

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Politischer und rechtlicher Handlungsbedarf auch im Betreuungsrecht?



Dr. Bernd Schulte

*

Nachdem bereits das Europäische (= EU) Recht mit seinen Antidiskriminierungsvorschriften, die in Deutschland u. a. durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) umgesetzt worden sind, das Behindertenrecht bis hin zum Betreuungsrecht vor neue rechtliche Herausforderungen gestellt hat, nötigt das für Deutschland seit 2009 rechtsverbindliche Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behin-

derungen dazu, die gegenwärtig geltenden Vorschriften über die Rechtsfürsorge für Menschen mit Behinderungen, das Unterbringungsrecht sowie eine Reihe weiterer verwandter rechtlicher Regelungen zu überdenken.

Der vorliegende Beitrag stellt die UN-Konvention vor dem Hintergrund des sie prägenden Europäischen Behindertenrechts dar, ist doch die Konvention sehr deutlich "Europäisch geprägt". In einem späteren Beitrag sollen die Auswirkungen auf das Betreuungsrecht *en detail* analysiert werden.

Gliederung

1. *Vorbemerkung: Behindertenrecht und Behindertenpolitik in Deutschland*
2. *Das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*
3. *„Disability Mainstreaming“ als Vorgabe für die Behindertenpolitik*
4. *Exkurs: Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in der Europäischen Union*
5. *UN-Behindertenrechtskonvention, nationales Recht und regionales Organisationsrecht (Europäisches Recht)*
6. *Anpassung nationalen Rechts insonderheit des Betreuungsrechts an die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention*

1. Vorbemerkung: Behindertenrecht und Behindertenpolitik in Deutschland

Behindertenpolitik und Behindertenrecht – ursprünglich vor allem unter dem Vorzeichen der Rehabilitation – können in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken.¹ Sowohl der internationale als auch insbesondere der europäische Vergleich² zeigen überdies, dass Deutschland in diesem Bereich wenn nicht eine Spitzenposition, so doch in jedem Fall eine führende Stellung einnimmt, jedenfalls was das Behindertenrecht als Teil des Sozialrechts betrifft.

Auch wenn Deutschland demgegenüber im internationalen Vergleich namentlich zu den angelsächsischen (USA, Vereinigtes Königreich) und den nordischen Ländern (Dänemark, Finnland, Schweden), was das Verbot von *Diskriminierung* – auch wegen einer *Behinderung* – angeht, über keine vergleichbare „Antidiskriminierungskultur“ verfügt, so haben

¹ Vgl. statt aller zum gesamten *deutschen Behindertenrecht* sehr umfassend und äußerst instruktiv *Welti, F.*, *Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat*, Tübingen 2005.

² Vgl. dazu *Maschke, M.*, *Behindertenpolitik in der Europäischen Union. Lebenssituation behinderter Menschen und nationale Behindertenpolitik in 15 Mitgliedstaaten*, Wiesbaden 2008; *Schulte, B.*, *Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Europa: Behindertenpolitische und behindertenrechtliche Grundlegung: die Europäische Union*, in: *Maydell, B. von/Pitschas, R./Pörtner, P./Schulte, B. (Hg.)*, *Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in Europa und Asien*, Baden-Baden 2009, S. 305 ff.; *Behindertenpolitik und Behindertenrecht in der Europäischen Union als Gemeinschaftsprojekt*, in: *Maydell, B. von / Pitschas, R./Schulte, B. (Hg.)*, *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Mit einem Beitrag zu den USA*, Baden-Baden 2003, S. 479 ff.; *ders.*, *Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Europäischen Union*, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ)* 2003 B 8, S. 46 ff.; *ders.*, *Einordnung des Forschungsprojekts in das Recht der beteiligten europäischen Staaten und in das Europäische Sozialrecht und die Europäische Sozialpolitik*, in: *Pitschas, R./Maydell, B. von/Schulte, B. (Hg.)*, *Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa, Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich*, Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 41) 2002, S. 11 ff.; *ders.*, *Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Europäischen Union*, *Sozialrecht in Deutschland und Europa (ZFSH/SGB)* 2008, S. 131 ff. – Teil 1 – u. S. 200 ff. – Teil 2 –; zum *Europäischen Behindertenrecht* einschließlich des einschlägigen nationalen Rechts der Mitgliedstaaten vgl. auch *Steinmeyer, H.-D.*, *Europäisches Behindertenrecht*, in: *Hanau, P./Steinmeyer, H.-D./Wank, R. (Hg.)*, *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*, München 2002, S. 1118 ff.

die europarechtlichen Vorgaben, die jüngst zum Erlass des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes geführt haben, dazu geführt, dass Politik und Recht auch hierzulande diesbezüglich in den vergangenen Jahren (z. T. auch nur „notgedrungen“ und noch unvollständig) „nachgelegt“ haben, wobei die seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und damit seit über fünf Jahrzehnten praktizierte Gleichbehandlung von Männern und Frauen für gleiche Arbeit, die ausgehend vom Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen im EWG-Vertrag zum Erlass eines Bündels EG-sekundärrechtlicher Regelungen in Gestalt einschlägiger Richtlinien geführt hat (*siehe dazu unten 4.3.*), eine Vorbildfunktion wahrgenommen hat, zumal im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs seit Anfang der 1970er Jahre.

Deutschland ist deshalb, auch was die Herausforderung durch die internationalrechtlichen Vorgaben der neuen UN-Behindertenkonvention angeht, im Grundsatz „gut aufgestellt“ (um diese etwas abgegriffene Floskel in diesem Zusammenhang zu verwenden), zumal wiederum der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass die aus der Geltung des Übereinkommens resultierenden politischen und rechtlichen „Hausaufgaben“ für andere Länder sehr viel umfangreicher sind (und man im Hinblick darauf manchmal auch den Mut bewundern muss, mit dem einzelne Staaten angesichts ihres dort zuweilen noch recht rückständigen Behindertenrecht die internationalen Verpflichtungen, die aus dem Übereinkommen resultieren, eingegangen sind).

Gleichwohl gibt es auch für Deutschland eine Reihe von Punkten, die nicht nur zum Nachdenken Anlass geben, sondern die auch Änderungen der bestehenden nationalen Gesetzgebung im Hinblick auf einzelne Probleme zur Folge haben müssen und die Anlass geben, die Behindertenpolitik und das Behindertenrecht i. w. S. zu überdenken – dies zwangsläufig vor dem Hintergrund der Europäischen (= EU) Behindertenpolitik und des Europäischen Behindertenrechts, ist doch auch diese Materie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwangsläufig Gegenstand einer Mehrebenenpolitik und eines Mehrebenenrechts und hat auch das Europäische Recht bei der Formulierung und Ausgestaltung der Konvention offenkundig eine wichtige Vorbild- und Vorreiterrolle gespielt.

2. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist am 3. Mai 2008 nach der zwanzigsten Ratifikation in Kraft getreten. Das ergänzende *Fakultativprotokoll* ist ein eigenständiger, völkerrechtlicher Vertrag, der die Kompetenzen des Ausschusses für Menschen mit Behinderungen nach Artikel 34 des Übereinkommens um das Verfahren der Individualbeschwerde und das sog. Untersuchungsverfahren ergänzt. Beide Verfahren zielen darauf ab, die Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens zu stärken.

Das UN-Übereinkommen ist gleichsam als dritte Säule neben die beiden wichtigen bereits bestehenden Instrumente zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen auf der Ebene der Vereinten Nationen getreten, nämlich das *Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen* von 1982 und die *Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahre 1993*.

Das *Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen* wurde am 3. Dezember 1982 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen (*Resolution 37/52*). Es stellt einen umfassenden politischen Rahmen dafür dar, die Teilhabe und Gleichbehandlung von behinderten Menschen im gesellschaftlichen Leben zu fördern. Es war zugleich ein Schritt, sich weltweit von dem traditionellen Ansatz zu lösen, Behinderung nur als Frage der Prävention und Rehabilitation zu begreifen, und stattdessen einen rechthebasierten Ansatz zu verankern.

Die *Rahmenbestimmungen* enthalten behindertenpolitische Empfehlungen für 22 Bereiche mit dem Ziel der Gewährleistung der Teilhabe von behinderten Menschen in der Gesellschaft. Beim Weltaktionsplan und den Rahmenbestimmungen handelt es sich jedoch lediglich um rechtlich nicht verbindliche Instrumente.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das in New York am 30. März 2007 unterzeichnete *Über-*

einkommen und sein *Fakultativprotokoll* durch das Gesetz zu den Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu den Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008³ ratifiziert.

