

Inklusion und Menschenrechte

Zur Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention

von Dr. Sigrid Arnade

Im Dezember 2006 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) einstimmig das „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (kurz Behindertenrechtskonvention oder BRK). Nach Unterzeichnung und Ratifikation ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26. März 2009 geltendes Recht in Deutschland. Darin verankert sind als zentrale Prinzipien die Nicht-Diskriminierung, die Selbstbestimmung und die Inklusion.

Historische Aspekte

Behindertes Leben galt und gilt vielfach als „minderwertig“ oder gar „lebensunwert“. Bis heute ist das Leben mit Behinderung oftmals von Fremdbestimmung geprägt. Zur Zeit des Naziterrors erreichte der Wahn, Behinderung und Krankheit ausrotten zu wollen, mit etwa 300.000 Morden¹ an Menschen mit Behinderungen und schätzungsweise 350.000 Zwangssterilisationen seinen grausamen Höhepunkt².

Nach 1945 wagte es zunächst niemand mehr, das Lebensrecht behinderter Menschen öffentlich anzuzweifeln. Sie wurden vielmehr durch eine umfassende Sozialgesetzgebung abgesichert. Überall jedoch wurden Krankheit und Behinderung primär unter einem medizinischen, defizitorientierten Blickwinkel betrachtet. Nach wie vor galt Behinderung als etwas Fremdes mit dem Makel der Minderwertigkeit. An die Stelle der Ermordung zur Zeit des Naziterrors trat für die Betroffenen nun die fürsorgliche Entmündigung.

Entstehung der BRK: Es war ein weiter Weg

Menschen mit Behinderungen wurden und werden nicht nur in Deutschland benachteiligt, sondern sie sind weltweit massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt. Diese Tatsache wurde 1993 durch den Bericht des UN-Sonderberichterstatters Leandro Despouy zu den Menschenrechten behinderter Menschen bestätigt³. Darin benennt der Autor eine Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen, die zum Alltag behinderter Menschen weltweit gehören. Genannt werden unter anderem das Verbot von Heirat und Familiengründung, Zwangssterilisation, sexualisierte Gewalt, zwangsweise Heimunterbringung, das Verbot zu wählen, zwangsweise Sonderbeschulung, nicht barrierefreie Verkehrsmittel und Wohnungen.

Es war jedoch ein weiter Weg bis zu den Verhandlungen über eine Behindertenrechtskonvention. Erst im 21. Jahrhundert wurde im Auftrag der damaligen Hohen Kommissarin für Menschenrechte die Studie „Human Rights and Disability“⁴ erstellt, in der die bis dahin existierenden Menschenrechtsverträge in ihren Auswirkungen und ihren Anwendungen auf Menschen mit Behinderungen untersucht wurden. Die Autorin Theresia Degener und der Autor Gerard Quinn sprechen sich im letzten Kapitel klar für die Erarbeitung einer UN-Menschenrechtskonvention zum Thema Behinderung aus.

Auf Initiative von Mexiko setzte die UN-Generalversammlung im Dezember 2001 den sogenannten Ad-hoc-Ausschuss ein, der Vorschläge für eine Behindertenrechtskonvention zunächst nur prüfen sollte. Der Ad-hoc-Ausschuss berief eine Arbeitsgruppe ein, deren Aufgabe es war, einen ►

1 <http://www.gedenkort-t4.eu/> (aufgerufen 05. September 2013)

2 Arnade, Sigrid: Zwischen Anerkennung und Abwertung. Behinderte Frauen und Männer im bioethischen Zeitalter. In: Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte. B8. Das Parlament 2003, S. 3

3 Human Rights and Disabled Persons. United Nations publication, Sales No. E.92 XIV.4, New York 1993, www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm (aufgerufen 05. September 2013)

4 Quinn, Gerard und Theresia Degener: Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. OHCHR, United Nations, New York and Geneva 2002

