

## **Editorial: Die UN-Behindertenrechtskonvention– wichtiger Impulsgeber für eine menschenrechtlich ausgerichtete Behindertenpolitik in Deutschland**

*Claudia Tietz*

Die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) ist die jüngste aller Konventionen – sie trat am 3. Mai 2008 völkerrechtlich in Kraft. In Deutschland gilt die Konvention seit dem 26. März 2009; denn zuvor hatten der Bundestag sowie der Bundesrat unter Zustimmung aller Bundesländer, das erforderliche Ratifikationsgesetz beschlossen. Seither gilt die BRK im Range einfachen Bundesrechts in Deutschland.

Durch die BRK haben behindertenpolitische Debatten in Deutschland neue Impulse erhalten. Besonders deutlich wird dies beim Recht auf inklusive Bildung für Kinder mit und ohne Behinderungen. Aber auch das Wahlrecht für Menschen mit Behinderung, ihr gleiches Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben, das Recht auf Wohnen und Leben in der Gemeinde, das Konzept der vollen rechtlichen Handlungsfähigkeit, der Schutz vor Gewalt sowie die Pflicht zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall sind Themen, die durch die BRK große Dynamik erfahren haben.

Die BRK ist inzwischen im deutschen Recht „angekommen“. Denn das Ratifikationsgesetz erteilt den innerstaatlichen Befehl zur Anwendung und setzt die BRK in nationales Recht um (vgl. dazu LSG NRW, Beschluss vom 6.2.14, L 20 SO 436/13 B). Mit dem Vertragsgesetz erwächst das verfassungsrechtliche Gebot, die menschenrechtlichen Normen zur Rechtsanwendung zu bringen; das BVerfG spricht insoweit von Rechtsanwendungsbefehl, der sich an Stellen der staatlichen Gewalt richtet (*Aichele* 2011). Zwar gilt das BRK-Ratifikationsgesetz nur im Rang einfachen Bundesrechts. Gleichwohl betont die Rechtsprechung, Konventionstexte dienen auch als Auslegungshilfen für Grundrechte und rechtsstaatliche Garantien des Grundgesetzes. Zugleich sind sie einzubeziehen bei der Auslegung einfachen Bundesrecht im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung. Insoweit strahlt die BRK auf das deutsche Gesetzesrecht aus; bei Auslegungsspielräumen ist der völkerrechtskonformen Auslegung der Vorrang einzuräumen.

Die rechtliche Bindungswirkung einzelner völkerrechtlicher Bestimmungen und ihre gerichtliche Einklagbarkeit werden juristisch seit langem diskutiert. Die BRK hat diese Debatte intensiviert (vgl. dazu *Masuch* (2012), *Welti* (2012), *Tolmein* (2011), *Riedel* (2010)). Dabei geht es um die juristische Frage, inwieweit völkerrechtliche Normen selbst unmittelbar anwendbar sind und subjektive Rechte für einzelne Personen begründen können. Dass die unmittelbare Anwendbarkeit nicht (mehr) von vornherein ausgeschlossen ist, zeigt die BRK selbst, wenn es in Art. 4 Abs. 2 BRK heißt: „unbeschadet derjenigen Verpflichtungen[...] die nach dem Völkerrecht sofort Anwendung finden [...]“. Gleichwohl ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit für jede entscheidungsrelevante Norm spezifisch zu beurteilen. Dabei ist stets zu fragen, ob die Norm geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, ohne dass es noch normativer Ausfüllung bedarf. Das BSG hat 2012 die Anforderungen an die „hinreichende Bestimmtheit“ einer Völkerrechtsnorm inzwischen konkretisiert (vgl. BSG, 6.3.2012, B 1 KR 10/11 R). Neben der objektiv-rechtlichen Vorgabe müsse diese auch ein subjektives Recht des einzelnen vermitteln. Unmittelbare Anwendbarkeit bescheinigt das BSG u. a. dem Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 BRK. Es sei zur Auslegung des Grundgesetzes heranzuziehen und beinhalte auch kompensatorische Fördermaßnahmen (angemessene Vorkehrungen), betont das BSG. Es ist durchaus bemerkenswert, welche breite Berücksichtigung die BRK nicht nur in der Verfassungs- und Sozialgerichtsbarkeit, aber auch

in Entscheidungen von Verwaltungs- und Arbeitsgerichten inzwischen gefunden hat (vgl. hierzu u.a.: BVerfG, 23.2.2011, 2 BvR 882/09; BSG 18.5.2011, B 3 KR 10/120 R; BSG 2.9.2014, B 1 KR 12/13 R; BSG 6.8.2014, B 11 AL 5/14 R; BSG 29.4.2010, B 9 SB 2/09; LSG Berlin-Brandenburg 3.12.2009, L 13 SB 235/07; LSG Baden-Württemberg, 7.11.2012, L 7 SO 4186/12; Schleswig-Holsteinisches Landessozialgericht, 15.4.2014, L 9 SO 36/14 B; OVG Lüneburg, 15.10.2013, 4 ME 238/13; BAG, 19.12.2013, 6 AZR 190/12.

Doch ihre zentrale Bedeutung entfaltet die UN-Behindertenrechtskonvention auf der politischen Ebene. Die BRK verfolgt das zentrale Ziel, die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft für alle Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Zugleich muss Deutschland dafür Sorge tragen, dass Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Selbstbestimmung und das Recht, eigene Entscheidungen zu treffen, verwirklichen können. Auch die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Barrierefreiheit sind zentral zu berücksichtigende Zielvorgaben der BRK.