In Art. 1 dieses Gesetzes wird die Zustimmung zu dem Übereinkommen, das nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht wird, ausgesprochen; in Art. 2 wird angeordnet, dass das Gesetz am Tag nach seiner Verkündung in Kraft tritt. Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in New York durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales ist das Übereinkommen für die Bundesrepublik Deutschland einen Monat später und mithin mit Wirkung vom 26. März 2009 rechtsverbindlich geworden.

Gemäß Art. 50 des Übereinkommens sind der arabische, der chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut des Übereinkommens gleichermaßen verbindlich. (Im Folgenden wird die amtliche, aber rechtlich nicht verbindliche deutsche Übersetzung in Zweifelsfällen durch Bezugnahme auf den englischen, französischen und spanischen Wortlaut ergänzt.)

³ BGBl. 2008 II Nr. 35, S. 1419 ff. v. 31.12.2008. – Vgl. dazu *Degener, Th.*, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, *Vereinte Nationen* 2006, S. 104 ff.; *Köpcke-Duttler, A.*, Zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, *Behindertenrecht* 2009, S. 52 ff.; *Petri, B./Stähler, Th.*, Menschenrechte und Behinderung, *ZESAR Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 2008, S. 167 ff.; *Degener, T.*, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen, in: *Vereinte Nationen* 2006, S. 104 ff.; *Bernstorff, J. von*, Menschenrecht und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRVR)* 2002, S. 1041 ff.; *Arnardóttir, O./Quinn, G.* (Hg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Leiden 2009; Zu den früheren Dokumenten und Instrumenten vgl. *Degener, Th./Koster-Dreese, Y.*, *Human Rights and Disabled Persons. Essays and Relevant Human Rights Instruments*, Dordrecht u. a. 1995

Im Anschluss an eine *Präambel* enthält das Übereinkommen folgende Artikel, welche die große Spannweite der Konvention illustrieren.

- Art. 1 Zweck
- Art. 2 Begriffsbestimmung
- Art. 3 Allgemeine Grundsätze
- Art. 4 Allgemeine Verpflichtungen
- Art. 5 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung
- Art. 6 Frauen mit Behinderungen
- Art. 7 Kinder mit Behinderungen
- Art. 8 Bewusstseinsbildung
- Art. 9 Zugänglichkeit
- Art. 10 Recht auf Leben
- Art. 11 Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen
- Art. 12 Gleiche Anerkennung vor dem Recht
- Art. 13 Zugang zur Justiz
- Art. 14 Freiheit und Sicherheit der Person
- Art. 15 Freiheit von Folter oder grausamer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
- Art. 16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch
- Art. 17 Schutz der Unversehrtheit der Person
- Art. 18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit
- Art. 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft
- Art. 20 Persönliche Mobilität
- Art. 21 Recht der Freien Meinungsäußerung und Zugang zu Informationen
- Art. 22 Achtung der Privatsphäre
- Art. 23 Achtung der Wohnung und der Familie
- Art. 24 Bildung
- Art. 25 Gesundheit
- Art. 26 Habilitation und Rehabilitation
- Art. 27 Arbeit und Beschäftigung
- Art. 28 Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz
- Art. 29 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben
- Art. 30 Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport
- Art. 31 Statistik und Datensammlung
- Art. 32 Internationale Zusammenarbeit
- Art. 33 Innerstaatliche Durchführung und Überwachung
- Art. 34 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
- Art. 35 Berichte der Vertragsstaaten

- Art. 36 Prüfung der Berichte
- Art. 37 Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und dem Ausschuss
- Art. 38 Beziehungen des Ausschusses zu anderen Organen
- Art. 39 Bericht des Ausschusses
- Art. 41 Verwahrung
- Art. 42 Unterzeichnung
- Art. 43 Zustimmung, gebunden zu sein
- Art. 44 Organisationen der regionalen Integration
- Art. 45 Inkrafttreten
- Art. 46 Vorbehalte
- Art. 47 Änderungen
- Art. 48 Kündigung
- Art. 49 Zugängliches Format
- Art. 50 Verbindliche Wortlaute

In dem *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* erkennen die Vertragsstaaten in Art. 1 die Zuständigkeit des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen an, die von Personen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein. Die folgenden Artikel – Art. 2 – Art. 18 – regeln weitere Modalitäten der Tätigkeit dieses Ausschusses.

In einer deutschen *Denkschrift zu dem Übereinkommen*,⁴ die allerdings den Änderungsbedarf im einschlägigen deutschen – und ggf. auch im Europäischen – Recht noch kaum thematisiert, wird zurecht darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen zentrale Bestimmungen der allgemeinen *Erklärung der Menschenrechte* sowie anderer wichtiger Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen aufgreift und für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert und spezifiziert, nicht aber Sonderrechte schafft.⁵

⁴ BT-Drucks. 16/10808 S. 45 ff. – Vgl. dazu *Lachwitz, K., UNO-Generalversammlung verabschiedet Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen, Rechtsdienst der Lebenshilfe* 2007, Heft 1/07, S. 33 ff. – Teil I – und Heft 2/07, S. 37 ff. – Teil II –.

⁵ Zu dem in Bezug genommenen weiteren Menschenrechtsverträgen zählen insbesondere der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* („Zivilpakt“) vom 19. Dezember 1966, der *Internationale Pakt über wirtschaft-*

Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 haben nicht nur Deutschland, sondern auch die Mehrzahl der anderen EU-Mitgliedstaaten das Abkommen unterzeichnet.

Auch die Europäische Union selbst ist dem Übereinkommen beigetreten.⁶ Verbindlich für die Europäische Union sind diejenigen Bestimmungen des Vertrages, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen. Dies gilt insbesondere für Teile des Art. 27 (Arbeit und Beschäftigung) im Zusammenhang mit seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 (Art. 18 AEU-Vertrag (ex Art. 13 EG-Vertrag), welcher der Europäischen Union die Zuständigkeit für die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf in Zusammenhang mit der Europäischen Antidiskriminierungspolitik zuweist. Von dieser Kompetenz hat die Europäische Gemeinschaft durch Erlass der Richtlinie 2000/78/EG zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf Gebrauch gemacht.⁷

Die Vorschrift des Art. 44 (Organisationen der regionalen Integration), die sich auf eine von souveränen Staaten einer bestimmten Weltregion gebildete Organisation bezieht, der ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für von dem Übereinkommen überfasste Angelegenheiten übertragen haben, ist auf die Europäische Union zugeschnitten. Da derartige Organisationen, auch die Europäische Union – keine Staatsqualität haben, ist in dieser Vorschrift geregelt, dass sie den Beitritt erklären können. Von dieser Gelegenheit hat die Europäische Union Gebrauch gemacht.

liche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) vom 19. Dezember 1966, das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* („Antirassismuskonvention“) vom 7. März 1966, das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* („Frauenrechtskonvention“) vom 18. Dezember 1979, das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafen* („Anti-Folter-Konvention“) vom 10. Dezember 1984, sowie das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* („Kinderrechtskonvention“) vom 20. November 1989. Alle diese Übereinkommen sind von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert worden.

⁶ Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 20. März 2007 (Dok7204/07).

⁷ Siehe zu dieser europarechtlichen Regelung unten 4.

3. „Disability Mainstreaming“ als Vorgabe für die Behindertenpolitik

„Menschen mit Behinderungen“ sind nach dem Übereinkommen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

„Behinderung“ entsteht aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- bzw. umweltbedingten Barrieren, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Dies verdeutlicht, dass Behinderung nicht als fest definiertes Konzept verstanden wird, sondern von gesellschaftlichen Entwicklungen abhängig ist, als ein dynamisches Konzept angesehen wird, das hinreichend „offen“ ist, um die Erfahrungen und Erkenntnisse aus künftigen gesellschaftlichen Lern- und Sensibilisierungsprozessen zu berücksichtigen.⁸

Nach der Präambel des Übereinkommens haben die Vertragsstaaten den Inhalt der Konvention festgelegt u. a. „nachdrücklich darauf hinweisend, wie wichtig es ist, die Behinderungsproblematik zu einem festen Bestandteil der einschlägigen Strategien der nachhaltigen Entwicklung zu machen“ (in der Übersetzung in der Fassung des deutschen Gesetzes zu den Übereinkommen vom 21. Dezember 2008, nach der u. a. rechtsverbindlichen englischen Fassung, aus der sich der „mainstreaming“-Ansatz nachdrücklich ergibt, „*emphasizing the importance of mainstreaming disability issues as an integral part of relevant strategies of sustainable development*“).

