zu können. Autonomie, Entscheidungsfreiheit und Unabhängigkeit werden zudem in den allgemeinen Grundsätzen in Art. 3 nochmals hervorgehoben. Zur Förderung dieser Autonomie dienen insbesondere die Rechte auf persönliche Mobilität (Art. 20), das Recht auf Zugang (Art. 9) sowie die in den Habilitations- und Rehabilitationsmassnahmen ausformulierten Grundsätze (Art. 26).

Um die grösstmögliche Autonomie zu erreichen respektive um von ihren Rechten faktisch Gebrauch machen zu können, benötigen Menschen mit Behinderungen auch positive Freiheit. Mit anderen Worten: sie brauchen Freiheit *zu etwas*, beispielsweise in Form von Ressourcen, Hilfsmitteln, Unterstützung und so weiter. Die damit verbundenen positiven Rechte sind viel weitreichender als solche, die einzig negative Freiheit abdecken. Während für negative Rechte ein Unterlassen genügt, fordern die positiven Rechte zu einem aktiven Tun auf. Für das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19) würde das also bedeuten, dass man Zwang und Druck in Entscheidungssituationen hinsichtlich der Lebensführung vermeiden muss, aber auch, dass Bemühungen zur Einbeziehung in die Gemeinschaft gefördert werden sollten. Diese in den positiven Rechten garantierte Hilfe kann die Form von zwischenmenschlicher Unterstützung annehmen, Zugang zu Beratung über passende Wohnformen, aber auch behinderungsgerechte Einrichtungen und Hilfsmittel, welche die Teilhabe erleichtern.

Besonders deutlich wird das Recht auf Teilhabe beispielsweise in Art. 12, dem Recht auf Anerkennung als Rechtssubjekt. Mit diesem Artikel wird der Tatsache Rech-

nung getragen, dass Menschen mit Behinderung – insbesondere Menschen mit Sinnesbehinderungen oder kognitiven Beeinträchtigungen – oft das Recht auf gleichberechtigte Teilnahme in rechtlichen Geschäften abgesprochen wird, beispielsweise dadurch, dass sie als geschäftsunfähig erklärt werden. Die BRK setzt dem entgegen, indem sie das Prinzip der unterstützenden Entscheidungsfindung formuliert und gleichzeitig für Ausnahmefälle, in denen eine Stellvertretung unumgänglich ist, Verfahrensschutz als Mindeststandard fordert. Ein anderes Recht, das den Bezug auf positive Freiheit besonders deutlich zeigt, ist das Recht auf Meinungsfreiheit (Art. 21). In diesem finden sich detaillierte Vorgaben zu barrierefreier Information und Kommunikation, die Anerkennung der Gebärdensprache und andere behinderungsspezifische Konkretisierungen.

Die zweite grosse Fokusverschiebung der BRK betrifft das veränderte Verständnis von Behinderung. Nach Degener (2009, S. 271) hat das Fehlen einer Konvention, die explizit für behinderte Menschen gedacht war, dazu geführt, dass menschenrechtliche Fragen um Behinderung lange überwiegend vor dem Hintergrund von medizinischen und individuellen Modellen von Behinderung betrachtet wurden. Die bestehenden Konventionen schwiegen sich meistens zu den Rechten von Menschen mit Behinderung aus. Die einzige Konvention, die Menschen mit Behinderung explizit erwähnt, ist die UNO-Kinderrechtskonvention (Art. 23 KRK).

Der in der Konvention vertretene menschenrechtliche Behinderungsansatz verwendet einen an individuelle Rechte anknüpfenden Behinderungsbegriff. Menschen mit Behinderung sollen in allen Lebenslagen als

Rechtssubjekte behandelt werden (Art. 12 BRK) und ihnen soll eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden (Art. 19 BRK). «The model shifts away from a medical-social welfare model of disability that fixates on inability and sorting of impairment as a way to 'parallel track' difference and socially justify exceptions to universally-held human rights. It embraces instead a social-human rights model that focuses on capability and inclusion: on lifting the environmental and attitudinal barriers that prevent persons with disabilities from full inclusion and equal participation in all aspects of community life» (Melish 2007, S. 2). Durch die Konvention hat sich die Sichtweise auf die Bedürfnisse des Individuums mit Behinderung stark verändert und sie eher vom individuellen «Mangel» auf die gesellschaftlichen Barrieren verlagert. Statt darauf zu achten, wie diejenigen versorgt werden können, die aufgrund ihrer Behinderung als «inkompetent» für die Integration in die Mainstream-Gesellschaft gelten, wird darauf geschaut, wie die Gesellschaft für alle Menschen zugänglicher gemacht werden kann, und zwar auf einer gleichwertigen, nicht-separierenden Basis.

