

# Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskrimi- nierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen

*Jochen von Bernstorff\**

Es ist keine Übertreibung, den Kampf gegen Diskriminierung als zentrales historisches Entwicklungsprinzip des gesamten UN-Menschenrechtsschutzsystems zu bezeichnen. Nicht erst die jüngsten Normsetzungsaktivitäten der UN im Antidiskriminierungsbereich haben zu einer dynamischen Ausweitung universaler Standards im Umgang mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen geführt. Erst im Jahr 2003 war die UN-Menschenrechtskonvention zum Schutze der Rechte von Arbeitsmigranten und ihrer Familien in Kraft getreten. Nach fünfjährigen Verhandlungen hat die UN-Generalversammlung im Dezember letzten Jahres nun den Entwurf einer neuen Menschenrechtskonvention über die Rechte der weltweit ca. 650 Millionen behinderten Menschen angenommen.<sup>1</sup> Anlässlich der feierlichen Zeremonie in New York am 30. März 2007 unterzeichneten bereits 82 Staaten die Konvention, darunter 22 EU-Staaten und die EG als eigene Rechtsperson.<sup>2</sup> Nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde wird das UN-Menschenrechtssystem hiermit um eine weitere Hauptkonvention im Antidiskriminierungsbereich erweitert werden. Am fünfjährigen Entstehungsprozess waren über 400 NROen mit der Forderung *“Nothing about us without us”* maßgeblich beteiligt.

Das Übereinkommen kann als eine substanzielle Präzisierung und institutionelle Erweiterung des bestehenden Menschenrechtsschutzes für eine weltweit marginalisierte Gruppe von Menschen bezeichnet werden. Diese sehr heterogene Personen-  
gruppe hatte ihre Menschenrechte aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den beiden zentralen UN-Pakten<sup>3</sup> in den meisten Ländern der Welt nur unzureichend in Anspruch nehmen können. Die Tötung von behinderten Säuglin-

---

\* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und war als Vertreter des Auswärtigen Amtes Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei den Verhandlungen zu dem hier besprochenen Übereinkommen. Die in diesem Beitrag vertretenen Positionen und Wertungen stellen die persönliche Ansicht des Verfassers dar. Ich danke Prof. Ulrich Beyerlin, Dr. Philipp Dann, Prof. Theresia Degener, Dr. Leander Palleit und Prof. Rüdiger Wolfrum für ihre Kritik an einer früheren Version des Artikels.

<sup>1</sup> 46 ILM 443 (2007).

<sup>2</sup> Nach der Ratifikation wird die EG damit zum ersten Mal Vertragspartei eines internationalen Menschenrechtsübereinkommens.

<sup>3</sup> Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte von 1966 (IPBPR) und der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte von 1966 (IPWSKR).

gen, Zwangssterilisierungen, sexueller Missbrauch, Erprobung von neuen Medikamenten an geistig behinderten Menschen, menschenunwürdige Lebensumstände in Heimen, extreme Armut und Obdachlosigkeit infolge einer Behinderung, um nur einige Problemfelder zu benennen, sind für behinderte Menschen in vielen Staaten der Erde persönliche Lebensrealität. Teilweise sind solche fundamentalen Unrechtserfahrungen direkt auf staatlich legalisierte Praktiken zurückzuführen. Gewissermaßen als *raison d'être* des Konventionsprojekts bestand in den Verhandlungen von Beginn an weitgehender Konsens,<sup>4</sup> dass das bisherige Menschenrechtssystem zwar behinderte Menschen mit umfasse, aber auf deren spezifische Belange zu wenig eingehe. Vorbereitende UN-Berichte hatten weltweit Verletzungspraktiken und diskriminierende Strukturen identifiziert und eine neue Spezialkonvention angeregt.<sup>5</sup>

Im Folgenden soll in einem ersten Schritt die Entstehung des UN-Schutzsystems im Antidiskriminierungsbereich dargestellt und eine grobe Typologisierung der verschiedenen Übereinkommen vorgenommen werden (I). Als zweiter Schritt folgt eine komprimierte Beschreibung der wesentlichen materiellrechtlichen Verpflichtungen und Prinzipien des Übereinkommens (II). Auf die Rolle der betroffenen Zivilgesellschaft am Entstehungsprozess des Übereinkommens (III) und das vorgesehene Überwachungssystem (IV) gehen dann die letzten beiden Teile des Beitrags ein.

## I. Menschenrechtlicher Antidiskriminierungsschutz unter der Ägide der UN

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948, der Internationale Pakt über Politische und Bürgerliche Rechte (IPPBR) und der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (IPWSKR) beide aus dem Jahr 1966, zusammen als die "Universal Bill of Rights" bezeichnet, nennen den Antidiskriminierungsgrundsatz als Querschnittsprinzip des jeweiligen Menschenrechtskatalogs.<sup>6</sup> Hierbei hatte der UN-Menschenrechtsausschuss schon früh analog der vorherrschenden Interpretation von Art. 14 EMRK festgestellt, dass das

<sup>4</sup> Mit Ausnahme der USA. Siehe zu den Gründen für die erklärte Absicht der USA, die Konvention nicht zu zeichnen: Tracey R. Justesen/Troy R. Justesen, An Analysis of the Development and Adoption of the United Nations Convention Recognizing the Rights of Individuals with Disabilities: Why the United States Refuses to Sign This UN-Convention, in: Human Rights Brief 2007, 36-42.

<sup>5</sup> Den Anfang machte der Bericht des Sonderberichterstatters zu Menschenrechten und Behinderung der Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission Leandro Despouy, veröffentlicht in: Human Rights Study Series 6, United Nations, New York 1993. Besonders einflussreich im Blick auf die Konventionsidee war die fast zehn Jahre später erschienene UN-Veröffentlichung: Gerald Quinn/Theresa Degener, The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability, 2002, Geneva – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

<sup>6</sup> Schon die UN-Charta hatte das Diskriminierungsverbot in Art. 1 Ziff. 3 niedergelegt.

Diskriminierungsverbot als eine übergreifende, sich akzessorisch auf die Art der Umsetzung der einzelnen Menschenrechte beziehende Verpflichtung zu verstehen sei.<sup>7</sup>

Angefangen mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung aus dem Jahr 1965 (im Folgenden "Rassendiskriminierungskonvention"), der ersten universalen Menschenrechtskonvention überhaupt,<sup>8</sup> sind zudem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Reihe von Spezialkonventionen zum Schutz einzelner Personengruppen in Kraft getreten. Der Inhalt dieser Konventionen stellt jeweils eine sektorale Ausprägung und Konkretisierung des allgemeinen menschenrechtlichen Diskriminierungsverbotes dar.<sup>9</sup>

Die hierdurch erfolgte, sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts schrittweise verdichtende rechtliche Begrenzung der staatlichen Handlungsfähigkeit im Umgang mit den der eigenen Herrschaftsgewalt unterworfenen Menschen und marginalisierten Personengruppen stellt einen "revolutionären" Schritt dar.<sup>10</sup> Noch wenige Jahrzehnte zuvor konnten Staaten frei, d.h. zumindest ohne völkerrechtliche Begrenzungen, darüber entscheiden, welche Freiheitsräume den eigenen Staatsangehörigen zuzugestehen seien. Diese Fragen gehörten zur sog. "*domaine réservé*". Der so bezeichnete Kompetenzbereich war als völkerrechtlich unregelter, der alleinigen Regelungsbefugnis des Staates unterliegender Bereich verstanden worden.<sup>11</sup>

Als revolutionär wird diese Entwicklung nicht nur bezeichnet, weil sie diese vormals interne Materie zum Regelungsgegenstand ausdifferenzierter völkerrechtlicher Bindungen macht, sondern auch weil sie damit die klassische bilaterale Verpflichtungsstruktur des Völkerrechts aufbricht. Menschenrechtsabkommen widersprechen dem allgemeinen Reziprozitätsgedanken, nach dem Staaten vertragliche Bindungen nur eingehen, weil sie sich im Gegenzug vom Vertragspartner ein bestimmtes, für sie positives Verhalten erwarten.<sup>12</sup> Sie bringen beiden Vertragspartnern zunächst nur ein mehr an Verpflichtungen, ohne dass dies durch einen Zu-

<sup>7</sup> Allgemeiner Kommentar des UN-Menschenrechtsausschusses Nr. 3/13 v. 28. Juli 1981; Doris König/Anne Peters, Kap. 21 Rn. 11, in: EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, hrsgg. von Rainer Grothe/Thilo Maruhn, Tübingen 2006; vgl. auch Art. 5 Rassendiskriminierungskonvention.

<sup>8</sup> Zu diesem Übereinkommen Rüdiger Wolfrum, The Implementation of International Standards on Prevention and Elimination of Racial Discrimination: Achievements and Challenges, in: The Struggle against Discrimination. A Collection of International Instruments Adopted by the United Nations System, in: Janusz Symonides (Hrsg.), UNESCO-Publication 1996.

<sup>9</sup> Asbjørn Eide/Torkel Opsahl, Equality and Non-Discrimination, Publication no. 1, Oslo 1990, 26.

<sup>10</sup> Bruno Simma, International Human Rights and General International Law: A Comparative Analysis, 153- 236, in: Collected Courses of the Academy of European Law 1993, The Protection of Human Rights in Europe, The Hague 1995, 167-173; Eckart Klein, Menschenrechte, Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, in: Veröffentlichungen der Potsdamer Juristischen Gesellschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1997.

<sup>11</sup> Klein, *ibid.*, 23.