„Disability Mainstreaming“ ist ein Begriff, der hierzulande – jedenfalls in der deutschen Fassung der Präambel⁹ – noch keine angemessene Übersetzung gefunden hat und der auch in der behin-

⁸ Bernstorff, J. von, Menschenrecht und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRVR)* 2002, S. 1041 ff.

⁹ Vgl. Buchst. g der Präambel des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen

ertenpolitischen Diskussion bisher kaum eine Rolle gespielt hat. Der Begriff erinnert aber an das „gender mainstreaming“, das der im Europäischen Gemeinschaftsrecht und in der Europäischen Politik in Bezug im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung von Männern und Frauen geprägt worden ist und dort in jüngerer Zeit eine immer bedeutendere Rolle spielt.

„Mainstreaming“ bedeutet, dass ein Thema bzw. eine Aufgabe gleichsam vom Rand in die Mitte der Gesellschaft „gerückt und überall verankert werden soll.“

„Disability mainstreaming“ heißt also, dass die Anliegen von Menschen mit Behinderungen zu wichtigen Gegenständen von Prozessen in Politik, Verwaltung, Gesellschaft bis hin zur Wissenschaft werden sollen – von Anbeginn an und nicht erst, nachdem Entscheidungen gefallen sind. Deshalb ist „Disability mainstreaming“ einerseits ein Instrument zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und andererseits ein Konzept, welche eine andere Vorgehensweise und ein grundlegendes Umdenken bzw. einen Perspektivenwechsel erfordert.“¹⁰

Der Begriff „disability“ soll ähnlich wie der Begriff „gender“, der sich mit „soziales Geschlecht“ wiedergeben lässt, deutlich machen, dass die Ursachen für die Ungleichbehandlung, die Menschen mit Behinderungen gegenüber Menschen ohne Behinderung erfahren – entsprechend der Behandlung, die Frauen im Vergleich zu Männern wiederfährt – (wenn auch gewiss mit Ausnahmen) nicht in der menschlichen Natur zu Hause sind, sondern in der Gesellschaft wurzeln. Dementsprechend verfolgen „disability-“ und „gender-mainstreaming“ gleichermaßen das Ziel der Gleichstellung und Gleichbehandlung dergestalt, dass Veränderungen nicht beim Einzelnen, sondern bei der Gesellschaft angestrebt werden.

Dieses Konzept entspricht letztlich einem „sozialen“ Modell von Behinderung, welches dem überkommenen „medizinischen“ Modell gegenübergestellt wird.

¹⁰ Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW), Disability Mainstreaming, IMEW konkret Nr. 10, Dezember 2007

Letztlich hat ein Paradigmenwechsel stattzufinden nicht nur im Bereich von Politik und Recht, sondern auch bereits im Hinblick auf die Definition und Wahrnehmung von Behinderungen.

Dementsprechend hat *Hermann Haack* als früherer Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, im Hinblick auf den umfassenden Ansatz von „disability mainstreaming“ verlangt, dass „jedwedes politisches und gesellschaftliches Handeln (...) danach befragt werden (soll), in welcher Weise es zur Gleichstellung und Teilhabe behinderter Menschen beiträgt bzw. sie verhindert.“¹¹

Diesem Erfordernis entspricht es, wenn Gesetze, bevor endgültig formuliert werden – und erst recht, bevor sie verabschiedet werden –, einer entsprechenden Prüfung unterworfen werden.

Die Europäische Kommission/Generaldirektion Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten unter Einschluss der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hat ihrerseits das „disability mainstreaming“ als wichtige Strategie u. a. der Europäischen Beschäftigungspolitik (EBS) bezeichnet und den Mitgliedstaaten nachdrücklich die Einführung dieses Konzeptes empfohlen, auch und gerade im Hinblick auf der Eingliederung behinderungsbedingt erwerbsgeminderter Personen in das Erwerbsleben.

In der Vergangenheit ist häufig Klage geführt worden, dass Behindertenverbände an der Erstellung ihrer Klientel betreffender Gesetze nicht in dem erforderlichen Umfang oder auf die angemessene Art und Weise beteiligt worden seien, man sie beispielsweise gelegentlich bei parlamentarischen Anhörungen zu Gesetzentwürfen nicht eingeladen habe.

Im Hinblick auf die Anhörung und Beteiligung von Menschen mit Behinderungen selbst und von Behindertenverbänden in Bezug auf die sie betreffenden Fragen stellt das Procedere bei der Schaffung des UN-Behindertenübereinkommens

¹¹ Vgl. *Haack, H.*, „Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 ist nicht Vergangenheit.“ Grundsatztrede des Behindertenbeauftragten auf der Bilanzveranstaltung „Teilhabe gestalten – Konsequenzen aus dem EJMB“ am 18. Februar 2004 in Berlin (zit. nach IMEW aaO (Fn. 10), S. 2

diesbezüglich einen Paradigmenwechsel dar, sind doch bei diesem Rechtsetzungsprozess von Anfang an Verbände von Menschen mit Behinderungen, für die wiederum nicht selten behinderte Menschen selbst gesprochen, gehandelt und verhandelt haben, von Anfang an – nach dem bekannten Motto „Nicht ohne uns über uns“ an der Erarbeitung des Konventionstextes beteiligt gewesen, und diese „Betroffenenhandschrift“ sieht man der Konvention auch an.

Resümierend mag man festhalten, dass die erfolgreiche Verankerung des „Disability Mainstreaming“ in Politik und Gesellschaft ein Umdenken verlangt, insbesondere von Menschen ohne Behinderungen, die sich auf die Perspektiven von Menschen mit Behinderungen einlassen müssen.

„Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ministerien oder auch nachgeordneten und kommunalen Behörden, die Fragen und Anliegen von Menschen mit Behinderungen bisher nicht berücksichtigt haben, sind deshalb unter anderem entsprechende Schulungen hilfreich, damit sie die – für sie ungewohnte Perspektiven nachvollziehen können (...). Es kann sein, dass Entscheidungsprozesse länger oder durch die Berücksichtigung von zusätzlichen Faktoren komplizierter werden. Dies widerspricht Strategien zur Verwaltungvereinfachung. Das heißt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen auch die zeitlichen Kapazitäten erhalten, um sich der Thematik anzunehmen.“¹²

4. Exkurs: Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in der Europäischen Union

Art. 36 der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)* von 2000, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 ihrerseits auch rechtsverbindlich geworden,

gewährleistet in *Kapitel IV. Solidarität* neben anderen sozialen Grundrechten auch den für behinderte Menschen in besonderem Maße relevanten *Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist.

Die Charta gibt insgesamt die Richtung an, in welche die Sozialgrundrechtlichkeit auf Europäischer Ebene „gedacht“ und fortentwickelt werden wird. Zugleich illustriert die Vorschrift des Art. 26 GRCh,¹³ den hohen Stellenwert des arbeits- und sozialrechtlichen Behindertenschutzes. Entsprechendes gilt für das Diskriminierungsverbot wegen Behinderung.¹⁴ Die Vorschrift lautet: Art. 26 Integration von Menschen mit Behinderung. „Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.“

Die Vorschrift des Art. 26 GRCh gewährt kein unmittelbares subjektives Recht, ist aber in verschiedener Hinsicht von Bedeutung: Es wird im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot wegen Behinderung klargestellt, dass Fördermaßnahmen dem genannten Ziel nicht entgegenstehen. Es wird auch deutlich, dass das Europäische Recht auf nationaler Ebene entsprechende Rechtsvorschriften und Maßnahmen voraussetzt. Das Recht auf Gleichbehandlung nimmt gleichsam eine „Brückenfunktion“ wahr zwischen den Freiheitsrechten und den Gleichheitssätzen einerseits sowie den im *Kapitel 4. Solidarität* der Charta aufgenommenen wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten andererseits. Die Bedeutung dieses Europäischen Behindertengrundrechts für das nationale Sozialrecht der Mitgliedstaaten geht damit deutlich über eine lediglich symbolische Gesetzgebung hinaus.