Ein breites Bündnis („BRK-Allianz“) von Behindertenorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften Fachverbänden und anderen Akteuren hatte bereits 2013 einen sog. „Schattenbericht“ zum offiziellen Staatenbericht der Bundesregierung veröffentlicht, um aus zivilgesellschaftlicher Perspektive heraus die Umsetzung der BRK in Deutschland zu bewerten (BRK-Allianz 2013).

Wie groß der Handlungsbedarf für Deutschland ist, hat die im April 2015 abgeschlossene Staatenprüfung eindrücklich bestätigt. Die vom UN-Fachausschuss zur UN-Behindertenrechtskonvention am 17. April 2015 beschlossenen Abschließenden Bemerkungen für Deutschland gehen auf zahlreiche Lebensbereiche ein, in denen Defizite bei der Teilhabe und Selbstbestimmung zulasten von Menschen mit Behinderungen bestehen (Fachausschuss 2015). Eine besonders wichtige Rolle – auch bei den Ausschussanhörungen in Genf selbst – spielten Fragen der inklusiven Bildung, der gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsleben, der Umsetzung des Rechts auf freie Wahl von Wohnort und Wohnform und der Barrierefreiheit. Aber auch der Wahlrechtsausschluss behinderter Menschen, die unter vollumfänglicher Betreuung stehen, sowie notwendige Änderungen im Betreuungsrecht wurden in Genf intensiv erörtert.

Die Lebenssituation behinderter Menschen und die sich aus der BRK ergebenden Veränderungserfordernisse beleuchtet auch dieses Themenheft.

Prof. Dr. Rolf Werning geht in seinem Beitrag auf die Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nach Art. 24 BRK ein. Er präsentiert den derzeitigen Umsetzungsstand in den Bundesländern, wobei der Schwerpunkt im schulischen Bereich liegt. Zuvor wird ein grundsätzliches Verständnis von schulischer Inklusion dargestellt. Zudem zeigt Werning aktuelle und zukünftige Herausforderungen bei der Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems in Deutschland.

In ihrem Beitrag „Soziale Inklusion und Teilhabe: Die Reform der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft aus Art. 19 BRK“ geht Prof. Dr. Gabriele Kuhn-Zuber auf das in Art. 19 BRK gewährleistete Recht auf freie Wahl von Wohnort und Wohnform, einschließlich unterstützender Dienste und Strukturen, ein und schlägt einen Bogen zur hochaktuellen politischen Debatte zur Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes.

Prof. Dr. Felix Welti geht in seinem Beitrag auf Fragen der Barrierefreiheit, wie es in Art. 9 BRK sowie an zahlreichen weiteren Stellen der BRK verankert ist, ein. Damit korrespondierend legt Welti auch das Konzept der angemessenen Vorkehrungen dar, das Anpassungen im Einzelfall fordert, sofern Barrierefreiheit (noch) nicht vollumfänglich

gewährleistet wird. Der Beitrag zeigt rechtliche und rechtspraktische Veränderungserfordernisse, um Barrierefreiheit in Deutschland strukturell-systematisch zu verankern.

Defizite und Handlungserfordernisse im Bereich der medizinischen Versorgung von Menschen mit Behinderungen im deutschen Gesundheitssystem stehen im Focus des Beitrages von Dr. Sascha Weber. Er spricht nicht nur Probleme der Barrierefreiheit und der diskriminierungsfreien Versorgung an, sondern konkretisiert die Herausforderungen auch hinsichtlich spezifischer Gruppen von Menschen mit Behinderungen in Umsetzung der Art. 25 und 26 BRK.

Im Jahr der deutschen Staatenprüfung zur UN-Behindertenrechtskonvention leistet das vorliegende Themenheft einen wichtigen, interdisziplinären Beitrag zur wissenschaftlichen, aber auch rechtspraktischen Debatte zur Umsetzung der Konvention in Deutschland und ist insoweit von großer thematischer Relevanz und Aktualität.

#### *Literatur:*

*Aichele, V.* (2011): Zur Rezeption der UN -Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis; Forum D, Beitrag D12-2011 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 16.12.2011.

BRK-Allianz (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.brk-allianz.de/index.php/parallel-bericht.html> (3.7.2015).

Fachausschuss (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, nicht offizielle deutsche Übersetzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, abrufbar unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD\\_Abschliessende\\_Bemerkungen\\_ueber\\_den\\_ersten\\_Staatenbericht\\_Deutschlands\\_ENTWURF.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf) (3.7.2015).

*Masuch, P.* (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden! Forum D, Beitrag D5-2012 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 20.3.2012.

*Riedel, E.* (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, Hrsg.: SoVD und BAG Gemeinsam leben, Gemeinsam lernen NRW, Dortmund.

*Tolmein, O.* (2011): Die Menschenrechtskonvention für Behinderte und das Gleichbehandlungsgebot – Sozialrecht unter neuen Vorzeichen, Kongressvortrag, 23. Sozialrechtliche Jahresarbeitsstagung 2011, S. 43 – 45.

*Welti, F.* (2012): Das Diskriminierungsverbot und die angemessenen Vorkehrungen in der BRK – Stellenwert für die staatliche Verpflichtung zur Umsetzung der in der BRK geregelten Rechte, in: Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Forum D, Nr. 9/2012.