<sup>12</sup> Simma (Anm. 10), 170.

wachs an Rechten des Vertragsstaates ausgeglichen wird. Die in den Abkommen verbrieften Rechte sind als Rechte von Individuen konzipiert, die zwar nicht als Vertragspartner fungieren, hieraus aber unter bestimmten Voraussetzungen rechtliche Ansprüche ableiten können. Die klassische zwischenstaatliche Verpflichtungs- und Berechtigungsstruktur wird damit um die individualrechtliche Dimension erweitert.

Wie lässt sich diese Rechtsrevolution erklären? Entgegen dem ersten Anschein war sie keine bruchlose Universalisierung europäischer Errungenschaften des 18. und 19. Jahrhunderts. Das zentrale Anliegen der nationalen Bürgerrechtsbewegungen in Europa hatte in der Abschaffung der Privilegien des Adels und des Klerus<sup>13</sup> und gerade nicht im Kampf gegen die Diskriminierung von gesellschaftlichen Minoritäten oder gar der von Europa kolonisierten Völker bestanden. Es waren vielmehr die menschlichen Abgründe der Schoa,<sup>14</sup> die den entscheidenden politischen Impuls für diese Entwicklung gaben. Ein weiterer, oft vernachlässigter Faktor war die nach dem zweiten Weltkrieg einsetzende Dekolonisierungsbewegung.<sup>15</sup> Insbesondere der bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts andauernde internationale Kampf gegen das südafrikanische Apartheid-Regime erhöhte die Bereitschaft der Gruppe der neuen afrikanischen Mitgliedsstaaten in den Vereinten Nationen, völkerrechtliche Standards im Bereich des Menschenrechtsschutzes auszubauen.<sup>16</sup> Der historische Weg von den noch sehr verhaltenen Bezügen der UN-Charter zum Menschenrechtsschutz zu dem heute ausdifferenzierten System des institutionalisierten Menschenrechtsschutzes unter UN-Ägide führte damit über den politischen Kampf gegen rassistische Diskriminierung. Nicht zufällig ist das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung die erste von der UN angenommene Menschenrechtskonvention.<sup>17</sup> Das menschenrechtliche Antidiskriminierungsparadigma war zudem für beide Supermächte anschlussfähig: für die Sowjetunion wegen der Betonung sozialer und wirtschaftlicher Diskriminierung und in den USA der sechziger und siebziger Jahre aufgrund der sog. Rights Revolution, bei der es vorrangig um Diskriminierungsfragen ging. Damit konnten sich der Westen, der Osten und der Süden im Antidiskriminie-

---

<sup>13</sup> Michael Stolleis, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 165, Berlin 2003, 14-15 (7-22).

<sup>14</sup> Bruno Simma, Der Internationale Schutz der Menschenrechte, Möglichkeiten und Grenzen, in: In memoriam Herbert Michsler, Gedächtnisvorlesungen an der Universität Salzburg 1987-1996, Wolfram Karl (Hrsg.), Köln 1998, 40 (33-65).

<sup>15</sup> Philip Alston, The Commission on Human Rights, in: ders. (Hrsg.), The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal, Clarendon Press, Oxford 1992, 134.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 144; zur Dekolonisierung und dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung: Wolfrum (Anm. 8), 45-47.

<sup>17</sup> Zur Konvention: Rüdiger Wolfrum, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Völkerrecht, in: ders. (Hrsg.), Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 165, Berlin 2003, 215-231.

rungsparadigma politisch wiederfinden. Es wurde zum zentralen Entwicklungsprinzip des entstehenden UN-Menschenrechtssystems.

Die politischen Motivationen waren demzufolge durchaus unterschiedlich. Für westliche Regierungen waren universale Menschenrechte eine politische Antwort auf die überwundenen europäischen totalitären Regime und die Ermordung des Europäischen Judentums. Für die neuen Führer der dekolonisierten Völker Afrikas standen dagegen individuelle und kollektive Unrechtserfahrungen mit den europäischen Kolonialherren im Vordergrund. Zwar schlossen die AEMR von 1948 und die nachfolgenden UN-Konventionen teilweise bis in den Wortlaut einzelner Bestimmungen hinein an die nordamerikanischen und europäischen Menschenrechtserklärungen des 18. und 19. Jahrhunderts an. Die Anerkennung universaler Menschenrechte wurde politisch aber erst möglich als dynamische Abkehr von der dunklen Seite der europäischen Moderne, die in den Verbrechen der Schoa und des Kolonialismus zum Ausdruck gekommen war.<sup>18</sup>

Nach Abschluss der Dekolonisierungsphase waren es in den achtziger Jahren einzelne, zunehmend von der Zivilgesellschaft getragene politische Bewegungen, wie die Frauen- oder Kinderrechtsbewegung, die den spezialisierten Ausbau des Menschenrechtssystems unter dem Antidiskriminierungsgedanken vorantrieben. Die politische Initiative verschob sich von den staatlichen Akteuren hin zu einer sich international stärker vernetzenden Zivilgesellschaft.<sup>19</sup> Grundannahme der Konventionsprojekte dieser Phase bis hin zum hier genauer untersuchten neuen Übereinkommen war die Feststellung, dass den betroffenen Personengruppen zwar sämtliche Rechte aus der Universal Bill of Rights rechtlich bereits zustanden, ihnen diese aber infolge gesellschaftlicher Diskriminierung faktisch vorenthalten wurden. Es ging um die Beseitigung von sog. "Diskriminierungslücken" im nunmehr etablierten internationalen Menschenrechtsschutz. Zu diesem Zweck wurden in diesen Konventionen spezielle völkerrechtliche Verpflichtungen geschaffen, gesetzgeberische und administrative Maßnahmen zum Abbau struktureller Diskriminierung zu ergreifen.

Hierbei kann der strenge Antidiskriminierungsansatz, der noch dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Frauendiskriminierung von 1979 (im Folgenden "Frauenrechtskonvention") zu Grunde lag, von dem "holistischen" oder auch "umfassend" ("*comprehensive*") genannten Ansatz unterschieden werden. Der strenge Antidiskriminierungsansatz beschränkt sich darauf, "Implementierungslücken" der Menschenrechte aus dem IPBPR und IPWSKR zu schließen. Es handelt sich technisch um eine Konkretisierung des bestehenden Katalogs von staatlichen Verpflichtungen unter den anerkannten Rechten aus den Grundpakten.

<sup>18</sup> Die Präambel der AEMR von 1948 bezieht sich in Abs. 2 auf diese "dunkle Seite": "Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, (...)".

<sup>19</sup> Steve Charnovitz, Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, in: 18 Michigan Journal of International Law 2007, 183-270, 262-264.

Dies kann eine "Anpassung" der bestehenden Rechte an die Bedürfnisse der geschützten Personengruppe mit einschließen. Das Aufgreifen der Menschenrechte aus der Universal Bill of Rights geschieht nach dem Willen der am Entstehungsprozess beteiligten Akteure dann mit dem Ziel, diese auf die besondere Situation der diskriminierten Gruppe "zuzuschneiden" (sog. "*tailoring of existing rights*").

Der "umfassende" Ansatz, der z.B. in dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 (im folgenden "Kinderrechtskonvention") und im vorliegenden Übereinkommen verfolgt wird, greift dagegen weiter aus und schließt auch die Schaffung von gänzlich neuen staatlichen Verpflichtungen, die nicht mehr unter die bestehenden Rechte aus der Universal Bill of Rights subsumiert werden können, nicht aus. So wurden durch die Kinderrechtskonvention neue, inzwischen quasi-universal anerkannte<sup>20</sup> Rechte von Kindern geschaffen.<sup>21</sup> Auch ein Aufgreifen von sozialpolitischen und entwicklungspolitischen Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten mit dem Ziel der verbesserten Umsetzung von Verpflichtungen ist nach dem holistischen Ansatz durchaus möglich. Gerade die entwicklungspolitische Dimension macht diese Grundphilosophie aus Sicht vieler Entwicklungsländer attraktiver. Es ist insofern kein Zufall, dass die Kinderrechtskonvention den höchsten Ratifikationsstand sämtlicher UN-Menschenrechtskonventionen aufweist. Bei den beiden letzten Konventionsprojekten im Antidiskriminierungsbereich, der Kinderrechtskonvention und der neuen Konvention zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen, ließ sich der von westeuropäischen Staaten zunächst favorisierte strenge Antidiskriminierungsgrundsatz innerhalb der UN politisch nicht durchsetzen.

Das nach beiden Ansätzen verfolgte "Zuschneiden" von anerkannten Menschenrechten auf bestimmte Personengruppen birgt einige dogmatische Grundprobleme, die auch im Verhandlungsprozess des Übereinkommens wiederholt thematisiert wurden. Insbesondere die Frage des Verhältnisses der Menschenrechte aus dem IPBPR und dem IPWSKR zu den z.B. in der jeweiligen Spezialkonvention angepassten Rechten ist erklärungsbedürftig. Das Bild des "Zuschneidens" legt nahe, dass das jeweilige "Urrecht" aus dem IPBPR und dem IPWSKR mitsamt der dazu entwickelten allgemeinen Dogmatik weiter in das angepasste Recht aus der Spezialkonvention projiziert werden kann. Anhaltspunkte hierfür lassen sich auch in der Praxis der für die Überwachung der Konventionen zuständigen Vertragsausschüsse nachweisen.<sup>22</sup> Auch werden in den Spezialkonventionen die Schranken aus den Grundpakten häufig nicht noch einmal aufgeführt, ohne dass davon ausgegangen werden kann, dass den Mitgliedern der betroffenen Personengruppe diese

---

<sup>20</sup> Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes wurde von 193 Staaten ratifiziert. Die USA haben die Konvention nicht ratifiziert.

<sup>21</sup> Siehe Art. 8 und Art. 30 der Kinderrechtskonvention, hierzu: Geraldine van Beuren, *The International Law of the Rights of the Child*, 16.