¹² So Last, U., Disability too small a detail? A case study on possibilities and obstacles to include disability, in: German Official Development Assistance, *Zeitschrift Behinderung und Dritte Welt* 2004, H. 2, S. 73 ff. (zit. nach IMEW aaO (Fn. 10)). – Vgl. auch Grüber, K., Disability Mainstreaming und die UN-Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen, *Rechtsdienst der Lebenshilfe* 2007, S. 7 ff.

¹³ Siehe dazu Nachweise bei Schulte, aaO (Fn. 1)

¹⁴ Vgl. für die Vergangenheit Art. 13 EG-Vertrag – heute Art. 18 AEU-Vertrag – als Rechtsgrundlage für Antidiskriminierungsrichtlinien, die u. a. die Diskriminierung wegen einer Behinderung verbieten und die hierzulande durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz umgesetzt worden sind.

Die *Europäische Grundrechtecharta* ist mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 zeitgleich mit dem dadurch geänderten *Vertrag über die Europäische Union* und dem an die Stelle des *Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* getretenen *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* als weitere wichtige Rechtsgrundlage und rechtliche Vorgabe für das Europäische Behindertenrecht rechtsverbindlich geworden.

Behinderte Menschen sollen unabhängig von Art und Schweregrad ihrer Beeinträchtigung vorbehaltlos, d. h. unabhängig von ihren Fähigkeiten und Unfähigkeiten in allen Lebensbereichen grundsätzlich die gleichen Zutritts-, Teilnahme- und Teilhabechancen haben wie nichtbehinderte.

4.1 Integration im Bildungswesen

Für das in Deutschland formulierte und propagierte Ziel der Integration sind nicht zuletzt vielfältige Möglichkeiten von Kontakten zwischen Behinderten und Nichtbehinderten ausschlaggebend, weil diese zum Abbau bestehender Vorurteile führen und behinderten Personen als solche respektierende Einstellungen und Verhaltensweisen hervorbringen können. Nicht zuletzt die Erkenntnis, dass alle Menschen im Laufe ihres Lebens behindert werden können, sollte geeignet sein, Solidarität zwischen Behinderten und Nichtbehinderten zu stiften.

Das Ziel der *Integration* lässt sich dies am Beispiel des gemeinsamen Unterrichts behinderter und nicht behinderter Kinder illustrieren:¹⁵ In den *Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft* vom 14. Mai 1987 heißt es bereits:¹⁶

„Die Integration behinderter Kinder in normalen Schulen sollte als wichtiger Teil der Aktion zur Eingliederung der Behinderten in die Gesellschaft gesehen werden. Sie kann für behinderte Kinder zu einem befriedigenderen Erwachsenen- und Erwerbsleben führen. Gleichzeitig ist es für normale Kinder gewinnbringend, gemeinsam mit behinderten Kindern aufzuwachsen, und die Integration behinderter kann zu allgemein wünschenswerten schulischen Reformen Anlass geben,“ und in der *Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 31.5.1990 über die Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen in allgemeine Bildungssysteme* heißt es:

„1. Die Mitgliedstaaten sind übereingekommen, sich (...) um die Eingliederung (...) behinderter Schüler (...) in ihre allgemeinen Bildungssysteme zu bemühen. 2. Die völlige Eingliederung in das allgemeine Bildungssystem sollte in allen geeigneten Fällen als vorrangige Option gelten.“¹⁷

Eine entsprechende Vorgabe (die zu Änderungen in der entsprechenden deutschen Rechtspraxis wird führen müssen, was ihre Bedeutung für die Praxis auch in den EU-Staaten unterstreicht) enthält jetzt auch das UN-Übereinkommen in *Artikel 7 (Behinderte Kinder)*.

In der Studie *„Transforming Disability into Ability“* der OECD¹⁸ werden Rechte und Pflichten behinderter Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben formuliert und wird Teilhabeleistungen Vorrang vor Geldleistungen gegeben. Insofern sind auch die Menschen mit Behinderungen Adressaten aktivierender Sozialpolitik, wie sie auf nationaler wie auf Europäischer Ebene programmiert, propagiert und praktiziert wird, zumal im Rahmen einer auch Menschen mit Behinderung berücksichtigenden Beschäftigungspolitik.¹⁹

¹⁵ Vgl. zu dieser Thematik exemplarisch die Beiträge in: Becker, U./Graser, A. (Hg.), *Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung. Interdisziplinäre und vergleichende Betrachtungen*, Baden-Baden 2004. – Zu europäischen Fallstudien O’Harlon, Ch./Randoll, D. (Hg.), *A child with learning difficulties in Europe. Nine Case Studies*, Baden-Baden 1993; Bloemers, W. u. a. (Hg.), *European Perspectives on Disabled People/Behinderte Menschen aus europäischen Blickwinkeln*, Frankfurt/Main u. a. 2004

¹⁶ Vgl. ABl. EG 1987 Nr. C 211 vom 8. 8. 1987.

¹⁷ Vgl. ABl. EG 1990 Nr. C 162 vom 3. 7. 1990.

¹⁸ OECD (Hrsg.), *Transforming Disability into Ability*, Paris 2003; dazu auch Welte, F., *Leistungen zur Teilhabe als Element aktivierender Intervention*, in: Deutscher Sozialrechtsverband e. V. (Hg.), *Jahrestagung 2003 in Berlin*, Berlin 2004, S. 85 ff., 86; jüngst Schulte, B., *Erwerbsminderungsrenten in internationaler Perspektive (Arbeitstitel)*, *Deutsche Rentenversicherung (DRV)* 2010, Heft 1 (in Druck)

¹⁹ Vgl. dazu exemplarisch Eichhorst, W./Kaufmann, O./Konle-Seidl, R. (Hg.), *Bringing the Jobless into Work? Ex-*

4.2 Inklusion als behindertenpolitisches Leitbild

Der gegenüber „Integration“ umfassendere Begriff „Inklusion“ charakterisiert auf Europäischer Ebene diesen politischen Ansatz.²⁰

Jahrzehntelang beherrschten in den EU-Staaten die Leitbilder *Normalisierung* und *Integration* die Diskussion um Teilhabe und Anerkennung behinderter Menschen. Zunehmend werden diese Leitbilder jedoch ergänzt, überlagert und sogar verdrängt von Leitbildern wie *Empowerment*, *Autonomie*, *Selbstbestimmung* und *Inklusion*.

Namentlich das letztgenannte Leitbild der *Inklusion* prägt zunehmend die Diskussion um die Ausgestaltung und Umsetzung von Rechtsnormen mit Bezug zu behinderten Menschen und ihrer Teilhabe an der Gesellschaft, auf Europäischer Ebene. Es bringt in diesem Zusammenhang das Postulat zum Ausdruck, dass jeder Mensch in seiner Individualität und Diversität akzeptiert wird und anerkannt wird und ihm das Recht zusteht, in vollem Umfang an den einzelnen Funktionsbereichen der Gesellschaft teilzuhaben, wobei das Recht auf Teilhabe sich auf sämtliche Lebensbereiche erstreckt, die grundsätzlich jedermann – unabhängig von spezifischen Bedürfnissen und Möglichkeiten – offen stehen:

- Familienleben,
- Bildungswesen,
- Erwerbsleben,
- Einkommenssicherung,
- grundlegende Alltagsverrichtungen, u.a. mit den *Teilhabezielen* Selbstbestimmung (Autonomie),
- Nachteilsausgleich,
- Verbot der Diskriminierung/Gleichbehandlung
- Barrierefreiheit.

4.3 Eingliederung im Erwerbsleben

In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Menschen mit Behinderungen mit zahlrei-

chen und vielfältigen *Barrieren* konfrontiert, nicht nur virtuell bei der Stellensuche und dem Erhalt des Arbeitsplatzes, sondern auch ganz konkret bei der Suche nach und den geeigneten Verkehrsmitteln, beim physischen Zugang zu Gebäuden und Einrichtungen im Kommunikationsbereich, bei der Wahrnehmung beruflicher Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie auch beim Zugang zur sozialen Sicherheit. Derartige Barrieren hindern Menschen mit Behinderungen häufig daran oder erschweren es ihnen doch zumindest, sich gleichberechtigt am Arbeitsleben und am gesellschaftlichen überhaupt Leben zu beteiligen.

