

Grundlagen für Veränderung schaffen:

Leitlinien bezüglich Artikel 33 der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



**Artikel 33
CRPD**

Mental Disability Advocacy Center

Grundlagen für Veränderung schaffen:

Leitlinien bezüglich Artikel 33 der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

© Mental Disability Advocacy Center
Hercegprímás utca 11
H-1051 Budapest, Hungary
Tel: + 36 1 413 2730
Fax: +36 1 413 2739
Email: mdac@mdac.info
Web: www.mdac.info

1. Ausgabe, März 2011

ISBN: 978-963-87792-6-7

Das Mental Disability Advocacy Center wurde bei der Entwicklung der vorliegenden Veröffentlichung durch den Strategic Programme Fund des Foreign and Commonwealth Office der Regierung des Vereinigten Königreichs finanziell unterstützt. Der Inhalt der Veröffentlichung wurde jedoch weder durch den Spender noch durch Regierungen anderer Staaten beeinflusst.

Die Leitlinien sind in englischer Sprache entstanden und wurden anschließend ins Deutsche, in einfaches Englisch, ins Französische, Kroatische, Portugiesische, Russische, Spanische, Tschechische, Türkische und Ungarische übersetzt. Die Leitlinien können von der Internetseite des MDAC kostenlos heruntergeladen werden.

Inhalt

Einleitung	5
Kapitel 1. Ein Überblick der Leitlinien	7
1.1. Fahrplan	7
1.2. Der Zweck der Leitlinien.....	8
1.3. Umfang.....	10
1.4. Methoden	10
1.5. Finanzierung	11
1.6. Reichweite und Expert/-innen	11
Kapitel 2. Die CRPD und Artikel 33	14
2.1. Die Konvention	14
2.2. Ein Überblick über Artikel 33	15
2.3. Die Ursprünge von Artikel 33.....	17
Kapitel 3. Teilhabe der Zivilgesellschaft – Artikel 33(3)	21
3.1. Teilhabe als Herzstück der Konvention	21
3.1.1. Teilhabe als Grundsatz	22
3.1.2. Teilhabe als allgemeine Verpflichtung	22
3.1.3. Teilhabe an der Überwachung	23
3.1.4. Das Recht zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben	23
3.2. Wie kann bedeutsame Teilhabe sichergestellt werden?.....	24
3.2.1. Sicherstellung der angemessenen Vertretung	25
3.2.2. Sicherstellung eines effizienten Verfahrens.	27
Kapitel 4. Innerhalb des Staatsapparates für die Konvention eintreten – Artikel 33(1)	30
4.1. Die Aufgaben der Anlaufstelle(n)	30
4.1.1. CRPD-Ansprechstelle.....	31
4.1.2. Verbreitung der CRPD und ihrer Werte bei sämtlichen staatlichen Institutionen	32
4.1.3. Sicherstellung der Koordinierung innerhalb des Staatsapparates	32
4.1.4. Sicherstellung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung	33
4.1.5. Durchführung einer Baseline-Analyse zum Zeitpunkt der Ratifizierung der CRPD.....	34
4.1.6. Veröffentlichung eines nationalen CRPD-Durchführungsplans	35
4.1.7. Erfassung von Daten und Statistiken.....	35
4.1.8. Aufnahme von Kontakten zu anderen Menschenrechtsmechanismen innerhalb des Landes und im Ausland.....	37
4.2. Form der Anlaufstelle(n).....	39
4.2.1. Die Anzahl von Anlaufstellen	39
4.2.2. Wesentliche Bestandteile der Anlaufstelle(n)	40
4.2.3. Bestehende Anlaufstellen	42
4.2.4. Koordinierungsmechanismus außerhalb der Anlaufstelle(n)	43