Eine dritte Fokusverschiebung betrifft die Überwindung der Grenze privat-Gesellschaft. Diese Verschiebung geht von der Annahme aus, dass Menschenrechtsverletzungen an Menschen mit Behinderung nicht nur von staatlicher, sondern vor allem auch von privater Seite drohen (vgl. Mégret, 2008, S. 268). Die Konvention ruft die Staaten insbesondere dazu auf, ihre unterschwelligen Annahmen betreffend der Natur und der Auswirkung einer Behinderung zu hinterfragen und das Augenmerk verstärkt auf die sozialen und strukturellen Barrieren zu legen, welche die Integration behindern. Konsequenterweise geraten mit

dieser veränderten Sichtweise viele Lebensbereiche ins Blickfeld der BRK: Bildung, Arbeit, Gesundheit, politische Partizipation, Teilnahme am kulturellen und sportlichen Leben, Freizeit, Zugang zu Gerichten und rechtlicher Beratung, und so weiter. Durch die Betrachtung verschiedener Lebensbereiche und der darin erlittenen Marginalisierungen, Ausgrenzungen und Diskriminierungen müssen konsequenterweise auch die Privatbereiche menschlichen Lebens – beispielsweise der Freizeitbereich – einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden. Mit anderen Worten: Da die strukturellen Barrieren nicht vor den Privaträumen menschlichen Lebens Halt machen, müssen auch die häuslichen und familiären Lebensbereiche grundsätzlich in Betracht gezogen werden.

Ein weiteres Ziel der Konvention und gleichzeitig eine vierte Fokusverschiebung ist die Stärkung des gesellschaftlichen Bewusstseins für die Bedürfnisse und die Rechte der Menschen mit Behinderungen. So verpflichtet Art. 8 BRK die Staaten dazu, sofortige, wirksame und geeignete Massnahmen zu ergreifen, um das Bewusstsein für Menschen mit Behinderung, die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde (lit. b) zu fördern. Dies kann durch Bekämpfung von Vorurteilen und Klischees sowie durch Schärfung des Bewusstseins für ihre Fähigkeiten und ihren Beitrag an die Gesellschaft geschehen. (lit. c). Der Fokus auf die Bewusstseinsbildung ist deshalb bedeutsam, weil Benachteiligungen und Diskriminierungen offensichtlich in vielen Fällen nicht aus Absicht, sondern aus fehlendem Wissen heraus entstehen. Eine Sensibilisierung für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen ist zudem auch Voraussetzung für deren umfassende und erfolgreiche Inklusion in der Gesellschaft.

### Chancen und Herausforderungen der BRK

Die BRK bietet unserer Ansicht nach vor allen Dingen zwei Chancen: ihre internationale Wirkmacht und den Druck, der auf die Staaten entsteht, und ihre Offenheit betreffend der Umsetzung. Die Herausforderungen liegen, wie so oft, in der Umsetzung.

Zuerst zu den Chancen. Durch die Konvention, die mittlerweile von 153 Staaten unterzeichnet und von 112 ratifiziert wurde, steigt ohne Zweifel der Druck auf andere Staaten, die Konvention zu unterschreiben und zu ratifizieren. Wichtige Anliegen von Menschen mit Behinderungen geraten dadurch auf die politische Agenda. Das ist ein wichtiger, wenn auch kleiner, erster Schritt. Die Bewusstseinsbildung «vor Ort auf der Strasse» kann ebenfalls zur faktischen Verwirklichung der Rechte einen wertvollen Beitrag leisten. Die Konvention ermöglicht internationale Kooperationen und Koordinationen der Bemühungen. Darüber hinaus nimmt die Konvention eine holistische Sichtweise ein, indem sie unterschiedliche Lebensbereiche in den Blick nimmt und diese auch bezüglich Alters- und Genderfragen spezifiziert. So finden sich in der BRK beispielsweise eigenständige Artikel für die Rechte von Frauen (Art. 6) und die Rechte von Kindern (Art. 7).