Aus diesem Grund sind Menschen mit Behinderungen auch sowohl häufiger ohne abhängige Beschäftigung als auch seltener selbständig erwerbstätig als nicht behinderte Menschen. (Die durchschnittliche Erwerbstätigkeitsquote für Menschen mit Behinderungen in der EU belief sich um die Jahrtausendwende auf rd. 44 v. H. und lag damit um rd. 17 v. H. unter der Quote für die gesamte Bevölkerung.)

Im Vorfeld des „Europäischen Jahres“ 2003 ist auf dem Europäischen Kongress der Menschen mit Behinderungen im März 2002 in Madrid die sog. „*Deklaration von Madrid*“ unter dem Titel „*Non-discrimination plus positive action results in social inclusion*“ verabschiedet worden.

Die Europäische Kommission versteht *soziale Inklusion (Einschließung)* als „*Prozess, durch den gewährleistet wird, dass Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung (Exklusion) bedroht sind, die erforderlichen Chancen und Mittel erhalten, um am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Geschehen voll teilzunehmen und in den Genuss des Lebensstandards und Wohlstands zu kommen, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als normal gilt*“,

und sie definiert *Exklusion* als

„*Prozess, durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und durch ihre Armut bzw. unzureichender Grundfertigkeiten oder fehlender Angebote für lebenslanges Lernen*

periences with Activation Schemes in Europe and the US, Berlin 2008

²⁰ Vgl. z. B. Europäische Kommission, Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, soziale Sicherheit und soziale Integration, Brüssel 2004

oder aber infolge von Diskriminierung an der vollwertigen Teilhabe gehindert werden.“²¹

Nicht zufällig nennt sich auch der Zusammenschluss von 47 Behindertenverbänden aus 34 Ländern, die eine umfassende und koordinierte Strategie zu entwickeln suchen, die darauf abzielt, den Zugang von Menschen mit geistiger Behinderung zu Verwaltung und Justiz zu verbessern, im Anschluss an ein von der Europäischen Kommission gefördertes Projekt „Inklusion. Recht und Gerechtigkeit für Menschen mit geistiger Behinderung“ seinerseits „Inclusion Europe.“²²

Im Hinblick auf die Eingliederung in das Erwerbsleben unterscheiden die EU-Staaten im Wesentlichen drei Ebenen: Den allgemeinen („ersten“) Arbeitsmarkt, den besonderen („geschützten“) Arbeitsmarkt mit einem Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung der dort Beschäftigten, und den „therapeutischen“ Beschäftigungssektor.²³ Ansprüche auf unterstützende Leistungen und Hilfen bei grundlegenden Verrichtungen des täglichen Lebens betreffen vor allem die Nahrungsaufnahme, Körperpflege, Mobilität und die hauswirtschaftliche Versorgung.²⁴

²¹ Europäische Kommission, Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Soziale Sicherheit und soziale Integration, Brüssel/Luxemburg 2004, S. 12; dazu *Schulte, B.*, Soziale Inklusion im europäisch-vergleichenden Zusammenhang aus juristischer Sicht, Düsseldorf 2008

²² Vgl. dazu *Inclusion Europe*, Armut und geistige Behinderung, Brüssel 2005; *ders.*, Gleiche Rechte für alle! Zugang zu Rechten und Gerechtigkeit für Menschen mit geistiger Behinderung, Brüssel 2005

²³ Vgl. dazu Europäische Kommission (Hg.), Disability Mainstreaming in the European Employment Strategy, Brüssel 2005, (EMCO/11/290605); vgl. ferner *Waddington, L.*, Legislation to Employ People with Disabilities: The European and American Way, *Maastricht Law Journal* 1994, S. 376 ff.; *dies./Diller*, Tensions and Coherence in Disability Policy: The Uneasy Relationship between Social Welfare and Civil Rights Models of Disability in American, European and International Employment Law, in: *Breslin/Yee* (Hg.), Disability Rights Law and Policy: International and National Perspectives, New York 2002, S. 241 ff.

²⁴ Vgl. dazu z. B. Europäische Kommission (Hg.), Sozialschutz bei Pflegebedürftigkeit im Alter in den 15 EU-Mitgliedstaaten und in Norwegen, Brüssel 1998; *dies.*, MIS-SOC 2007, Fn. 27); ferner *Schulte, B.*, „Pflege in Europa“ – Die soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union -, *Sozialrecht in Deutschland und Europa (ZFSH/SGB)* 2008,

4.4 Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen

In zunehmendem Maße ist zu beobachten, dass sich in den Rechtsordnungen einzelner Mitgliedstaaten die Erkenntnis durchsetzt, wie wichtig die individuelle Autonomie für behinderte Menschen ist, mithin die Freiheit, eigene Entscheidungen treffen zu können.²⁵ Die für ein selbstbestimmtes Handeln behinderter Menschen erforderlichen rechtlichen Instrumente sind bislang freilich nur Teilbereiche und auch dort nur in bestimmten Ansätzen entwickelt worden in Richtung auf ein *Selbstbestimmungs-Modell*, welches das früher dominierende „Defizit-Fürsorge-Modell“ ersetzen soll.

Ein Element eines solchen „Selbstbestimmungs-Modell“ ist ein *Wunsch- und Wahlrecht* des behinderten Menschen etwa im Hinblick auf die Art und/oder Ausgestaltung und Ausführung einer Leistung, welches freilich i. d. R. durch Maximen wie „Berechtigung“ eines Wunsches und „Wirtschaftlichkeit“ der Leistungserbringung u.a. begrenzt ist. Auch das *persönliche Budget* ist Ausfluss dieser sozialpolitischen Orientierung.

Ausprägungen des „Selbstbestimmungs-Modells“ sind Mitbestimmungs-, Mitwirkungs-, Mitsprache-, Anhörungs-, Informations- und sonstige Beteiligungsrechte etwa am Arbeitsplatz in Gestalt von Interessenvertretungen behinderter Arbeitnehmer oder in Einrichtungen in Gestalt von Beiräten behinderter Bewohner einer solchen Einrichtung.

Last but not least ist die Abschaffung oder zumindest Abschwächung von Einschränkungen der rechtlichen Handlungsfähigkeit behinderter Menschen hier zu nennen, wie sie in den modernen Regelungen über *Betreuung/Vormundschaft (Guardianship) über volljährige Personen* ihren Niederschlag findet.²⁶

S. 707 ff. Teil 1 –, 2009, S. 17 ff. – Teil 2 – u. S. 86 ff. – Teil 3 –

²⁵ Vgl. *Waldschmidt*, Selbstbestimmung als behindertenpolitisches Paradigma – Perspektiven der Disability Studies, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ)* B 8/2003, S. 13 ff.; auch *Inclusion Europe*. Gleiche Rechte für alle“ Zugang zu Rechten und Gerechtigkeit für Menschen mit geistiger Behinderung, Brüssel (o. J.)

²⁶ Vgl. dazu *Schulte, B.*, Betreuungsrecht in internationaler Perspektive, München 2009 (*Ms.; Veröff. i. Vorb.*)

5. UN-Behindertenrechtskonvention, nationales Recht und regionales Organisationsrecht (Europäisches Recht)

Alle Staaten, die diesen völkerrechtlichen Vertrag ratifizieren, sind verpflichtet, ihre Gesetzgebung und deren Umsetzung zugunsten behinderter Menschen so auszurichten, dass die in der Konvention verbrieften Rechte und verankerten Prinzipien etc. verwirklicht werden und eine Entwicklung in Gang gesetzt wird, die Menschen unabhängig von der Art und vom Schweregrad ihrer Behinderung als vollwertige und gleichberechtigte Bürger ihres Landes anerkennt.

Die UN-Behindertenrechtskonvention steht für die Überwindung des Defizitansatzes, der mit dem traditionellen medizinischen Modell einhergeht und Behinderung eher als individuellen Mangel, Fehler oder Krankheit betrachtet. Diese Vorstellung ist im Denken und im gesellschaftlichen System immer noch weit verbreitet und wirkt sich – gewollt oder nicht – in der Gesellschaft benachteiligend auf das Leben von Menschen aus.

Das *menschenrechtliche Modell* stellt als positives Leitbild für künftige gesellschaftliche Entwicklungen einen Gegenentwurf dar. Es markiert den subjektorientierten, insbesondere an den individuellen Rechten ausgerichteten Umgang mit Behinderung sowie die Anerkennung von Behinderung als Ausweis der Diversität des Menschen.