<sup>22</sup> Mit Beispielen aus der Praxis der Vertragsausschüsse: Eric Tistounet, *The Problem of Overlapping among different Treaty Bodies*, in: Philip Alston/James Crawford, *The Future of Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge 2000, 390.

Menschenrechte schrankenlos gewährt werden sollen. Die Schrankensystematik der Grundpakete ist bei den angepassten Rechten vielmehr weiter anwendbar.<sup>23</sup>

Der Schutzstandard der Spezialkonvention wird aufgrund der Konkretisierungsleistung in den meisten Fällen eher höher sein als in der Grundkonvention, er kann aber in einzelnen Fällen auch hinter dem in den allgemeinen Pakten erreichten Niveau zurückbleiben. Für diesen Fall enthält z.B. die Kinderrechtskonvention in Art. 41 eine Bestimmung, nach der zur Verwirklichung der Rechte des Kindes besser geeignete staatliche und völkerrechtliche Bestimmungen unberührt bleiben. Eine noch umfassendere Formulierung dieses menschenrechtlichen "Prinzips des Vorrangs der günstigeren Norm"<sup>24</sup> enthält jetzt auch Art. 4 Abs. 4 des Übereinkommens.

## II. Zum Inhalt der Konvention

### 1. Die Definitionsfrage

Die Konvention drohte bis zur letzten Verhandlungsrunde an der zentralen Ausgangsfrage der Definition von Behinderung zu scheitern. Wie die Rassendiskriminierungskonvention bezieht sich auch das Vertragswerk auf ein an sich unstrittenes körperliches, intellektuelles oder psychisches Unterscheidungsmerkmal.<sup>25</sup> Viele Staaten, darunter die EU-Staaten, bezweifelten lange, dass überhaupt eine Definition erforderlich sei. Befürworter einer Definition verwiesen auf das rechtstechnische Erfordernis, den geschützten Personenkreis klar zu definieren. Dagegen sahen die Gegner in der Definition eine zu starre Festlegung auf ein bestimmtes "Modell" der Behindertendefinition und befürchteten den Ausschluss bestimmter Personengruppen aus dem Schutzbereich der Konvention. Als Lösung wurde ein sehr weiter und abstrakter Begriff von Behinderung gewählt, der gegenüber zukünftigen gesellschaftlichen Wandlungen des Behinderungsverständnisses offen sein soll.

Die lediglich in der Präambel und in Art. 2 über den Zweck der Konvention auftauchende Definition knüpft an das sog. Sozialmodell des Behinderungsbegriffes an.<sup>26</sup> Hiernach entsteht die Behinderung durch das Aufeinandertreffen von Menschen mit körperlichen Einschränkungen mit solchen gesellschaftlichen Barrieren, die der vollen und gleichberechtigten Teilhabe und Partizipation dieser Personen

<sup>23</sup> Dies ergibt sich im vorliegenden Übereinkommen schon aus dem in Art. 1 genannten Zweck der Konvention, der von *g l e i c h e r* Inanspruchnahme aller Menschenrechte spricht.

<sup>24</sup> Zum Interpretationsansatz des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes, der auf die für den Betroffenen günstigste Norm abstellt: Thomas *B u e r g e n t h a l*, *The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Court*, 79 *AJIL* 1, 19-20 (1985) und Theodor *M e r o n*, *Human Rights and Law-Making in the United Nations. A Critique of Instruments and Process*, Oxford 1986, 142.

<sup>25</sup> Zum problematischen Begriff der "Rasse": *W o l f r u m* (Anm. 17), 215-231, 221.

<sup>26</sup> Rechtsvergleichend zum sozialen Modell: Theresia *D e g e n e r*, *Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick*, *ZaöRV* 65 (2005), 887-935, hier 903-910.

am gesellschaftlichen Leben entgegenstehen. Diese Definition von Behinderung ist auf der Höhe der Zeit – sie verzichtet auf einen Rückgriff auf medizinische Normen und die damit zusammenhängende Festlegung von “Normabweichungen”. Der herkömmliche medizinische Behinderungsbegriff hatte die Definitionsmacht über körperliche Normen bzw. Abweichungen allein der Medizin und Gesundheitsverwaltung überlassen und damit gesellschaftliche Diskriminierung vielfach zementiert.

In einer gleichsam Foucaultschen Wende wird das Entstehen von Behinderung nach dem sozialen Modell dagegen als gesellschaftlicher Prozess verstanden, der sich erst im Aufeinandertreffen von bestimmten körperlichen Merkmalen einerseits und ausgrenzenden gesellschaftlichen Barrieren andererseits vollzieht. Gemäß dem allgemeinen Antidiskriminierungsansatz liegt der Fokus damit nicht vorrangig auf den körperlichen oder psychischen “Defiziten” der betroffenen Person, sondern auf der Reaktion der Gesellschaft und des Staates auf diese Merkmale. Der Preis für die Abkehr vom medizinischen Modell, welches z.B. auch dem deutschen Sozialrecht zugrunde liegt, ist allerdings die Möglichkeit der Vertragsparteien, bestimmte Gruppen mit dem Argument von Implementierungsmaßnahmen auszuschließen, es gebe im Blick auf bestimmte Merkmale überhaupt keine gesellschaftlichen Barrieren, die zu einer Behinderungssituation führten. Denn dort wo keine Barrieren bestehen, kommt es auch nicht zu einer “Behinderung” im Sinne der sozialen Definition.<sup>27</sup>

## 2. Zweck der Konvention, Diskriminierungsbegriff und allgemeine Prinzipien

Schon die Präambel stellt in Abs. b) den Bezug zum allgemeinen Antidiskriminierungsgrundsatz aus der sog. “Universal Bill of Rights” (AEMR, IPWSKR und IPPBR) her. Menschen mit Behinderungen sollen den anerkannten Katalog der universalen Menschenrechte vollständig, d.h. diskriminierungsfrei, in Anspruch nehmen können.<sup>28</sup> In den beiden Grundpakten fehlt die explizite Erwähnung von Behinderung als verbotenes Diskriminierungsmerkmal. Die Liste der dort genannten Merkmale umfasst die Rasse, die Hautfarbe, das Geschlecht, die Sprache, die Religion, die politische oder sonstige Anschauung, die nationale oder soziale Herkunft, das Vermögen und die Geburt. Allerdings enthält die Formulierung “oder des sonstigen Status” eine Öffnung für weitere Merkmale. Bereits mit der Kinderrechtskonvention war eine Spezialkonvention in Kraft getreten, die sich auf ein Diskriminierungsmerkmal (Alter) bezog, welches in der klassischen Aufzählung inkriminierter Merkmale nicht auftaucht. Die Kinderrechtskonvention führt zudem auch erstmalig das Merkmal der Behinderung in Art. 2 Abs. 1 als verbotenes

---

<sup>27</sup> Ein Versuch, dieses Argument zu beschränken, stellt die Auflistung von klassischen Behinderungsmerkmalen in Art. 2, S. 2 dar.

<sup>28</sup> Präambel Abs. (c) des Übereinkommens.



Unterscheidungsmerkmal auf universaler Ebene ein.<sup>29</sup> Auf EU-Ebene hatte dagegen Art. 13 EGV den Antidiskriminierungsschutz in der Gemeinschaft von Beginn an auch explizit auf die Belange behinderter Menschen bezogen.

Art. 1 stellt als Zweck des Übereinkommens auf die volle und gleiche Inanspruchnahme aller Menschenrechte durch Menschen mit Behinderungen ab (*“full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms”*). Hierzu müssen Diskriminierungen abgebaut werden. Die in Art. 2 niedergelegte Definition von Diskriminierung lehnt sich an die Definition aus der Frauenrechtskonvention an, wird aber behindertenspezifisch erweitert, indem bereits eine Verweigerung *“angemessener Vorkehrungen”* (*reasonable accommodation*) als Diskriminierung zu verstehen ist.<sup>30</sup> Diese im Europarecht bereits eingeführte erweiterte Diskriminierungsdefinition für den Bereich des Arbeitsrechts statuiert die Rechtspflicht, auf individuelle Bedürfnisse behinderter Menschen angemessen einzugehen, um z.B. deren Teilhabe am Arbeitsleben durch konkrete Anpassungen der Arbeitsumwelt zu ermöglichen.<sup>31</sup> Bereits die Unterlassung solcher *“angemessener Vorkehrungen”* kann den Diskriminierungstatbestand erfüllen. Für die Verallgemeinerung und Universalisierung dieses weiten Diskriminierungsverständnisses aus dem EG-Arbeitsrecht hatte sich neben den vertretenen NROen auch die EU eingesetzt. Wie die Frauenrechtskonvention ermöglicht das Übereinkommen zudem positive Maßnahmen zur Herstellung von faktischer Gleichberechtigung und nimmt diese ausdrücklich von der Diskriminierungsdefinition aus.<sup>32</sup>

Als allgemeine Prinzipien benennt das Übereinkommen die Achtung der Würde und Autonomie, Nichtdiskriminierung, Gleichheit von Mann und Frau, die allgemeine Chancengleichheit und die Achtung des Entwicklungspotentials des Kindes sowie als für den internationalen Menschenrechtsschutz neue Prinzipien die der *“Inklusion”*, der Achtung der menschlichen Diversität und der Barrierefreiheit.<sup>33</sup> Dem Inklusionsprinzip wird hiermit zum ersten Mal in einem universalen Menschenrechtsabkommen Rechtsqualität zugebilligt. Es ersetzt den Begriff der Integration und soll deutlich machen, dass behinderte Menschen nicht nachträglich integriert, sondern durch Abbau von Barrieren von vorneherein voll am gesellschaft-

<sup>29</sup> *“... without discrimination of any kind, irrespective of the child’s or his or her parent’s or legal guardians race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status”*.