Die BRK ist offen in ihrer Umsetzung. Sie liefert keine Shopping Listen oder direkte Empfehlungen, wie die eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen sind (vgl. Melish, 2007, S. 9). Damit ist die BRK in verschiedenen Kulturen und zu unterschiedlichen Zeiten relevant. Sie bleibt aus diesen Gründen auch offen für historische, aber auch technische und strukturelle Entwicklungen und kulturelle Anpassungen. Die Richtung, in der die zukünftige Entwicklung gehen soll, wird unseres Erachtens aber deutlich vorgegeben. Die Frage der kon-

kreten Implementierung wird den Mitgliedstaaten überlassen und eine letztlich paternalistische Überspezifizierung vermieden. Ziel dieser offenen Formulierungen ist auch eine möglichst globale Ratifikation, denn ein Abkommen, zu dem sich die meisten Staaten dann doch nicht verpflichten, ist für eine umfassende, universale Durchsetzung nahezu wertlos.

Die BRK ist aber auch mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Vier davon wollen wir kurz ansprechen. Eine erste Herausforderung in der Umsetzung besteht sicherlich darin, übermässige, ungerechtfertigte Eingriffe in die Privatsphäre zu vermeiden. Als Beispiel kann der Art. 16, Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, angeführt werden. Dieser gilt nämlich explizit auch für den eigenen Privatbereich, die Wohnung. Nun ist es traurige Wahrheit, dass die meisten Übergriffe und Missbräuche im privaten Bereich der Wohnung geschehen und es ist zweifelsohne wichtig, dass diese Rechtsverletzungen auch in diesem Bereich bekämpft werden. Allerdings darf dies nicht zu weit gehen, weil sonst andere wichtige Rechte von Individuen auf dem Spiel stehen, insbesondere der Anspruch auf Privatsphäre. Zweitens setzt ein Recht auf ein bestimmtes Gut, beispielsweise Arbeit (Art. 27), voraus, dass das Gut tatsächlich vorhanden ist und verteilt werden kann. Gerade am Beispiel Arbeit respektive der in vielen Ländern herrschenden Arbeitslosigkeit zeigt sich aber aktuell, dass dies nicht der Fall sein muss. Drittens tauchen Herausforderungen betreffend der Klärung der Ansprüche bei bestimmten Artikeln auf, so beispielsweise beim Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30). Hier entsteht die Frage, ob dieses Recht zum Beispiel die Integration in einen Fussballklub,

eine Gemeinschaft also, umfassen würde. Würde es dies umfassen, könnte man nämlich Klubs und andere Gemeinschaften dazu zwingen, Menschen mit Behinderung in ihre Reihen aufzunehmen. Viertens besteht eine Herausforderung in der Umsetzung der BRK durch fehlende Referenzinstanzen, die Staaten in der Umsetzung beraten können. Einige Staaten, das wird mit Blick in die unterzeichnenden Länder rasch klar, stehen am Anfang ihrer Bemühungen bezüglich Gleichberechtigung, Nichtdiskriminierung, Schutz der Würde und so weiter. Gerade diese Staaten, die zwar willens sind, die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger mit Behinderung zu schützen, die aber in der Umsetzung vor grossen Herausforderungen stehen, sind zu unterstützen.

### Fazit

Unabhängig von den konkreten Inhalten der Rechte und der Schwierigkeiten der Umsetzung darf nicht vergessen werden, dass es ein wichtiges Ziel der BRK ist, ein Entwicklungskatalysator für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu sein. Der Paradigmenwechsel weg von der Fürsorge hin zur Betrachtung behinderter Menschen als selbstbewusste Träger von individuell einklagbaren Rechten ist ein Meilenstein hin zum Ziel einer tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und ein wichtiges gesellschaftspolitisches Zeichen. Die starke Betonung der Bewusstseinsbildung ist zudem ein wichtiges Mittel, um die Voraussetzungen für eine Inklusion der mit 10 % grössten Minderheit in die Gesellschaft zu schaffen.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in der Umsetzung noch viel Arbeit nötig sein wird, aber die BRK stellt mit Sicherheit einen wichtigen ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