Die Behindertenrechtskonvention macht verbindliche Vorgaben, wie die Rechte zu sichern sind. Teilweise formuliert sie *Ziel-* und *Förderverpflichtungen*, die es dem Staat aufgeben, auf die Erreichung dieser Ziele gerichtete geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Den einzelnen Rechten entsprechen überdies staatliche *Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen*. Die Konvention nennt überdies auch Handlungsmöglichkeiten mit Empfehlungscharakter.

Zum Zusammenhang zwischen Behinderungsrecht und Betreuungsrecht *Lachwitz, K.*, Die Entwicklung der Rechte behinderter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Betrachtung aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung, in: Maydell u.a. (Hg.), Politik und Recht, aaO (Fn. 1), S. 89 ff.

Der sachliche Anwendungsbereich der Konvention erfasst das gesamte Spektrum bürgerlicher und politischer sowie wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

Für Menschen mit *geistiger Behinderung* und/oder *seelischer Erkrankung* oder psychischer Beeinträchtigung wird bekräftigt, dass sie gleichberechtigt *rechtsfähig* in allen Lebensbereichen sind und Anspruch haben auf die Unterstützung, die sie zur Wahrnehmung ihrer Rechtsfähigkeit benötigen. Zugleich ist sicherzustellen durch entsprechende Schutzvorkehrungen, dass ein Missbrauch ihrer besonderen Lebenssituation ausgeschlossen wird (Artikel 12).

Auch ist den Angehörigen dieses Personenkreises der *Zugang zur Justiz* zu erleichtern. Die dort tätigen Personen sollen durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, mit behinderten Menschen zu kommunizieren (Artikel 13).

Freiheitsentziehende Maßnahmen sind nur zulässig im Einklang mit dem Gesetz. Das Vorliegen einer Behinderung allein rechtfertigt in keinem Fall eine Freiheitsentziehung (Artikel 14).

Auch Behinderte dürfen ihren Wohnsitz frei wählen und entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen. Sie dürfen insbesondere nicht verpflichtet werden, in besonderen Wohnformen zu leben (Artikel 23).

Der Schutz der Privatsphäre verlangt, dass personenbezogene Informationen und Daten vertraulich behandelt werden (Artikel 22).

Auch behinderte Menschen dürfen eine Ehe eingehen, eine Familie gründen, selbst über die Anzahl ihrer Kinder entscheiden u.ä. (Artikel 23). Die Sterilisation eines Menschen wegen seiner Behinderung ist unzulässig.

Behinderte Menschen dürfen nicht auf Grund ihrer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden. Die Eltern eines geistig behinderten Kindes können deshalb darauf bestehen können, dass ihr Kind eine allgemeine Schule besuchen darf (Artikel 24).

Auch die *Rechte auf Gesundheit (Artikel 25), Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26), auf Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz (Artikel 28)* werden garantiert.

Gleiches gilt für die *Teilnahme am politischen öffentlichen Leben* und das *aktive und passive Wahlrecht*, ggf. auch durch eine Person der Wahl des Behinderten, falls dieser selbst nicht an der Wahl teilnehmen kann (Artikel 29).

6. Anpassung nationalen Rechts insonderheit des Betreuungsrechts an die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention

In Art. 12 der UN-Konvention wird die Anerkennung des Rechts auf Teilhabe für Menschen mit Behinderung gefordert. Die Regelung statuiert, dass Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Menschen Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzen. Auch alle Menschen mit einer Behinderung gelten demnach als rechtsfähig, geschäftsfähig und einwilligungsfähig, und ihr Wille und ihre Wünsche sind zu respektieren. Es handelt sich hier um eine rechtlich begründete Fiktion der Handlungsfähigkeiten, unabhängig von Art und Ausmaß der Behinderung.

Ausdrücklich verboten ist es, Menschen mit Behinderung für einwilligungsunfähig zu erklären und an ihnen – ggf. auch mit Zustimmung – beispielsweise – mit Zustimmung Dritter zur Erprobung von Arzneimitteln Eingriffe in ihre physische und psychische Integrität vorzunehmen.²⁷

Mit dem Übereinkommen über die Rechte Behinderter wird weltweit ein Paradigmenwechsel in Bezug auf das Recht geistig Behinderter und psychisch Kranker vollzogen, gab es doch bis zur Verabschiedung dieser Behindertenrechtskonvention auf der Ebene der Vereinten Nationen kein rechtsverbindliches Instrument, das die Menschenrechte von behinderten Personen vollständig abgedeckt hätte.

²⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Lachwitz, K.*, Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, *Betreuungsrechtliche Praxis (BtPrax)* 20085, S. 143

Für Menschen mit geistiger Behinderung oder psychosozialen Problemen waren die *Deklaration über die Rechte von geistig behinderten Personen* von 1971, die *Deklaration über die Rechte behinderter Menschen* von 1975 und die *Grundsätze zum Schutz von Personen mit geistiger Erkrankung und zur Besserung ihrer Gesundheit von 1991*²⁸ die einzigen einschlägigen völkerrechtlichen Rechtsquellen (*siehe dazu bereits oben 1.*). Diese Rechtsinstrumente waren jedoch nicht rechtsverbindlich, sondern hatten lediglich empfehlenden Charakter.

Von der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde deshalb im Jahre 2001 die *Resolution 56/168* verabschiedet, die ein Ad-hoc-Komitee ins Leben rief, das erste Vorschläge für eine Menschenrechtskonvention für behinderte Menschen machen sollte. Dieses Gremium stand allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen sowie den Vertreterinnen und Vertretern der bei den Vereinten Nationen akkreditierten Nichtregierungsorganisationen für behinderte Menschen offen. Im Jahre 2003 beschloss das Komitee die Einrichtung einer Arbeitsgruppe bestehend aus Delegierten der Mitgliedstaaten, der akkreditierten Behindertenverbände und einem Menschenrechtsinstitut.

6.1 Pflichten der Vertragsstaaten

In dieser Arbeitsgruppe, die im Januar 2004 in New York zusammen kam, hatten neben körperbehinderten, blinden, gehörlosen, taubblinden, geistig behinderten Menschen und Menschen mit psychosozialen Problemen sowie ihre Repräsentanten Gelegenheit, mit den offiziellen Staatenvertretern den Entwurf des Übereinkommens zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten.

Nach Art. 4 der Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um die im Übereinkommen anerkannten

²⁸ *Lachwitz, K./Breitenbach, N.*, Human Rights and Intellectual Disabilities – a guide to international human rights instruments for persons with intellectual disabilities, London 2002; *Degener, T./Koster-Dreese, Y.*, Human rights and disabled persons; Essays and relevant human rights instruments, 1995

Rechte auf nationaler Ebene umzusetzen. Dies schließt die Verpflichtung ein, Gesetze zu ändern oder aufzuheben, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen.

Kommt ein Vertragsstaat seinen entsprechenden Verpflichtungen nicht nach, so gelangt das in den Art. 33 ff. des Übereinkommens verankerte System der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung zur Anwendung.

Außerdem sieht Art. 34 die Einsetzung eines Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vor, der aus zwölf Sachverständigen besteht und insbesondere die Aufgabe hat, die von den Vertragsstaaten nach Art. 35 innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens erstatteten Berichte über die zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen ergriffenen Maßnahmen, zu überprüfen und ggf. Vorschläge und allgemeine Empfehlungen zu machen. (Art. 36)

Verstärkt wird dieses sog. „Monitoring“ des Übereinkommens durch das *Fakultativprotokoll* zu diesem Übereinkommen, das die Kompetenzen des Ausschusses (Art. 34) um zwei Verfahren erweitert, nämlich zum einen um eine sog. Individualbeschwerde, die Einzelpersonen oder Personengruppen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs mit der Behauptung einlegen können, Opfer der Verletzung eines der im Übereinkommen niedergelegten Rechte zu sein, und zum anderen um ein sog. Untersuchungsverfahren, das den Ausschuss ermächtigt, nach Erhalt und eingehender Prüfung von Informationen, die den Schluss auf das Vorliegen schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte zulassen, von sich aus die Vertragsstaaten zu Stellungnahmen aufzufordern.