<sup>30</sup> Zur Abgrenzung dieses Diskriminierungstatbestandes von der allgemeinen Barrierefreiheit: Theresia De gener, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 3/2006, 107-108.

<sup>31</sup> Der begriff *“reasonable accommodation”* stammt aus dem US-amerikanischen Recht, wurde dort zunächst im Kontext der religiösen Diskriminierung und dann umfassend im Behindertengleichstellungsrecht (Rehabilitation Act 1973 und ADA 1990) entwickelt. Mit der EU-Rahmenrichtlinie Beschäftigung und Beruf vom 27.11.2000 (2000/78/EG) wurde er ins Europarecht übernommen, hierzu: Theresia De gener, Disability Discrimination Law: A Global Comparative Approach, in: Disability Rights in Europe. From Theory to Practice. Anna Lawson/Caroline Gooding (Hrsg.), Oxford 2005, 87-106, 88-90.

<sup>32</sup> Art. 5 Abs. 4 des Übereinkommens.

<sup>33</sup> Art. 3 des Übereinkommens.

lichen Leben teilnehmen und hierzu beitragen können. Bemerkenswert ist zudem, dass das Übereinkommen in den allgemeinen Verpflichtungen wie auch die Frauenrechtskonvention auf die Pflicht der Vertragsparteien abstellt, auch Diskriminierungen von privaten Akteuren zu eliminieren, und damit die Horizontalwirkung des Diskriminierungsverbotes explizit macht.<sup>34</sup> Hinzu kommt als Ausfluss des Inklusionsprinzips eine für den Menschenrechtsbereich neuartige allgemeine Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen aktiv in die Implementierungsmaßnahmen dieses Übereinkommens und andere sie betreffende nationale Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen.

Wie Heiner Bielefeldt herausgearbeitet hat, bringen diese und eine Reihe anderer Bestimmungen des Übereinkommens eine menschenrechtliche "Empowerment"-Philosophie prägnant zum Ausdruck.<sup>35</sup> Dieser aktivierende Menschenrechtsansatz macht konzeptionell aus einer marginalisierten Gruppe, aus einem "Gegenstand" der Gesundheits- und Sozialverwaltung anspruchsberechtigte Partner des Staates auch in der Politikgestaltung. Durch die effektive Gewährleistung privater Autonomie und die zugesprochenen Verfahrensrechte soll der öffentliche Raum für die Betroffenen neu erschlossen werden. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Verhandlungen zu dem Übereinkommen kann als Demonstration dieses Inklusionsansatzes auf der universalen Ebene betrachtet werden.

### 3. Die aufgeführten Rechte

Das Übereinkommen enthält eine Reihe von anerkannten Menschenrechten, denen jeweils ein eigener Artikel gewidmet ist. Um deutlich zu machen, dass es sich nicht um "neue" Rechte handelt, werden diese überwiegend mit der Formel "Die Vertragsparteien bekräftigen das Recht ..." eingeleitet und nicht mit der sonst im Menschenrechtsbereich gebräuchlichen Formel "anerkennen".<sup>36</sup> Das Übereinkommen beinhaltet die wichtigsten Menschenrechte aus dem IPBPR und dem IPWSKR und formuliert konkrete Verpflichtungen der Staaten, die zur vollen Inanspruchnahme des jeweiligen Rechtes durch behinderte Menschen beitragen sollen. Gänzlich neue Verpflichtungen enthält das Abkommen vor allem in den Artikeln zur Barrierefreiheit, zum Schutz vor Gewalt, zu humanitären Notlagen sowie im Artikel zur Rehabilitation.

Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurden die dem IPWSKR entstammenden Rechte auf Bildung (Art. 24), Gesundheit (Art. 25), Arbeit (Art. 27), einen angemessenen Lebensstandard und soziale Sicherung (Art. 28) und das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 30) in das Überein-

---

<sup>34</sup> Vgl. Art. 2 d) Frauenrechtskonvention und Art. 2 Abs. 1 d) Rassendiskriminierungskonvention.

<sup>35</sup> Heiner Bielefeldt, Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenkonvention, Essay des Deutschen Instituts für Menschenrechte, 2007, 1.

<sup>36</sup> Die Kinderrechtskonvention hatte dagegen überwiegend die Formulierung "Die Vertragsparteien anerkennen" verwandt, wodurch die Tatsache, dass es sich bei den meisten Vorschriften gerade nicht um neue Rechte handeln sollte, weniger deutlich zum Ausdruck kam.

kommen aufgenommen. Art. 4 Abs. 2 stellt für die aufgenommenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte klar, dass diese wie im IPWSKR dem allgemeinen Vorbehalt der progressiven Realisierbarkeit und dem Vorbehalt verfügbarer Ressourcen unterliegen. Die Formulierung aus Art. 2 Abs. 1 IPWSKR wird hierzu im Wortlaut übernommen und im letzten Halbsatz um einen klarstellenden Zusatz ergänzt. Danach soll der Vorbehalt der progressiven Realisierbarkeit nur für solche Verpflichtungen gelten, die nicht nach allgemeinem Völkerrecht bereits unmittelbar anwendbar sind.<sup>37</sup> Dieser auf einen Vorschlag der EU hin eingefügte Zusatz soll klarstellen, dass eine große Anzahl von staatlichen Verpflichtungen aus wirtschaftlichen und sozialen Rechten nicht unter den Vorbehalt der progressiven Realisierbarkeit bzw. der verfügbaren Ressourcen fallen. Dies gilt vor allem für solche Verpflichtungen, die der sog. Achtungsebene (*“obligation to respect”*) aus der menschenrechtlichen Pflichtentrias (*“respect, protect, fulfill”*) zuzuordnen sind.<sup>38</sup> Hierzu gehört unter anderem die staatliche Verpflichtung, die jeweiligen Rechtsgewährungen unter den aufgenommenen wirtschaftlichen und sozialen Rechten diskriminierungsfrei zugänglich zu machen.

Aus dem Bereich der politischen und bürgerlichen Rechte war das in Art. 12 aufgenommene Recht auf Rechts- und Geschäftsfähigkeit aufgrund der Entmündigungsproblematik bei geistiger Behinderung bis zum Schluss besonders stark umstritten.<sup>39</sup> Gemäß der Vorschrift sind die Vertragsparteien nun verpflichtet, Entmündigungspraktiken durch ein System abgestufter Betreuung mit Rechtsschutzmöglichkeiten und unabhängigen Überprüfungsinstanzen zu ersetzen.

Das Folterverbot in Art. 15 ist praktisch wortgleich aus Art. 7 IPBPR übernommen und verbietet wie im Zivilpakt in Satz 2 wissenschaftliche und medizinische Experimente ohne Einwilligung des oder der Betroffenen. Auf die Wiederaufnahme dieses Satzes in das Übereinkommen war von einer Reihe von Delegationen und den NROen besonderer Wert gelegt worden, da behinderte Menschen seit jeher eine besonders stark für medizinische Experimente missbrauchte Personengruppe darstellen.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Eine im Übereinkommen ungeklärte Frage ist die Anwendbarkeit von Art. 4 Abs. 2 auf solche staatlichen Verpflichtungen, die weder eindeutig dem Bereich der politischen und bürgerlichen Rechte noch eindeutig dem IPWSKR zuzuordnen sind. Dies betrifft vor allem den Art. 9 zur Barrierefreiheit und Art. 26 zur Rehabilitation. Da eine klare Zuordnung zu einem anerkannten Recht aus dem IPWSKR insbesondere bei Art. 9 schwerfällt, muss zumindest eine automatische Erstreckung von Art. 4 Abs. 2 auf diesen Artikel verneint werden. Art. 26 könnte auch wegen seiner systematischen Stellung dem Recht auf Gesundheit zugeordnet werden, so dass der Bezug zum Bereich der WSK-Rechte unter diesem Aspekt vorläge.

<sup>38</sup> Siehe zu dieser Pflichtensystematik, Allgemeiner Kommentar Nr. 12 des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte aus dem Jahre 1999 (E/C.12/1999/5) und Allgemeiner Kommentar des UN-Menschenrechtsausschuss Nr. 32 aus dem Jahre 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13).

<sup>39</sup> Degener (Anm. 30), 107.

<sup>40</sup> Man muss in diesem Zusammenhang nicht die historischen Exzesse deutscher Ärzte in den Konzentrationslagern evoziieren. Es reicht, sich zu vergegenwärtigen, dass z.B. geistig behinderte Heimbewohner in vielen Staaten dieser Welt weiter eine nachgefragte Zielgruppe für Medikamentenerprobungen und andere medizinische (insbes. genetische) Forschungsprojekte darstellen. Bei Nichteinwilli-

Von besonderer Bedeutung für Fragen der Institutionalisierung von behinderten Menschen ist Art. 14 zur Freiheit und Sicherheit der Person. Art. 14 verbietet Zwangsinstitutionalisierungen von Menschen mit Behinderungen, die allein durch das Vorliegen einer Behinderung begründet werden. In den Verhandlungen wurde deutlich, dass Zwangsinstitutionalisierungen dann weiter gerechtfertigt bleiben sollen, wenn anderenfalls eine Selbstgefährdung oder eine Gefahr für Leib und Leben anderer Personen konkret zu befürchten ist.<sup>41</sup>

Der Schutz vor körperlicher Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch in Art. 16 findet keine direkten Vorläufer im UN-Menschenrechtssystem. Bei den Verhandlungen zur Frauenrechtskonvention hatte sich die Aufnahme einer solchen Bestimmung als nicht durchsetzbar erwiesen. Umso bemerkenswerter ist es, dass das Übereinkommen eine solche Vorschrift enthält und auch konkrete geschlechtsspezifische Schutzmaßnahmen in diesem Bereich vorsieht.<sup>42</sup>

Leider besteht schließlich nach Art. 46 des Übereinkommens die Möglichkeit, Vorbehalte gegen einzelne Bestimmungen einzulegen. Die staatliche Vorbehaltspraxis zu dem Übereinkommen wird Aufschluss darüber geben, in welchen Bereichen der jeweiligen nationalen Behindertenpolitik die stärksten Umsetzungsschwierigkeiten bestehen.