Kapitel 5. Unabhängige Überwachungsstellen – Artikel 33(2)	45
5.1. Ein Auslegungsrätsel	45
5.2. Ein Überblick über Artikel 33(2)	46
5.3. Die Aufgaben der Struktur	48
5.3.1. Förderung	49
5.3.2. Schutz	50
5.3.3. Überwachung	51
5.4. Die Form der Struktur	53
5.4.1. Die Pariser Grundsätze	53
5.4.2. Zusammensetzung und Pluralismus	54
5.4.3. Zivilgesellschaftliche Beteiligung	55
5.4.4. Unabhängigkeit	56
Kapitel 6. Checklisten für die wirksame Durchführung von Artikel 33 der CRPD	59
Kapitel 7. Begriffsbestimmungen und Abkürzungen	61
Kapitel 8. Weitere Quellen	66

Einleitung

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gilt als Meilenstein in der Geschichte der Menschenrechtsabkommen, da sie die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, für alle Menschen mit Behinderungen den vollen und gleichberechtigten Genuss von allen Menschenrechten zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Die Botschaft lautet dementsprechend: gleiche Rechte statt Wohltätigkeit.



Foto: Terri Potoczna

Einige Staaten haben die Konvention bereits unterschrieben und ratifiziert, andere zunächst nur unterschrieben, und es werden auch weitere folgen. Dadurch entsteht eine zwingende Notwendigkeit zur Klarstellung dessen, wie ihre Durchführung sichergestellt und überwacht werden soll. Artikel 33 erlaubt es den Vertragsstaaten, die hierzu nötigen Verfahren an das Rechts- und Verwaltungssystem des jeweiligen Landes anzupassen, er verpflichtet Regierungen jedoch auch dazu, eine oder mehrere Anlaufstellen zu bestimmen sowie einen staatlichen Koordinierungsmechanismus zu schaffen, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen erleichtern soll.

Darüber hinaus werden die Vertragsstaaten auch dazu verpflichtet, einen oder mehrere unabhängige Mechanismen für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens zu schaffen. Die Zivilgesellschaft, insbesondere Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.

Durch die Durchführung dieses einzelnen Artikels wird die Durchführung aller anderen Bestimmungen des Übereinkommens geprägt werden. Regierungen müssen sich neu gestalten um zu zeigen, dass sie den Menschenrechten von Menschen mit Behinderungen besondere Wichtigkeit beimessen, und dabei den Sinn und Geist der Konvention achten. In diesem Zusammenhang wird es eine entscheidende Rolle spielen, wie seriös die Mechanismen zur Überprüfung und Kontrolle der durchgeführten Maßnahmen sein werden. Zu einer haltbaren Überwachung werden einerseits eine enge Beteiligung der Menschenrechtsbewegung für gleiche Rechte von Menschen mit Behinderungen, andererseits aber auch eine offene Einstellung seitens der Behörden benötigt.

Augrund meiner Erfahrungen, die ich auf Dienstreisen in den Staaten des Europarates gemacht habe, kann ich behaupten, dass die vollständige Durchführung der Konvention dramatische Veränderungen notwendig machen würde. Um nur ein Beispiel zu nennen: Immer wieder wurde ich auf die unverhohlene Diskriminierung von Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen aufmerksam. Diese Menschen werden nach wie vor stigmatisiert und marginalisiert, nach ihrer Meinung wird ganz selten gefragt, und selbst wenn sie etwas zu sagen haben, hört man ihnen nicht zu, sie werden in großer Anzahl immer noch in überholten, unmenschlichen Anstalten untergebracht, und die Maßnahmen, die dazu dienen sollen, ihnen innerhalb von Gemeinschaften Unterkünfte und weitere Dienste bereitzustellen, stoßen auf Widerstand und werden verzögert.

Die Umstände in vielen dieser sogenannten europäischen „Pflegeheime“ sind entsetzlich. In diesen abgesonderten Anstalten findet, wenn überhaupt, nur sehr wenig Habilitation und Rehabilitation statt. In vielen Fällen werden Menschen mit geistigen Behinderungen mit Personen vermischt, die psychiatrische Probleme haben und bekommen auf unnötige Weise und gegen ihren Willen Beruhigungsmittel verabreicht. Manchmal kommt sogar vor, dass sie ihrer Freiheit beraubt und behandelt werden, als wären sie gefährlich. Viele von ihnen haben überhaupt keinen Kontakt zur Außenwelt. Jegliche Behinderung wird stigmatisiert, und viele Menschen mit Behinderungen werden wegen Schamgefühle und eines Mangels an Alternativen von ihrer Familie verlassen.