6.2 Menschenrechte als Kern der Behindertenrechtskonvention

Die Behindertenrechtskonvention verfolgt das Ziel, alle Menschen mit Behinderungen unabhängig von Art und Schweregrad ihrer Behinderung mit den gleichen Menschenrechten auszustatten und sie auf diese Weise zu gleichberechtigten und gleichwertigen Bürgern ihres Landes zu machen. Behindertenpolitik soll nicht mehr ein Akt

der Fürsorge sein, sondern die Einlösung von Menschenrechten.

Das Übereinkommen zielt auf die volle Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in das gesellschaftliche Leben und rückt deshalb den Schutz vor Diskriminierung, Barrierefreiheit und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung in den Mittelpunkt und zielt auf „Gesamtkonzept der Betreuung und Versorgung pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen“ ab, welche in Richtung auf „gleichberechtigte Teilhabe und Inklusion“ fortentwickelt werden muss.²⁹

Art. 12 (*Gleiche Anerkennung vor dem Recht*) will sicherstellen, dass alle behinderten Menschen unabhängig von Ursache, Schweregrad und Ausmaß ihrer Behinderung vor dem Recht gleich sind und dieselbe rechtliche Anerkennung und Behandlung erfahren wie sie nichtbehinderte Menschen genießen. Dieser Vorschrift kommt insofern eine Schlüsselfunktion zu, als der Vergleich zeigt, dass viele Menschen mit Behinderung durch Entmündigungen, Anordnungen von Vormundschaften und/oder Pflugschaften, Betreuung und Sachwalterschaft, durch die Verwendung rechtlicher Kategorien wie „Geschäftsunfähigkeit“ oder durch Einwilligungsvorbehalte u. ä. oder „eingeschränkte Geschäftsfähigkeit“ o. ä. in der Wahrnehmung und Ausübung ihrer Rechte beschränkt werden mit der Folge, dass sie bei der Geltendmachung wichtiger Menschenrechte – freie Wahl des Aufenthaltsorts (Art. 18 des Übereinkommens); Unabhängigkeit der Lebensführung (Art. 19); Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 21); Achtung der Privatsphäre (Art. 22), Unantastbarkeit der Wohnung (Art. 23); Recht auf Bildung (Art. 24); Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29) u. a. – benachteiligt werden.

Das Übereinkommen verzichtet in Art. 12 bewusst darauf, einzelne Gruppen von Menschen

²⁹ So zu Recht *Welti, F.*, Das Spannungsfeld von Pflege und Behinderung, Sozialer Fortschritt (SF) 2010, S. 39 ff., 46 unter Bezugnahme auf die UN-Konvention: ähnlich *Burkert, A.*, Ratifiziert und nun? Das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Anforderungen und Herausforderungen für jeden Vertragsstaat und die sozialpolitischen Akteure, *BtPrax* 2009, S. 101 ff.

mit Behinderung zu benennen, sondern dekretiert, dass alle Menschen mit Behinderungen beanspruchen können, als Rechtssubjekt anerkannt zu werden (wobei der Begriff „Rechtssubjekt“ in der amtlichen deutschen Übersetzung verwandt wird. Im verbindlichen englischen Text heißt *„recognition everywhere as persons before the law,“* womit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass behinderte Menschen das Recht haben, allenthalben und überall vor Recht und Gesetz als Personen anerkannt zu werden.

In Art. 12 Abs. 2 erkennen die Vertragsstaaten ferner an, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen. (Der im englischen Text verwandte Begriff *„legal capacity“* schließt die volle Rechts- und Handlungsfähigkeit eines Menschen ein.)

Diese radikale Abkehr von jeder Form der Entmündigung oder Einschränkung der rechtlichen Handlungsfähigkeit eines Menschen ist eine Reaktion darauf, dass der Schutz der Person, der in den nationalen Rechtsordnungen mit Maßnahmen der Entmündigung bzw. mit der Anordnung von Vormundschaft und Pflegschaft oder der Fiktion der Geschäftsunfähigkeit – und heute auch etwa mit Betreuung plus Einwilligungsvorbehalt – eigentlich erreicht werden soll, nicht selten zur Vorenthaltung oder zur unnötigen Einschränkung von Rechten führt oder gar missbraucht worden ist. Traditionelle Entmündigungs- und Vormundschaftsrechte haben dies nicht verhindert, sondern im Gegenteil nicht selten zu einer menschenunwürdigen Behandlung behinderter Menschen und zu ihrer Exklusion beigetragen.

6.3 Rechts- und Handlungsfähigkeit behinderter Menschen

Statt dass behinderten Menschen unter bestimmten Bedingungen und in bestimmten Lebenssituationen ein gesetzlicher Vertreter zugeordnet wird, der ihre Rechte stellvertretend ausübt (*„substituted decision-making“*) haben sich die Mütter und Väter der Konvention für eine Regelung entschieden, derzufolge „die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen müssen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der *Unterstützung* zu verschaffen, die sie *bei der Aus-*

übung ihrer Rechts-, Geschäfts- und Handlungsfähigkeit benötigen“ i. S. eines „assisted“ oder *„supported decision-making“* (Art. 12 Abs. 3) (*Hervorhebung. B. Sch.*).

Zulässig ist also nur die Anordnung einer Unterstützung in der Form einer Assistenz bei der Wahrnehmung von Rechten, die Menschen bei der Ausübung ihrer Rechte nicht einschränkt oder sogar ausgrenzt, sondern ihnen ihre volle rechtliche Handlungsfähigkeit belässt. Auf das deutsche Recht übertragen bedeutet dies, dass allen behinderten Menschen künftig grundsätzlich die volle Rechts- und Handlungsfähigkeit zuzuerkennen ist.

Rechtsfähigkeit ist im deutschen Zivilrecht als die Fähigkeit definiert, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. *Handlungsfähigkeit* unterscheidet sich von der Rechtsfähigkeit dadurch, dass durch eigenes Handeln Rechtswirkungen hervorgerufen werden können. Die zivilrechtliche Handlungsfähigkeit umfasst die Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB), die Deliktfähigkeit (§§ 827 ff.) und die Verantwortlichkeit für die Verletzung von Verbindlichkeiten (§ 276 Abs. 1 Satz 2 BGB).

Einbezogen in die Handlungsfähigkeit i. S. d. Art. 12 der Konvention ist jedoch auch die *Einwilligungsfähigkeit* einer Person, weil die Weigerung eines behinderten Menschen, Medikamente einzunehmen, sich operieren zu lassen, den eigenen Körper für Forschungszwecke zur Verfügung zu stellen usw., ebenfalls Rechtswirkungen hervorruft. Alle diese Fähigkeiten werden von dem in Abs. 2 des Art. 12 genannten Begriffs der Handlungsfähigkeit umfasst, und zwar *„in allen Lebensbereichen,“* d. h. nicht nur bei der Ausübung von Rechtsgeschäften, die nochmals explizit in Art. 12 Abs. 5 benannt sind, sondern in allen Lebenszusammenhängen, in denen behinderte Menschen –auch durch Zustimmung oder Ablehnung – zum Ausdruck bringen, wie sie sich in bestimmten Lebenssituationen verhalten wollen.

Das deutsche *Betreuungsrecht* entspricht weitgehend dem Art. 12 der Konvention, denn es ist von dem Grundsatz geprägt, dass die Anordnung einer Betreuung nicht zum Verlust oder zur Einschränkung der Geschäftsfähigkeit eines behinderten Menschen führt.

6.4 Prüfungsbedarf im Betreuungsrecht des BGB

Wohl nicht zur Gänze zu vereinbaren mit Art. 12 Abs. 2 ist allerdings der Einwilligungsvorbehalt nach § 1903 BGB, denn im Rahmen dieses vom Vormundschaftsgericht angeordneten Vorbehalts kann der Betreute nur mit Einwilligung des Betreuten wirksame Erklärungen abgeben.

Demgegenüber entspricht das in Art. 12 Abs. 3 des Übereinkommens verankerte Modell der Unterstützung/Assistenz einem wichtigen Grundsatz im deutschen Betreuungsrecht, denn nach § 1896 Abs. 2 BGB darf ein Betreuer nicht bestellt werden, wenn die Angelegenheit eines Volljährigen durch einen Bevollmächtigten oder „durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können.“ Zu den „anderen Hilfen“ i. S. d. § 1896 Abs. 2 BGB zählen nach herrschender Meinung „soziale Hilfen jeder denkbaren Art, also vor allem Hilfen durch Familienangehörige, durch soziale Dienste oder Einrichtungen insbesondere der Wohlfahrtsverbände oder kommunale Sozialarbeit u.a..