Entwurfstext für eine Konvention zu erarbeiten. Dieser Entwurfstext sollte die Grundlage für die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten bilden. Die Arbeitsgruppe bestand aus Regierungsvertretungen, Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen⁵. Im Dezember 2003 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution, derzufolge mit den Verhandlungen über eine Konvention begonnen werden sollte. Weiter wird in dem Resolutionstext großer Wert auf die aktive Teilnahme von NGOs gelegt und die Regierungen werden aufgefordert, in ihre Delegationen Menschen mit Behinderungen aufzunehmen. Die deutsche Regierung entsprach diesem Anliegen mit der Berufung von Prof. Dr. Theresia Degener, einer Juristin mit Behinderung, in die offizielle Regierungsdelegation⁶, durch regelmäßige Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Behindertenrates sowie durch die Unterstützung der Teilnahme deutscher NGO-Vertreterinnen und -Vertreter an den Verhandlungen in New York.

Der erste Entwurf zur BRK wurde im Januar 2004 vorgelegt. Nach insgesamt acht Sitzungen (zwei pro Jahr von jeweils 2–3 Wochen Länge) beendete der Ad-hoc-Ausschuss seine Arbeit und verabschiedete den verhandelten Konventionstext sowie das Fakultativprotokoll. Letzteres regelt die Arbeitsweise des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Nach weiteren Feinarbeiten durch eine Redaktionsgruppe verabschiedete die UN-Generalversammlung am 13. Dezember 2006 einstimmig die Konvention und das Fakultativprotokoll. Beide konnten seit dem 30. März 2007 in New York unterzeichnet und ratifiziert werden. In Deutschland ist das Ratifikationsgesetz nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten, sodass die BRK seit dem 26. März 2009 für Deutschland geltendes Recht ist mit dem Rang von Bundesrecht⁷.

Besonders bemerkenswert im Entstehungsprozess der BRK ist die aktive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen. Niemals zuvor war die Zivilgesellschaft bei den Verhandlungen zu einem Menschenrechts-

übereinkommen so intensiv in allen Phasen der Verhandlungen⁸ beteiligt. So stand der Satz „Nichts über uns ohne uns“ als Leitlinie über dem gesamten Verhandlungsprozess⁹. Auch im Konventionstext ist an verschiedenen Stellen die aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen beim Prozess der Konventionsumsetzung und -überwachung festgeschrieben.

Perspektivenwechsel durch die BRK: Behinderung neu denken!

Mit der Behindertenrechtskonvention ist es gelungen, das erste internationale Dokument zu formulieren, das Behindertenpolitik konsequent aus einer Menschenrechtsperspektive betrachtet. Damit ist ein grundsätzlicher Perspektivenwechsel gesetzliche Realität geworden, sodass das Konzept von Behinderung neu definiert und neu gedacht werden muss.

Eine menschenrechtliche Sichtweise ist alles andere als selbstverständlich, denn in den meisten Staaten herrscht traditionell das medizinische Modell von Behinderung vor, demzufolge Behinderung als ein individuelles Defizit infolge der jeweiligen körperlichen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigung betrachtet wird. Dieses ist für die mangelnde Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen verantwortlich. Im Gegensatz dazu entsteht Behinderung nach dem sozialen Modell 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 1990er-Jahre gut zusammengefasst in dem Slogan der Kampagne Aktion Grundgesetz* „Behindert ist man nicht, behindert wird man“.

5 Nationale Menschenrechtsinstitutionen gibt es in mehr als 60 Ländern. Sie entsprechen UN-Standards. Seit 2001 gehört auch das Deutsche Institut für Menschenrechte (www.institut-fuer-menschenrechte.de) dazu

6 Lachwitz, Klaus: UNO-Generalversammlung verabschiedet Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen – Teil I. Auszug aus RdLh 1/2007

7 Das bedeutet, dass die BRK auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene von Verwaltungen, Gerichten sowie Körperschaften des Öffentlichen Rechts anzuwenden ist, siehe auch http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionen/positionen_nr_4_behinderung_neues_verstaendnis_nach_der_behindertenrechtskonvention.pdf (aufgerufen 05. September 2013)