### III. Betroffenenrepräsentation im Rechtsetzungsprozess – Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen

Die Entstehung der Konvention geht nicht nur auf eine internationale politische Mobilisierungskampagne nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen (NROen) zurück, sondern zeichnete sich von Beginn des UN-Verhandlungsprozesses an auch durch eine intensive Beteiligung von Betroffenenvertretern aus. Das zuständige Verhandlungsgremium experimentierte mit innova-

---

tionstauglichen dürfen damit als menschenrechtlich zulässig weiter nur sog. "eigennützige" medizinische Versuche angesehen werden. Dies entspricht der menschenrechtlichen Unterscheidung zwischen zulässigem Heilversuch ("eigennützig") und unzulässigem Humanexperiment ("fremdnützig").

<sup>41</sup> Für diesen Fall enthält Art. 14 Abs. 2 einen Verweis auf anerkannte menschenrechtliche Schutzvorschriften (vor allem Art. 9 und Art. 10 Zivilpakt). Die Aufnahme eines eigenen Artikels zur persönlichen Integrität (Art. 17) lässt sich nur aus der Verhandlungsgeschichte erklären. Der Artikel stellt einen in der letzten Sitzung des *Ad hoc*-Komitees erzielten Kompromiss dar, nachdem sich zuvor verschiedene Vorschläge für einen Artikel zu medizinischen Zwangseingriffen und Zwangsmedikamentierung als nicht konsensfähig herausgestellt hatten. Der Artikel formuliert kein neues Recht, sondern stellt das durch andere anerkannte menschenrechtliche Vorschriften (z.B. Folterverbot) geschützte Rechtsgut der persönlichen Integrität in einem eigenen Artikel in den Vordergrund. Die abstrakte Formulierung wird voraussichtlich allerdings auch bei gutwilligen Staaten Umsetzungsprobleme erzeugen.

<sup>42</sup> Diese Tatsache geht auf das versierte und engagierte Agieren der vom Vorsitz des *Ad hoc*-Komitees für die Frage der Frauen mit Behinderung eingesetzten deutschen Vermittlerin, Frau Prof. Theresia De gener, zurück.

tiven Formen der NRO-Beteiligung, die im Folgenden genauer nachgezeichnet und bewertet werden sollen.

## 1. Verfahrensinnovationen

Durch eine von Mexiko eingebrachte Resolution der Generalversammlungsresolution<sup>43</sup> wurde im Jahr 2001 als Verhandlungsgremium ein für alle Mitgliedstaaten und Beobachter der UN offenes *Ad hoc*-Komitee (AHC) im Generalversammlungs-Format eingesetzt, welches Vorschläge für eine internationale Konvention erörtern sollte. Es tagte insgesamt acht Mal für jeweils zwei bis drei Wochen in New York. Schon die Entstehung des ersten offiziellen Vertragsentwurfes machte deutlich, dass das AHC bereit war, mit neuen Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft zu experimentieren. Eine vom AHC eingesetzte 40-köpfige Arbeitsgruppe, die mit der Erstellung des ersten Entwurfs beauftragt war, bestand aus 27 Regierungsvertretern, 12 Vertretern von Behindertenverbänden und NROen aus dem Bereich der Behindertenpolitik sowie einem Vertreter einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsorganisation. Die NROen konnten die ihnen zustehenden 12 Plätze nach interner Abstimmung selbst besetzen. Die teilnehmenden Vertreter der Zivilgesellschaft, die zumeist selbst mit einer Behinderung lebten, verfügten über dieselben Rede- und Stimmrechte wie die Regierungsvertreter. Zudem mandatierten auch einige Staaten weitere Vertreter der betroffenen Zivilgesellschaft auf die 27 Regierungsplätze.<sup>44</sup> Diese weitgehende formale Gleichstellung von Vertretern der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des ersten offiziellen Vertragsentwurfes hat sich im Inhalt des dort erarbeiteten Vertragsentwurfes merklich niedergeschlagen. Der progressive Entwurf der Arbeitsgruppe blieb zentraler Referenzpunkt in den folgenden Verhandlungsrunden im AHC, die dann wieder im Generalversammlungsformat stattfanden. Regierungsvertreter präsentierten dort neue Vorschläge als Änderungen des Arbeitsgruppenentwurfes. Wenn über eine Änderung keine Einigkeit erzielt werden konnte, ging der Vorsitz auf den Ursprungsentwurf der Arbeitsgruppe zurück.<sup>45</sup>

Auch im Plenum des AHC bewahrten sich die Vertreter von NROen während des gesamten Verhandlungszeitraums einen überdurchschnittlich hohen Einfluss auf die Verhandlungen. Bereits in seiner ersten Sitzung hatte das AHC die allgemeinen Modalitäten der Teilnahme von NROen an seinen Sitzungen im Generalversammlungsformat beschlossen. Danach sollte es den für die Verhandlungen

<sup>43</sup> GV-Resolution 56/168, die auf einen Vorschlag von Mexiko zurückging.

<sup>44</sup> So z.B. die Bundesrepublik mit der für Deutschland teilnehmenden Frau Prof. Theresia D e g e - n e r .

<sup>45</sup> Die Begründungslast für jeden neuen Text und jede Änderung lag nach Annahme des ersten Entwurfes beim einbringenden Staat. Diese wurde über den Zeitfaktor insofern ständig erhöht als mit Festsetzung eines Verhandlungsendes der Druck zunimmt, nur noch Vorschläge zu unterbreiten, die eine reale Aussicht auf eine konsensuale Annahme haben und für den einbringenden Staat von vitalem Interesse sind.

akkreditierten NROen möglich sein, an allen öffentlichen Sitzungen des AHC teilzunehmen und Stellungnahmen abzugeben. Der Beschluss sah zudem vor, dass, bei Zeitmangel, gewählte Sprecher der Zivilgesellschaft Erklärungen abgeben konnten. In der Praxis der Sitzungen des AHC machten die zum Schluss über 600 akkreditierten NROen hiervon häufig Gebrauch. Sie sprachen fast immer auch inhaltlich mit einer Stimme. Meistens trug das Statement der NROen ein Vertreter oder eine Vertreterin vor, die aufgrund einer spezifischen Behinderung in der Vergangenheit selbst Opfer von Verletzungen geworden war. Diese wiederkehrenden Stimmen von Betroffenen und deren Repräsentanten prägten das Diskursklima im AHC nachhaltig.

Die Führung und Letztentscheidung über die gebündelt vorgetragene gemeinsame Position der NROen zu einzelnen Artikeln lagen stets bei den jeweils am stärksten von einer Regelung betroffenen Spezialverbänden. Das Interesse einer bestimmten Gruppe behinderter Menschen (z.B. die Gruppen blinder Menschen, geistig behinderter Heimbewohner etc.) wurde zum gemeinsamen Anliegen aller NROen gemacht. Diese interne Organisationsleistung auf Seiten der NROen erhöhte ihren Einfluss auf die Einzelregelungen des Vertragstextes erheblich. Ein Festhalten an Regierungspositionen, die im AHC auf den in dieser Weise gebündelten Widerstand der NROen gestoßen waren, führte zu erhöhten Begründungslasten für die Delegationen. Da sich fast immer zumindest einige Staaten der Position der NROen anschlossen, wurde der Druck zur Positionsänderung im Laufe der Verhandlungen stetig erhöht.

Der Verhandlungsvorsitz fasste zudem die jeweiligen Verhandlungsergebnisse zu einzelnen Artikeln im Plenum erst zusammen, nachdem sich nicht nur die Staaten, sondern auch die NROen – hieran anschließend – geäußert hatten. Es handelte sich dann bei dem vom Vorsitz festgestellten Zwischenergebnis in der Regel um eine Synthese der Mehrheitsmeinung der Regierungsdelegationen einerseits und der NROen andererseits. Aus dem Zwischenergebnis erstellte der Vorsitz häufig über Nacht einen neuen Arbeitsentwurf des verhandelten Artikels. Diese Praxis unterschied sich erheblich von der anderer UN-Gremien, in denen NROen erst nach dem operativen Abschluss der jeweiligen Verhandlungsrunde und damit zu einem Zeitpunkt zu Wort kommen, an dem das jeweilige Verhandlungsergebnis bereits feststeht.<sup>46</sup> Der im AHC dialektisch aufgebaute Verhandlungsprozess und die gleichberechtigte Mitarbeit der NROen am ersten Gesamtentwurf ermöglichten es dem Vorsitz, die Betroffenenperspektive in den Vertragstext stärker mit einfließen zu lassen als dies sonst der Fall gewesen wäre. Die verhandelnden Diplomaten wurden immer wieder zur Einnahme der Betroffenenperspektive gezwungen. Diese floss dann nicht ungebrochen, aber doch in höherem Maße als dies sonst der Fall wäre, in die nationalen Positionen mit ein.