Nicht zu vereinbaren mit Art. 12 ist möglicherweise die Bestimmung des § 105 i. V. m. § 104 Nr. 2 BGB, welche die Nichtigkeit der Willenserklärung eines Geschäftsfähigen anordnet.

Dennoch wird die Forderung nach einer Streichung des § 105 BGB umstritten sein. Zu beachten ist vor allem das Argument, dass Menschen, die sich in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden (§ 104 Nr. 2 BGB), vor Verträgen geschützt werden müssen, die sie auf missbräuchliche Weise finanziell erheblich benachteiligen.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen sieht für derartige Situationen lediglich das Modell einer Unterstützung bei der Wahrnehmung und Ausübung von Rechten vor, die gewährleisten muss, dass bei den Maßnahmen betreffend die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Willen, die Wünsche und die Präferenzen der betreffenden Person respektiert werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommen darf,

dass die Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sein müssen, dass sie einer regelmäßigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle unterliegen und im Hinblick auf das Ausmaß, in dem diese Maßnahmen die Rechte und Interessen der Person berühren, verhältnismäßig sein müssen. Regelungen, die über das Unterstützungsmodell hinausgehen und letztlich eine rechtliche Vertretung bewirken, sind auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 12 zu überprüfen.

Gerichtliche Maßnahmen, die im Ergebnis zu einer rechtlichen Vertretung führen, könnten ggf. allerdings in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig sein, wenn das Unterlassen der Anordnung einer rechtlichen Vertretung durch Dritte eine konkrete Verletzung von Menschenrechten bewirken würde, die an anderer Stelle des Übereinkommens geschützt sind. Dies wäre im jeweiligen Einzelfall gerichtlich zu prüfen.

Die Regelung des *Einwilligungsvorbehalts* in § 1903 BGB trägt einer derartigen Güterabwägung im Regelfall Rechnung, weil der Einwilligungsvorbehalt nur „nur Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betreuten“ angeordnet werden darf. Dennoch wird sich auch hier im Einzelfall die Frage stellen, ob die Anordnung mit Art. 12 des Übereinkommens zu vereinbaren ist.

Wie stark die *Einwilligungsfähigkeit* eines behinderten Menschen in der UN-Konvention geschützt ist, ergibt sich insbesondere aus Art. 15 Abs. 1: Danach darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.

Auch die *Sterilisation* eines Menschen mit geistiger Behinderung darf nur mit dessen Einwilligung durchgeführt werden, weil die Einwilligungsfähigkeit Teil der Handlungsfähigkeit i. S. d. Art. 12 Abs. 2 ist. Eine Ersetzung dieser Einwilligung durch Dritte ist unzulässig. Diese Wertung entspricht Art. 23 Abs. 1 c des Übereinkommens, wonach die Vertragsstaaten gewährleisten müssen, dass „Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern, gleichberechtigt mit anderen ihre Fruchtbarkeit behalten.“

Ob die Vorschrift des § 1905 BGB ist mit dieser Vorgabe zu vereinbaren ist, ist gleichfalls zu prüfen, da sie sich auf den Personenkreis bezieht, der in den ärztlichen Eingriff der Sterilisation nicht selbst einwilligen kann und die fehlende Einwilligung durch die Einwilligung des Betreuers ersetzt. § 1905 könnte daher nur dann zur Anwendung kommen, wenn die Nichtanwendung dieser Vorschrift im Einzelfall mit anderen in der Konvention geschützten Menschenrechten des behinderten Menschen kollidieren würde, insbesondere dem Recht auf Leben (Art. 10) und dem Schutz der Unversehrtheit der Person (Art. 17).

Dieser Rechtsgüterschutz liegt der Vorschrift des § 1905 BGB zugrunde, denn eine Sterilisation darf mit Einwilligung des Betreuers nur durchgeführt werden, wenn es ohne Sterilisation zu einer Schwangerschaft kommen würde, die das Leben oder die Gesundheit des behinderten Menschen schwerwiegend beeinträchtigt.

Auch die Vorschrift des Art. 1906 BGB gehört auf den „völkerrechtlichen Prüfstand“ anhand der Konvention.

Aus den vorstehenden Ausführungen dürfte sich ergeben, dass jedenfalls punktuell auch im Betreuungsrecht Anlass besteht, zumindest eine „korrigierende“ und „engere“ Auslegung einzelner Regelungen in Betracht zu ziehen.³⁰

Näheres bleibt einer in Vorbereitung befindlichen detaillierteren Untersuchung vorbehalten, die der Verf. gegenwärtig durchführt. Dann mag man vielleicht auch eine Antwort auf die von der ehemaligen Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen aufgeworfenen Frage geben können, ob die Konvention den

„Aufbruch in einen neuen Betreuungsbegriff“ bringt.³¹

Immerhin zeigt das in der Konvention auch verankerte „Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht“, welche erheblichen Veränderungen des deutschen Bildungswesens mit sich bringen wird, dass man die Konvention ernst nehmen muss.³² Auch die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung hat seinerzeit eine gute Anzahl von Anstößen für weitergehende Prüfungen zu Tage gefördert.³³

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sieht gem. Art. 40 Abs. 2 alle zwei Jahre eine Konferenz der Vertragsstaaten vor.

Diese Konferenz hat vom 2. – 4. September 2009 in New York stattgefunden und sich im Schwerpunkt mit folgenden drei Themen befasst:

- der Verpflichtung der Vertragsstaaten angemessene Vorkehrungen gegen jede Form von Diskriminierung zu treffen;
- der Bekämpfung der Armut von Menschen mit Behinderungen in den Entwicklungsländern;
- der Anerkennung der vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit für alle behinderten Menschen unabhängig von Art und Ausmaß der Behinderung (Art. 12).

Der Vorsitzende des Round-Table-Gesprächs zu Art. 12 bezeichnete die Auslegung und Anwendung des Art. 12 als die aus rechtlicher Sicht größte Herausforderung für die Vertragsstaaten, sei es doch noch keinem Land gelungen, rechtliche Unterstützungssysteme für Menschen mit geistiger Behinderung oder psychosozialen Problemen zu entwickeln, die ihnen uneingeschränkte

³⁰ Vgl. in diesem Sinne auch *Degener, Th.*, Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern? *Behindertenrecht* 2009, S. 34 ff., 45; aus betreuungsrechtlicher Sicht *Burkert, A.*, Ratifiziert – und nun? *BtPrax* 2009, S. 101 ff.; zum Unterbringungsrecht vgl. *König, R.*, Vereinbarkeit der Zwangsunterbringung nach § 1906 BGB mit der UN-Behindertenrechtskonvention? *BtPrax* 2009, S. 105 ff.

³¹ Vgl. *Evers-Meyer, K.*, Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen - Aufbruch in einen neuen Betreuungsbegriff? *BtPrax* 2009, S. 97 ff.

³² Vgl. *Krajewski, M.*, Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht. Zur innerstaatlichen Wirkung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention, *JuristenZeitung (JZ)* 2010, S. 120 ff.

³³ Vgl. Deutscher Bundestag (Ausschuss für Arbeit und Soziales), 16. Wahlperiode (Ausschussdrucksache 16 (11) 1186 v. 21. November 2008

Handlungsfähigkeit im Sinne des Art. 12 garantieren. Es sei dringend erforderlich, entsprechende Modelle und Projekte einzurichten und die Vertragsstaaten seien verpflichtet, diese neuen Formen der rechtlichen Unterstützung zu organisieren und zu finanzieren.³⁴

Auch das Inkrafttreten des *Haager Erwachsenenschutzabkommens* (ESÜ) vom 13.1.2000 zum 1. Januar 2009,³⁵ das der Zahl nach ständig zunehmende grenzüberschreitende Tatbestände in Zusammenhang mit Rechtsfürsorgemaßnahmen zugunsten betreuungsbedürftiger Erwachsener regelt,³⁶ (und welches Gegenstand einer gesonderten Darstellung sein wird) illustriert die zunehmende Bedeutung des internationalen Rechts auch für das Betreuungsrecht.

³⁴ Zit. nach *Rechtsdienst der Lebenshilfe* 2009 (Titelblatt zu H. 3/2009)

³⁵ BGBl. 2007, II S. 323

³⁶ Vgl. dazu etwa den *Rechtsdienst der Lebenshilfe* 2009, S. 170 ff.