8 siehe auch Häfner, Sabine: Folgen der Ratifizierung der UN-Konvention zu den Rechten der Menschen mit Behinderungen. In: Leben ohne Barrieren!? Dokumentation der Anhörung vom 23.04.07, Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Berlin 2007, S. 44-49 und Degener, Theresia: Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Vereinte Nationen 3/2006, S. 104–110

9 Lachwitz, Klaus: UNO-Generalversammlung verabschiedet Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen – Teil I. Auszug aus RdLh 1/2007

*Die Aktion Grundgesetz wurde Ende der 1990er-Jahre durch die damalige Aktion Sorgenkind (vor deren Umbenennung in Aktion Mensch im Jahr 2000) begründet. Mit der Aktion Grundgesetz-Kampagne, die gemeinsam mit den Verbänden der Behindertenhilfe und -selbsthilfe gestaltet wurde, machten die Initiatoren auf die Diskrepanz zwischen dem grundgesetzlichen Anspruch „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ (GG Art. 3 Abs. 3 Satz 2) und der gesellschaftlichen Realität aufmerksam. Gleichzeitig wurde die Umsetzung des Benachteiligungsverbots des Grundgesetzes in einzelgesetzliche Regelungen (Gleichstellungsgesetze) gefordert.

Entsprechend dem menschenrechtsorientierten Blickwinkel, der das soziale Modell von Behinderung umsetzt, ohne die medizinischen Gegebenheiten zu negieren, entsteht „Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren“ (BRK Präambel, e). Nach diesem Ansatz geht es nicht mehr um Fürsorge oder Rehabilitation behinderter Menschen, sondern um ihre gleichberechtigte, selbstbestimmte Teilhabe¹⁰.

Mit der Behindertenrechtskonvention konnte dieser Perspektivenwechsel realisiert werden: Menschen mit Behinderungen werden nicht länger als Patientinnen und Patienten betrachtet, sondern als Bürgerinnen und Bürger. Sie gelten nicht länger als Problemfälle, sondern werden auf allen Ebenen als Trägerinnen und Träger unveräußerlicher Menschenrechte begriffen.

Zur generellen Einordnung der BRK

Mit der BRK sind keine neuen Rechte (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 wird der Menschenrechtsdiskurs um ein wesentliches Element bereichert, weil bislang die Perspektive behinderter Menschen fehlte. Gleichzeitig wird die Debatte innerhalb der Behindertenszene oder der Disability Studies¹¹ um die Menschenrechtsperspektive erweitert. Letztere wurde zwar in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder angedacht und angesprochen, aber noch nicht konsequent nachvollzogen.

Mit der BRK erfährt behindertes Leben außerdem eine besondere Wertschätzung¹², 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 zum Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten können (BRK Präambel, m). Gleichzeitig werden die Problemlagen behinderter Menschen nicht geleugnet, sondern benannt.

Mit der Ratifikation der BRK haben sich die unterzeichnenden Staaten zur Anerkennung behinderten Lebens in einer Gesellschaft der Vielfalt bekannt. Mit anderen Worten: Ohne behinderte Menschen würde der Gesellschaft etwas fehlen. Diese Sichtweise steht im klaren Gegensatz zu einer verbreiteten, eher ablehnenden Haltung gegenüber Menschen mit Behinderungen: Die Rede ist vom Ableism¹³, mit dem behinderte Menschen häufig konfrontiert werden und der meist mit einer Abwertung (manchmal auch mit einer Überhöhung) verbunden ist. Rebecca Maskos, eine Vertreterin der Disability Studies, definiert Ableism folgendermaßen¹⁴: „Ableism ist die Beurteilung ▶

10 Vortrag von Horst Frehe („Teilhabekonzepte: die Theorie der Anerkennung und die Belange behinderter Menschen – eine juristisch-politische Perspektive“) auf der Fachtagung der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL e.V.) am 3. April 2009

11 siehe auch <http://www.disabilitystudies.de/index.html> (aufgerufen 05. September 2013). „Disability Studies“ könnte man mit „Studien zu Behinderung“ übersetzen. Entstanden in Großbritannien und den USA, bilden die Disability Studies eine interdisziplinäre Klammer für alles wissenschaftliche Denken, das Behinderung nicht als bloß körperlich-medizinisches Phänomen, sondern vor allem als soziales und gesellschaftliches Geschehen versteht.