Gleichzeitig zeigte sich in den Verhandlungen aber auch, dass es auch innerhalb der NROen Meinungsverschiedenheiten gab, bei denen sich die finanziell und personell am stärksten vertretenen NROen zumeist durchsetzten. Hierbei handelte es

---

<sup>46</sup> So z.B. in der alten UN-Menschenrechtskommission.

sich in der Regel um westliche NROen. Die Unterrepräsentation von NROen aus Entwicklungsländern wirkte sich hier deutlich aus. Um diesem Problem entgegenzuwirken, hatte die UN wie bei anderen Konferenzen einen eigenen, durch freiwillige Zahlungen der Mitgliedstaaten finanzierten Fonds eingerichtet, aus dem Reisekosten für weniger finanzstarke NROen bezahlt wurden. Dieser finanziell nicht ausreichend ausgestattete Fonds konnte die Nord-Süd Asymmetrie aber nur begrenzt ausgleichen. In den Verhandlungen wurde insgesamt deutlich, dass charismatische Einzelpersonen aus zum Teil kleinen westlichen Spezialverbänden einen überdurchschnittlich hohen Einfluss auf den Vertragstext nehmen konnten. Dies führte z.B. bei einem Artikel des Abkommens dazu, dass ein konsensfähiger Vorschlag zu einem Artikel, der ein von vielen NROen gefordertes Verbot der medizinischen Zwangsbehandlung von behinderten Menschen explizit gemacht hätte, am anhaltenden Widerstand einer maximalistisch operierenden kleinen Gruppe von NRO-Vertretern am Ende ganz scheiterte.

Mit der Auswahl und Akkreditierung von NROen für die Sitzungen war das UN-Generalsekretariat beauftragt, welches die ECOSOC-Kriterien für die NRO-Akkreditierung insgesamt sehr großzügig handhabte.<sup>47</sup> Um als Betroffener in den Verhandlungen sprechen zu können, bedurfte es also zunächst einer auf die jeweilige NRO bezogenen UN-Administrativentscheidung, gegen die es im Übrigen aber keinen Rechtsschutz gab.

## 2. NRO-Beteiligung und die Legitimationsfrage

Aus legitimationstheoretischer Perspektive wird die Beteiligung von NROen häufig als Mittel der "Demokratisierung" internationaler Rechtsetzungsprozesse angesehen.<sup>48</sup> Die intensiviertere Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren führe zu höherer Transparenz in völkerrechtlichen Verhandlungsforen.<sup>49</sup> Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei den oben dargestellten Mitwirkungsrechten der NROen bei der UN-Konvention zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderung um das Resultat interner Verfahrensregeln eines temporären Unteror-

<sup>47</sup> Kritisch zur Praxis: Felix William Stoecker, *NGOs und die UNO*, Frankfurt 1999, 194-210; und allgemein: Caroline E. Schwitler Marsiaj, *The Role of International NGOs in the Global Governance of Human Rights, Challenging the Democratic Deficit*, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Bd. 121, Genf 2004, § 14.

<sup>48</sup> Schwitler Marsiaj, *ibid.*, 270-272; Stoecker (Anm. 47), 99-121; bezogen auf die EU mit einer Vision partizipativer Demokratie: Joshua Cohen/Charles F. Sabel, *Directly-Deliberative Polyarchy*, 3 *European Law Journal* 1997, 313-342; zum allgemeinen Status von Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht statt vieler: Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht* (begründet von Georg Dahm), Bd. I/2: *Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, 2. Aufl. Berlin 2002, 240; aus politikwissenschaftlicher Sicht m.w.N.: M. Zürn, *Global Governance as an Emergent Political Order – The Role of Transnational Non-Governmental Organizations*, in: G.F. Schuppert (Hrsg.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, 2006, 31-42.

<sup>49</sup> Schwitler Marsiaj (Anm. 47), 281-282.

gans der UN-Generalversammlung.<sup>50</sup> Der einstimmig angenommene Beschluss dieses Organs führte zwar innovative Elemente ein, er blieb aber auf der Grundlage der entsprechenden Generalversammlungsresolution, die dem AHC aufgab, NROen in die Verhandlungen mit einzubeziehen. Als Spezialregelungen eines Unterorgans der UN-Generalversammlung sind die Verfahrensinnovationen damit aber nicht ohne Weiteres verallgemeinerungsfähig. Im Folgenden soll erörtert werden, inwieweit aus demokratietheoretischer Sicht die Beteiligung von NROen die Legitimität internationaler Rechtsetzung erhöht.

Auf der Ebene internationaler Rechtsetzung stellt sich das Problem der Legitimität von NRO-Aktivitäten schärfer als auf der nationalen Ebene. Einerseits werden mit der Beteiligung große Hoffnungen auf eine "Demokratisierung" internationaler und supranationaler Rechtsetzungsinstanzen verbunden, andererseits treten NROen hier in Konkurrenz zu staatlichen Vertretern, die sich zumindest teilweise über eine demokratisch gewählte Regierung legitimieren und deren Einfluss auf das Verhandlungsergebnis nun nicht nur durch andere Staatenvertreter, sondern auch durch NRO-Vertreter relativiert wird.

Das am häufigsten vertretene Modell demokratischer Politik und Rechtsgestaltung jenseits des Nationalstaates sind Konzepte "deliberativer" Demokratie durch die Partizipation von Betroffenen und deren Vertretern an internationalen und supranationalen Rechtsetzungsaktivitäten.<sup>51</sup> Es geht hier nicht um die Einrichtung eines Weltstaates mit Weltregierung und Weltparlament, in dem NROen und Individuen eine der nationalen Ebene vergleichbare Rolle spielen könnten, sondern um Formen der dezentralen Institutionalisierung partizipativer Foren als Ersatz für den Bedeutungsverlust nationaler Parlamente bei supranationaler und globaler Politik- und Rechtsgestaltung. Deliberation wird verstanden als öffentlicher Austausch vernünftiger Argumente auf internationaler Ebene mit nationalen und internationalen Beamten, Experten und Betroffenenvertretern zu bestimmten politischen und rechtlichen Fragen. Der hierdurch dezentral und problemorientiert eingesetzte Deliberationsprozess soll den Entscheidungsträgern Ideen liefern und die in diesen Gremien zu treffenden Entscheidungen demokratisch legitimieren.<sup>52</sup> Nach den Verfechtern dieses Modells transnationaler Demokratie wird so technokratische Herrschaft durch den "zwanglosen Zwang des besseren Arguments" ersetzt.

Nach diesen Modellen könnten intensive Formen der NRO-Beteiligung supra- und internationale Rechtsetzungsprozesse demokratisieren. Eine hierdurch eintretende partielle Entmachtung von Staatenvertretern wäre demnach leichter zu verschmerzen, da direkt-deliberative Prozesse zu einer eigenen Legitimationsgrundla-

---

<sup>50</sup> Der entsprechende Beschluss des AHC stellt klar, dass diese Regeln andere allgemeine UN-Vorschriften zur NRO-Beteiligung unberührt lassen.

<sup>51</sup> Michael C. Dorf/Charles F. Sabel, *A Constitution of Democratic Constitutionalism*, 98 *Col. Law Review* 1998, 267-473; Cohen/Sabel (Anm. 48), 313-342; Rainer Schmalz-Bruns, *Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates*, 6 *Zeitschrift für Int. Beziehungen* 1999, 185-244.

<sup>52</sup> Dorf/Sabel (Anm. 51), 267-473, Schmalz-Bruns (Anm. 51), 185-244.



ge für das Regieren jenseits des Nationalstaates werden. Die oben dargestellte intensive Partizipation von Betroffenenvertretern beim Zustandekommen der UN-Konvention über die Rechte von behinderten Menschen könnte auf den ersten Blick als Beispiel einer solchen deliberativ-demokratischen Rechtsetzung auf universaler Ebene dienen. Hierfür spricht, dass die Kommunikation durch die von den NROen eingebrachte Perspektive insgesamt reicher und differenzierter wurde. Subtilere staatliche Verletzungspraktiken in Heimen und anderen speziellen Lebenssituationen, die den staatlichen Delegationen in der Regel nicht bekannt waren, wurden hierdurch thematisiert. Es kam bei den Verhandlungen in der Tat zu den mit deliberativen Demokratiemodellen erstrebten gegenseitigen Perspektivenübernahmen.

Dennoch bleiben Zweifel. An dem Beispiel der UN-Konvention lässt sich zeigen, dass trotz des geglückten Experiments der Beteiligung von Betroffenenvertretern zu einer demokratiethoretischen Überhöhung der Teilnahme von NROen kein Anlass besteht. Als erstes gerät hier in den Blick, dass innerhalb der Gruppe der NROen klare Machtasymmetrien bestanden, die zu einem unterschiedlichen Gewicht in den Verhandlungen führten. Bestimmte Vertreter setzten sich aufgrund ihrer Expertise oder ihrer argumentativen Fähigkeiten mit ihren Positionen durch und brachten andere Stimmen im Verhandlungsprozess damit zum Verstummen. In einigen Phasen hatte sowohl die Kommunikation zwischen NROen und den Staatenvertretern als auch innerhalb der beiden heterogenen Lager eher den Charakter eines strategischen Machtkampfes als den eines gegenseitigen Überzeugenswollens durch bessere Argumente.

Die von den Kritikern deliberativer Demokratiemodelle vorgebrachten Probleme zeigen sich auch in der Praxis. Es handelt sich hierbei vor allem um das Problem verschleierte Machtasymmetrien zwischen den Teilnehmern und die fehlende demokratische Verantwortlichkeit der Teilnehmer.<sup>53</sup> Dies liegt in der Praxis auch daran, dass die Auswahl und die Teilnahme der zugelassenen NRO-Vertreter immer selektiv bleiben müssen und eine klare Dominanz des Westens aufgrund höherer Finanzkraft nicht eliminiert werden kann. Ob und inwiefern ein Großteil der behinderten Menschen durch die anwesenden NROen wirklich vertreten wurde, ist schlichtweg nicht feststellbar. Betroffenenvertreter wird man häufig im Wege der Selbsternennung. Obwohl also einige der gepriesenen Vorzüge deliberativer Foren im Verhandlungsprozess sichtbar wurden, kann von einer Demokratisierung des ganzen Prozesses nur schwerlich gesprochen werden. Die Beteiligung von NROen an internationalen Rechtsetzungsprozessen allein, so das Zwischenergebnis, führt nicht zu supranationaler oder globaler Demokratie.