Dr. Franziska Felder  
Institut für  
Erziehungswissenschaft  
Hirschengraben 48  
8001 Zürich  
ffelder@ife.uzh.ch



BLaw Claudio Berther  
Schwarzackerstrasse 19  
304 Wallisellen  
claudio.berther@access.uzh.ch



### Literatur

- Annan, K. A. (2006). *Secretary General Hails Adoption of Landmark Convention on Rights of People with Disabilities*. United Nations: New York.
- Degener, T. (2009). Die neue UN-Behindertenrechtskonvention aus der Perspektive der Disability Studies. *Behindertenpädagogik*, (3), 263–283.
- Mégret, F. (2008). The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights. *The International Journal of Human Rights*, 12(2), 261–277.
- Melish, T. J. (2007). The UN Disability Convention: Historic Process, Strong Prospects, and Why the U.S. Should Ratify. *Human Rights Brief*, 14(2), 1–14.
- Quinn, G. (2005). Closing: Next Steps - Towards a United Nations Treaty on the Rights of Persons with Disabilities. In P. Blanck (Hrsg.), *Disability Rights*. London: Ashgate.

Christian Liesen, Carlo Wolfisberg und Corinne Wohlgensinger

## Heilpädagogik und Menschenrechte?

### Zusammenfassung

*Der Begriff «Menschenrechte» hat in der deutschsprachigen Heilpädagogik keine Tradition. Häufig anzutreffen ist hingegen der Begriff der Menschenwürde. Beides hat zwar miteinander zu tun, von einer menschenrechtlichen Logik ist die deutschsprachige Heilpädagogik aber weit entfernt. Wie kommt das und was bedeutet es, in die Zukunft gedacht?*

### Résumé

*Dans la pédagogie spécialisée de langue allemande, le terme de droits humains n'a pas de tradition. On y parle en revanche fréquemment de dignité humaine. Bien que les deux termes possèdent des points communs, la pédagogie spécialisée de langue allemande est bien loin d'obéir à une logique empruntée aux droits humains. Quelle en est la raison et qu'est-ce cela signifie-t-il si l'on regarde vers l'avenir?*

Als das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde, hätte man denken können, dass sich die Heilpädagogik ihm nun bald mit Nachdruck annehmen würde. Doch weit gefehlt. Die Reaktionen waren verhalten. Als wichtige Quelle für den Fachdiskurs wurde die Konvention offenbar nicht angesehen.

Der Grund dafür mochte im Status und in der Komplexität des Vertragswerkes zu suchen sein. Dass eine Konvention nicht einfach empfehlenden Charakter, sondern völkerrechtliche Verbindlichkeit haben würde, war vielleicht nicht überall von Anfang an klar. Und für eine UN-Konvention ist das Übereinkommen ungewöhnlich lang und komplex geraten, was die Zugänglichkeit und Einordnung sicherlich nicht erleichtert. Zudem konnte und musste man in der Schweiz davon ausgehen, dass es, wie bei anderen Konventionen auch, lange bis zu einer allfälligen Ratifizierung dauern würde. Doch es gibt vielleicht auch einen tieferliegenden Grund: Die deutschsprachige Heilpä-

dagogik hat keine menschenrechtliche Tradition. Sie ist nicht vertraut damit, sich an einer menschenrechtlichen Logik zu orientieren und entsprechend mit ihr zu arbeiten.

Wenn das zutrifft – so die Fortsetzung des Gedankens – müsste sich an der Reaktion der Heilpädagogik auf die UN-Konvention ablesen lassen, welche normativen Vorstellungen ihr Selbstverständnis prägen. Aus dem Fachdiskurs müsste sich zumindest indirekt ablesen lassen, welchen Werten und normativen Orientierungsmustern die Heilpädagogik folgt und wie sich dies zum Menschenrechtsdiskurs verhält. Die Gegenüberstellung könnte zu spannenden und produktiven Punkten zum Weiterdenken führen.

Um dem nachzugehen, lancierten wir 2008/09 eine Literaturstudie unter der Leitfrage: Inwiefern eignet sich das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen als (eine) normative Grundlage der Heilpädagogik? In die Analyse flossen mehr als 70 Zeitschriftenartikel und 15 Monographien der letzten 30 Jahre ein, die sich mit der Heilpädagogik als Dis-