12 Heiner Bielefeldt bezeichnet diese Sicht als „diversity-Ansatz“: Bielefeldt, Heiner: Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2006

13 zusammengesetzt aus able (to be able = fähig sein) und -ism (= Endung für geschlossene Gedankensysteme)

14 Rebecca Maskos: „Bist Du behindert oder was?!“ Behinderung, Ableism und souveräne Bürger_innen. Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Jenseits der Geschlechtergrenzen“ der AG Queer Studies und der Ringvorlesung „Behinderung ohne Behinderte!? Perspektiven der Disability Studies“, Universität Hamburg, 14. Dezember 2011

von Körper und Geist anhand von Fähigkeiten – die Bewertung eines Menschen entscheidet sich dabei danach, was sie oder er ‚kann‘ oder ‚nicht kann‘. Damit ist auch Ableism eine Form des Biologismus, ein Bewertungsmuster anhand einer erwünschten biologischen (körperlichen oder geistigen) Norm. Der Mensch wird reduziert auf und gemessen an seiner körperlichen oder geistigen Verfassung: Sie bestimmt ihn als ganzen Menschen, macht ihn aus.“ So gehört Ableism in eine Reihe mit Sexismus und Rassismus, genau wie die Behindertenrechtskonvention gleichberechtigt neben der Frauenrechtskonvention oder der Anti-Rassismus-Konvention steht.

Das Konzept der Inklusion – am Beispiel Bildung

Zu den Menschenrechtsübereinkommen gehört auch die Kinderrechtskonvention von 1989, die in Deutschland 1992 in Kraft getreten ist. In der Kinderrechtskonvention wurde erstmals ein eigener Artikel zu Kindern mit Behinderungen verankert (Art. 23). Außerdem hat sich der UN-Kinderrechtsausschuss, der die Umsetzung der Konvention überwacht, schon früh mit dem Thema Inklusion in Bezug auf behinderte Kinder beschäftigt: Bereits im Jahre 1997 hat dieser Ausschuss in einer Empfehlung¹⁵ die Inklusion behinderter Kinder als Recht bezeichnet – und nicht als ein Privileg. Er beschreibt auch den Wandel von Integrations- zur Inklusionspolitik. Der Ausschuss fasst diesen Wandel als bedeutenden Unterschied zwischen Integration und Inklusion zusammen. Während Integrationspolitik darauf abziele, das behinderte Kind zu verändern, um es beispielsweise fit für die Schule zu machen, setze Inklusion darauf, die Bildungsbedingungen zu verändern und an die Bedürfnisse des einzelnen Kindes anzupassen (Recommendation „Children with Disabilities“, para 335). Schon hier heißt es außerdem, dass fehlende Inklusion behinderter Kinder manchmal weniger an einem Mangel an Ressourcen, sondern vielmehr am fehlenden politischen Willen liegt. Inklusion betrifft dabei nicht nur das Bildungssystem, sondern alle gesellschaftlichen Bereiche.

Das Konzept der Inklusion ist inzwischen aus der deutschen Bildungsdebatte nicht mehr wegzudenken. Dieses Konzept

wurde von der ersten UN-Sonderberichterstatteerin zum Recht auf Bildung, Katarina Tomasevski, in ihrem Bericht¹⁶ aus dem Jahre 2002 an die Menschenrechtskommission spezifiziert. Darin beschreibt sie 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 Kinder, die nicht einer bestimmten gesellschaftlichen Norm entsprechen, vom Bildungssystem ausgeschlossen. Das Stadium der Separation ist demgegenüber schon ein Fortschritt: Die vorher ausgeschlossenen 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, sodass es den verschiedenen Bedürfnissen der unterschiedlichen Kinder gerecht wird.