Alles in allem wird der internationale Rechtsetzungsprozess durch Verfahren der NRO-Beteiligung also nicht "demokratisiert", hierfür sind die Verfahren der

---

<sup>53</sup> William E. Scheuermann, *Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronisation? Critical Reflections on Directly-Deliberative Polyarchy*, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 17 (2004), 101-127; Alexander S o m e k, *Demokratie als Verwaltung – Wider die deliberativ halbierte Demokratie*, noch unveröff. Manuskript 2007.

NRO-Beteiligung zu wenig repräsentativ und ihrerseits zu wenig rückgebunden an demokratische Kontrollmechanismen. Diese Verfahren haben aber dessen ungeachtet das Potenzial, Normsetzungsaktivitäten an nationale Öffentlichkeiten rückzubinden und den Blick der Verhandlungsteilnehmer für die Perspektive der in der Regel in nationalen Verfahren unterrepräsentierten Betroffenen zu schärfen.<sup>54</sup> Nationale Exklusion wird auf diese Weise international kompensiert. Die internationale Einbindung wirkt auf die nationalen Öffentlichkeiten zurück, indem die NRO-Vertreter das Verhalten der eigenen Regierung zu Hause thematisieren können. Die auch in vielen westlichen Staaten schwache Einbindung der Parlamente in die Verhandlungen kann so stimuliert werden.<sup>55</sup> Die nationale Rolle der NROen als essentielles Element einer starken Öffentlichkeit rückt unter diesem Blickwinkel stärker in den Vordergrund.<sup>56</sup> Das Zusammenwirken einer Vielzahl von auf diese Weise aktivierten nationalen Öffentlichkeiten kann dann eine globale emanzipatorische Dynamik auslösen, die wiederum im Verhandlungsprozess ihren Niederschlag findet und die spätere Implementierung neuer Standards befördert.<sup>57</sup>

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die betroffenen Öffentlichkeiten nicht nur in den internationalen Rechtsetzungsprozess miteinbezogen werden, sondern wie hier auch bei der Überwachung des Übereinkommens von diesem eine rechtlich verankerte Rolle bei der Implementierung zugewiesen bekommen.<sup>58</sup> Für die innerstaatliche Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen statuiert das Übereinkommen erstmalig eine völkerrechtliche Pflicht, Vertreter von betroffenen NROen zu konsultieren, und verankert damit das Inklusionsprinzip für die Umsetzungsebene in verbindlicher Form. Das im Verhandlungsprozess akkumulierte Wissen macht diese Teilöffentlichkeiten zu ebenbürtigen Gesprächspartnern der Regierungen, die Umsetzungsprozesse wenn nötig auch kritisch in der Gesamtpflichtlichkeit thematisieren können.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Zur Rückbindung: Matthias Kettner/Maria-Luise Schneider, Öffentlichkeit und entgrenzter politischer Handlungsraum: Der Traum von der "Weltöffentlichkeit" und die Lehren des europäischen Publizitätsproblems, in: Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien, 2000, 370.

<sup>55</sup> Zu den geringen Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente: Reinhart Kößler/Melber Henning, Chancen internationaler Zivilgesellschaft, 1993; zur Frage der Beteiligung des Deutschen Bundestages an internationaler Rechtsetzung: Christoph Möllers, Gewaltengliederung, Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, 422-423.

<sup>56</sup> Zur nationalen Rolle der Zivilgesellschaft: Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt 1992, 462-463.

<sup>57</sup> Zur Frage einer Weltöffentlichkeit: Hauke Brunkhorst, Globalizing Democracy Without a State, Millennium – Journal of International Studies 31 (2002), 675-690.

<sup>58</sup> Art. 33 Abs. 3 des Übereinkommens.

<sup>59</sup> Zum Wert der Expertise von Nichtregierungsorganisationen: Eibe Riedel, The Development of International Law: Alternatives to Treaty Making? International Organizations and Non State Actors, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Hrsg.), Developments of International Law in Treaty Making, Berlin 2005, 304.

#### IV. Überwachung der Implementierung des Übereinkommens über die Rechte behinderter Menschen

Alle sieben in Kraft befindlichen universalen Menschenrechtskonventionen verfügen über Expertenausschüsse, die die Implementierung der Konventionsbestimmungen überwachen sollen. Im Zentrum ihrer Tätigkeit steht ein Staatenberichtsverfahren.<sup>60</sup> Einige Ausschüsse ermöglichen zudem ein Individualbeschwerdeverfahren. Unter den Berichtsverfahren sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Ausschuss in periodischen Abständen (2 bis 5 Jahre) in schriftlichen Berichten über den Stand der Umsetzung der jeweiligen Konvention zu unterrichten. Dieses Verfahren ist in den letzten Jahren als stark reformbedürftig in die Kritik geraten.<sup>61</sup>

Im Schatten dieser in Genf kontrovers geführten Reformdebatte fanden auch die Verhandlungen über einen Vertragsausschuss für das neue Übereinkommen in New York statt. Bis Anfang 2006 verzögerte der bis heute unsichere Ausgang des Genfer Reformprozesses die Festlegung wichtiger Delegationen auf ein bestimmtes Überwachungsmodell. Letztlich entschloss sich das AHC wegen des unsicheren Ausgangs der Reformbestrebungen für ein weitestgehend den bisherigen Vertragsausschüssen nachgebildetes Überwachungsmodell. Dessen ungeachtet wurden einige Anregungen aus der Reformdebatte im Übereinkommen aufgegriffen.

Folgende systemische Fehlentwicklungen stehen in der Reformdebatte im Vordergrund: Zum einen kommen viele Vertragsstaaten ihren Berichtspflichten auch wegen der Vielzahl der Berichtsanforderungen gar nicht mehr oder nur noch mit erheblicher Verspätung nach. So standen Anfang des Jahres 2005 im System der Vertragsausschüsse insgesamt 1490 Berichte aus, davon waren 648 bereits mehr als fünf Jahre verspätet.<sup>62</sup> Die eingegangenen Berichte sind oft unfokussiert, führen Selbstverständlichkeiten platzgreifend aus, nehmen aber zu den problematischen Umsetzungsbereichen oft keine Stellung.<sup>63</sup> Ein weiteres angesprochenes Problem ist die zunehmende Fragmentierung des Systems durch mangelnde Kooperation und Abstimmung zwischen den Vertragsausschüssen, die als Hüter ihrer jeweiligen Konvention zumindest teilweise dazu neigen, interpretatorische Entwicklungen

<sup>60</sup> Zur Praxis des Sozialpaktausschusses: Eibe Riedel, *The Examination of State Reports*, in: Eckart Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, Colloquium, Potsdam 22./23. November 1996, 95.

<sup>61</sup> Zur Reformbedürftigkeit des gesamten Überwachungssystems: Elizabeth E v a t t, *Ensuring Effective Supervisory Procedures: The Need for Resources*, 461- 479, in: Alston/Crawford (Anm. 22); allgemein zur Reform des UN-Menschenrechtsschutzsystems: Françoise J. H a m p s o n, *An Overview of the Reform of the UN-Human Rights Machinery*, 7 *Human Rights Law Review*, 2007, 7-27.

<sup>62</sup> Hintergrunddokument des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte für das fünfte AHC, *Monitoring Implementation of the International Human Rights Instruments: an Overview of the Current Treaty Body System*, Abs. 23.

<sup>63</sup> *Effective Functioning of Bodies established pursuant to human rights instrument, Final Report on enhancing the long term effectiveness of the UN human rights treaty system*, Note by the Secretary General, 27 March 1997, E/CN.4/1997/74.

der anderen Vertragsausschüsse zu ignorieren.<sup>64</sup> Hierdurch kommt es zur Herausbildung unterschiedlicher Menschenrechtsstandards, die nicht allein den ausdifferenzierten Gewährleistungen der unterschiedlichen Übereinkommen geschuldet sind.

Zur Behebung dieser Mängel hatte die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte in den Jahren 2004 und 2005 Konzepte vorgelegt, die auf ein gemeinsames Berichtsverfahren und eine mittelfristige Zusammenlegung der sieben Vertragsausschüsse abzielen.<sup>65</sup> Ziel dieses Reformansatzes ist die Herstellung größtmöglicher Kohärenz auf der Ebene der Tatsachenerhebung und der zur Anwendung gebrachten rechtlichen Dogmatik. Hierzu sollte auch eine Professionalisierung der zuvor nur nebenamtlich tätigen Mitglieder im vereinigten Vertragsausschuss (*“unified standing treaty body”*) beitragen.<sup>66</sup>

## 1. Das Berichtsverfahren

Der neu einzurichtende Überwachungsausschuss soll zunächst aus 12 unabhängigen Experten bestehen und nach der achtzigsten Ratifikation auf 18 Mitglieder anwachsen.<sup>67</sup> Seine wesentliche Funktion bleibt wie bei den Vorgängerausschüssen die Durchführung eines Staatenberichtsverfahrens. In den Verhandlungen hatte vor allem die EU verlangt, das Staatenberichtsverfahren zu flexibilisieren. Anders als in den anderen UN-Menschenrechtsübereinkommen sollte der Ausschuss in die Lage versetzt werden, den jeweiligen Staat und auch den Gegenstand des angeforderten Berichtes selbst zu bestimmen. Ziel dieses Vorschlages war eine stärkere Fokussierung des Berichtswesens auf strukturelle nationale Problemfelder. An die Stelle der reaktiven Bearbeitung periodisch eingehender allgemeiner Berichte sollte eine aktive thematische und regionale Steuerung des Berichtswesens durch den Ausschuss treten. Hiergegen wurden im Verhandlungsprozess Bedenken vor allem von Seiten einiger Entwicklungsländer geäußert, die befürchteten, dass der Ver-

---

<sup>64</sup> Als frühe kritische Analyse des Problems neuer Spezialkonventionen mit abweichenden Standards: Rüdiger Wolfrum, *The Progressive Development of Human Rights*, in: Jürgen Jekewitz *et al.* (Hrsg.), *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung*, Festschrift für Karl Josef Partsch, Berlin 1989, 67-95; Tistounet (Anm. 22), 390.

<sup>65</sup> OHCHR-Concept Paper on the High Commissioner’s Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 22. März 2006 (HRI/MC/2006/2); hierzu: Michael Bowman, *Towards a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with UN Human Rights Conventions? Legal Mechanisms for Treaty Body Reform*, in: 7 *Human Rights Law Review* 2007, 225-249; Rachael Lorna Johnson, *Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body*, 7 *Human Rights Law Review* 2007, 173-200, und mit einer Kritik an dem Konzept: Michael O’Flaherty/Claire O’Brien, *Reform of UN-Human Rights Treaty Monitoring Bodies. A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner’s Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, *ibid.*, 141-172.

<sup>66</sup> Mit einem Plädoyer für noch weitergehende Reformen: Manfred Nowack, *The Need for a World Court of Human Rights*, 7 *Human Rights Law Review* 2007, 251-259.

<sup>67</sup> Siehe Art. 34 Abs. 2 des Übereinkommens.

tragsausschuss dann nicht gehindert sei, in einer selektiven Praxis nur bestimmte Länder um Berichte zu bitten.

Die von der EU angestrebte Neugestaltung des Berichtsverfahrens hat zumindest in Ansätzen Eingang in das Übereinkommen gefunden. Zwar verpflichtet Art. 35 die Vertragsstaaten weiter, einen ersten umfassenden Bericht vorzulegen, und hält an der regelmäßigen vierjährlichen Vorlage von Staatenberichten fest. Zugleich ermächtigt das Übereinkommen aber den Ausschuss, auch zwischenzeitlich Berichte anzufordern und dabei Entwicklungen in konkreten staatlichen Problemfeldern abzufragen.<sup>68</sup> Der Ausschuss wird ermächtigt, den jeweiligen Bericht zu prüfen und daraufhin Vorschläge und Empfehlungen an den Vertragsstaat zu richten. Der Vertragsstaat verpflichtet sich zudem, den verfassten Bericht zu veröffentlichen und seinen Staatsangehörigen den Zugang zu den hierauf bezogenen Empfehlungen des Ausschusses zu erleichtern. Es liegt nun am Vertragsausschuss, das Berichtsverfahren in diesem Rahmen durch seine Geschäftsordnung fokussiert und flexibel auszugestalten.

## 2. Individualbeschwerde, Untersuchungen und Staatenbesuche

Das Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen richtet zudem ein Individualbeschwerdeverfahren in Form eines Zusatzprotokolls ein. Dieses ist im Wesentlichen den Individualbeschwerdeverfahren der anderen menschenrechtlichen Vertragsausschüsse nachgebildet. Bis auf den IPWSKR und die Kinderrechtskonvention verfügen alle menschenrechtlichen Hauptkonventionen über ein solches quasi-gerichtliches Beschwerdeverfahren. In Genf tagt zurzeit eine vom Menschenrechtsrat mandatierte zwischenstaatliche Arbeitsgruppe, die einen Entwurf für ein Beschwerdeverfahren zum IPWSKR ausarbeiten soll. Der IPWSKR war zunächst nicht mit einem Individualbeschwerdeverfahren ausgestattet worden, da einige Staaten die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte grundsätzlich in Zweifel gezogen hatten und insofern eine Individualisierung der Paktverpflichtungen durch ein Beschwerdeverfahren prinzipiell ablehnten. Schon mit dem Zusatzprotokoll zur Frauenrechtskonvention war allerdings ein Beschwerdemechanismus in Kraft getreten, welcher sich auch auf die im Übereinkommen enthaltenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte bezog. Auch im vorliegenden Übereinkommen erstreckt sich das Verfahren auf alle in der Konvention aufgeführten Rechte.

Zusätzlich wurde wie bei der Frauenrechtskonvention in Art. 8 des Zusatzprotokolls ein Untersuchungsverfahren eingerichtet, welches den Ausschuss ermächtigt, bei Anzeichen von schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen eine Untersuchung dieser Fälle durchzuführen. Das Untersuchungsverfahren kann, wenn der betreffende Staat zustimmt, auch einen Besuch des Ausschusses auf dem Territorium des Vertragsstaates mit einschließen. Mit der Ratifikation des Zu-

<sup>68</sup> Art. 35 Abs. 3 und 4 des Übereinkommens.

satzprotokolls unterwirft sich der Vertragsstaat sowohl dem Individualbeschwerdeverfahren als auch dem Untersuchungsverfahren. Allerdings räumt Art. 9 des Zusatzprotokolls den Vertragsstaaten die Möglichkeit ein, durch eine zusätzliche Erklärung bei Zeichnung oder Ratifikation das Untersuchungsverfahren wieder abzubedingen. Die „*opt out*“ – Klausel stellt einen Verhandlungskompromiss zwischen den Befürwortern und den erklärten Gegnern der Aufnahme eines Untersuchungsverfahrens dar.

Insgesamt bergen gezielte Untersuchungs- und Besuchsverfahren durch unabhängige Gremien und unter Einschluss nationaler Überwachungsstellen großes Potenzial, die Implementierung von Menschenrechtsübereinkommen effektiver zu überwachen. So enthält zum Beispiel auch das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention ein ausgefeiltes Besuchs- und Untersuchungssystem, welches nationale und internationale Institutionen umfasst. Das vorliegende Übereinkommen sieht auf nationaler Ebene die Einrichtung eines oder mehrerer Regierungsstellen („*focal points*“) und vor allem einer unabhängigen Überwachungsstelle vor, die die nationale Implementierung des Übereinkommens fördern sollen.<sup>69</sup> Leider werden die nationalen Stellen aber nicht explizit in das Untersuchungsverfahren mit einbezogen und stehen auch sonst eher unverbunden neben dem internationalen Vertragsausschuss. Die nationalen Institutionen werden aber erstmals durch ein Menschenrechtsübereinkommen explizit verpflichtet, eng mit Vertretern der betroffenen Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.<sup>70</sup>

## Fazit

Das Übereinkommen wird nach Inkrafttreten zu einer substanziellen Erweiterung des UN-Menschenrechtsschutzsystems führen. Es ist behindertenpolitisch auf der Höhe der Zeit und enthält in seiner starken Ausrichtung auf das Prinzip der Inklusion menschenrechtsdogmatisches Innovationspotenzial.

Die Entstehung der Konvention, bei der mit neuen Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft experimentiert wurde, gibt Anstoß, das Problem der „Legitimation“ völkerrechtlicher Normsetzung neu zu beleuchten. Die Beteiligung von NROen führt zwar nicht zu einer „Demokratisierung“ internationaler Organisationen, sie kann aber Opfern von Menschenrechtsverletzungen bei der Normsetzung eine wirkungsvolle Stimme verleihen und hierdurch vor allem auch die nationalen Öffentlichkeiten vitalisieren. Die demokratische Kontrolle nationalen Regierungshandelns wird hierdurch erhöht und wirkt auf den Verhandlungsprozess zurück. Hierbei kommt es nicht bloß auf die Anwesenheit von Betroffenen bei den Verhandlungen, sondern auf die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens an.

Der Überwachungsmechanismus der Konvention orientiert sich an Vorgängermodellen, reagiert aber in Einzelbestimmungen auf Anregungen aus der derzeiti-

---

<sup>69</sup> Art. 33 des Übereinkommens.

<sup>70</sup> Art. 33 Abs. 3 des Übereinkommens.

gen Genfer Reformdebatte. Er sieht neben einem neuen UN-Vertragsausschuss auch nationale Stellen vor, die in Kooperation mit der Zivilgesellschaft zur Implementierung des Übereinkommens beitragen sollen. Vertragsstaaten, die es mit der Implementierung des Übereinkommens ernst nehmen, werden sich erheblichen legislativen und administrativen Herausforderungen gegenübersehen. Es geht hier aber um mehr. Der vom Übereinkommen geforderte grundlegende Bewusstseinswandel hin zu "voller Inklusion" muss von der Gesellschaft ausgehen und mitgetragen werden.

Summary<sup>71</sup>

### **Human Rights and Representation: Origin and Content of a UN Non-discrimination Convention on the Rights of Persons with Disabilities**

The article deals with the new UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the context of other universal non-discrimination conventions. It focuses on the historical background of the move into non-discrimination activities of the emerging system of universal human rights protection in the second half of the twentieth century and outlines the contents of the convention. The main focus of the article is on the negotiation process of the convention and the role of non-governmental organizations, representing persons with disabilities during the negotiations. Their contribution to the creation of the instrument is analyzed through the lens of conceptions of deliberative and participatory democracy in international institutions. The article argues that the participation of affected individuals cannot "democratize" international institutions. Such forms of participation, however, enrich the negotiation process and can help to vitalize and strengthen national public spheres through politicization of the issues at hand at home. Inclusion at the international level therefore can compensate exclusion of marginalized groups in the national realm by giving them a voice that has repercussions on the plurality of represented interests in national public spheres. The interaction between various sensitized local and national public spheres can as a consequence create a transnational emancipatory dynamic around the new convention. The last part of the article deals with the monitoring mechanism by discussing the relevant provisions of the convention in light of recent general reform debates regarding the UN human rights treaty-body system.

---

<sup>71</sup> Summary by the author.

ZaöRV 67 (2007)