2005 hat sich die UNESCO in ihren „Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All“¹⁷ mit dem Unterschied zwischen „integration“ und „inclusion“ beschäftigt. Integration wird als ein von der Sonderpädagogik kommender Ansatz bezeichnet, der zwar zum Ziel hat, behinderte Kinder in Regelschulen zu integrieren, jedoch nicht die Anpassung des bestehenden Regelschulsystems beinhaltet. Inklusion wird im UNESCO-Papier als Prozess gesehen, in dem auf die Bedürfnisse aller eingegangen wird, um immer mehr Partizipation am und immer weniger Ausschluss vom Bildungssystem zu realisieren. Es sei die Verantwortung des Regelsystems, alle Kinder zu erziehen¹⁸.

Der Kinderrechtsausschuss hat sich in seiner „Allgemeinen Bemerkung“ (General Comment) Nr. 9 von 2006 mit den Rechten von Kindern mit Behinderungen beschäftigt¹⁹. Darin ist mit Bezug auf das UNESCO-Papier von 2005 auch von inklusiver Bildung die Rede. Die Bedeutung physischer und kommunikativer Barrierefreiheit wird genauso betont wie die Notwendigkeit, individuell auf die Bedürfnisse der einzelnen Kinder einzugehen und die Lehrkräfte entsprechend aus- und fortzubilden. ▶

15 CRC/C/66, Annex V, 16th Session, 6 October 1997 (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Documents/Recommendations/disabled.pdf> – aufgerufen 05. September 2013)

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

17 <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf> (aufgerufen 05. September 2013)

18 Originalzitat: „Inclusion is seen as a process of addressing and responding to the diversity of needs of all learners through increasing participation in learning, cultures and communities, and reducing exclusion within and from education. It involves changes and modifications in content, approaches, structures and strategies, with a common vision which covers all children of the appropriate age range and a conviction that it is the responsibility of the regular system to educate all children.“ (S. 13)

19 <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/C/GC/9> (aufgerufen 05. September 2013)

Mit der BRK (Art. 24) verpflichten sich die Vertragsstaaten zu einem inklusiven Bildungssystem, in dem Menschen mit Behinderungen sich gleichberechtigt mit anderen voll entfalten können und die notwendigen angemessenen Vorkehrungen und sonstige Unterstützungen erhalten.

Inklusion – überall und für alle

Derzeit wird die Inklusionsdebatte meist in Bezug auf den Schulbesuch 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.

Wenn Menschen mit Behinderungen dieselben Chancen erhalten sollen wie alle anderen Menschen, müssen sie von

Anfang an gleichberechtigt inkludiert werden. Dann haben sie die Chance, selbstbestimmt ihr Leben zu gestalten. Wenn die Menschenrechte für alle Menschen einer Gemeinschaft realisiert werden sollen, müssen alle Kinder und alle Erwachsenen gleichberechtigt einbezogen werden und partizipieren können. Das bedeutet, Kategorien wie Geschlecht, Behinderung, Herkunft etc. als Querschnittsaufgaben mitzudenken und bei allen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Die Behindertenrechtskonvention hat das Potenzial, entsprechendes inklusives Denken und Handeln zu befördern. Wenn sie konsequent von allen Beteiligten und Verantwortlichen ernst genommen und umgesetzt wird, dann kann sie das große Ziel im Menschenrechtsdiskurs unterstützen, allen Menschen mit all ihren Unterschiedlichkeiten gleichberechtigte Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten.

Dr. Sigrid Arnade ist seit 2010 Geschäftsführerin der bundesweiten Selbstvertretungsorganisation „Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL“ (deutscher Zweig von Disabled Peoples' International – DPI). Die gelernte Tierärztin ist seit 1986 zur Fortbewegung auf einen Rollstuhl angewiesen und hat seither als Journalistin, Moderatorin und Projektmanagerin mit den Schwerpunkten „Behinderte Frauen“ und „Rechtliche Gleichstellung“ gearbeitet. Sie nahm in den Jahren 2005/2006 für den Deutschen Behindertenrat an den Verhandlungen zur Behindertenrechtskonvention in New York teil.