Im Sinne der UN-Konvention müssen wir mit Sicherheit auch viele andere Probleme ansprechen. Für konkrete Diskussionen bezüglich deren Durchführung und Überwachung werden die vorliegenden Leitlinien sowohl bei Behörden als auch bei zivilgesellschaftlichen Gruppen von zentraler Bedeutung sein. Ich empfehle auf jeden Fall ihre sorgfältige Lektüre.

*Thomas Hammarberg
Menschenrechtskommissar des Europarates
März 2011*

Kapitel 1. Ein Überblick der Leitlinien

Das vorliegende Kapitel gibt dem Leser einen Fahrplan zu den Leitlinien, und beschreibt im Anschluss deren Zweck, Zielpublikum, Umfang und Methodik.



1.1. Fahrplan

Kapitel 1 enthält einen Fahrplan, der Leser/-innen die Lektüre der Leitlinien erleichtern soll. Darüber hinaus legt es die Zielsetzung und den Umfang der Leitlinien sowie die Methoden dar, die MDAC bei deren Entwicklung eingesetzt hat.

Kapitel 2 gibt einen Überblick über den Inhalt von Artikel 33. Es beschreibt einige Gründe, warum Artikel 33 in die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) aufgenommen wurde, und wie es im Rahmen der einschlägigen Verhandlungen zu diesen Bestimmungen gekommen ist. **Kapitel 3** untersucht die Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine bedeutsame Teilhabe der Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen, an

der Durchführung sowie der Überwachung der Durchführung des Übereinkommens zu gewährleisten. In diesem Kapitel veröffentlicht MDAC ebenfalls eine Analyse von Artikeln 3, 4(3), 29 und 33(3) der CRPD.

Kapitel 4 untersucht die Verpflichtung der Vertragsstaaten im Sinne von Artikel 33(1), innerhalb des Staatsapparates für die Konvention einzutreten. Artikel 33(1) enthält die Verpflichtung zur wirksamen Koordinierung von politischen Konzepten, einschließlich der Bestimmung einer oder mehrerer staatlichen Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD sowie der Schaffung oder Bestimmung eines Koordinierungsmechanismus. **Kapitel 5** then examines States Parties' obligations under Article 33(2) to set up a framework of independent mechanisms to promote and protect the rights of persons with disabilities and to monitor implementation of the Convention.

Fragen, die optisch mit dem Symbol **F** hervorgehoben werden, werden aufgelistet und an verschiedenen Stellen der Leitlinien erläutert. In ihrer Gesamtheit stellen diese Fragen eine Checkliste dar, die es unter anderen Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen, den Vertragsstaaten, Parlamentsabgeordneten, Mitarbeiter/-innen der staatlichen Anlaufstellen gemäß Artikel 33, an den Koordinierungsmechanismen und Strukturen beteiligten Personen sowie unabhängigen Stellen ermöglichen soll, zur Durchführung von Artikel 33 der CRPD beizutragen sowie dessen Durchführung zu überwachen.

Die Checkliste ist in **Kapitel 6** zu finden. **Kapitel 7** enthält Begriffsbestimmungen sowie eine Liste der einschlägigen Abkürzungen. In **Kapitel 8** wird eine Liste weiterer Quellen bezüglich Artikel 33 bereitgestellt.

1.2. Der Zweck der Leitlinien

Artikel 33 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) stellt die Grundlagen für Veränderung dar, die durch die Konvention zustande kommen. Dieser Artikel enthält Vorschriften bezüglich staatlicher Koordinierung, unabhängiger Überwachung sowie öffentlicher Teilhabe.

Der Zweck der vorliegenden Leitlinien ist es, ein praktisches Mittel

- a. zur Lenkung der Durchführung von Artikel 33 und
- b. zur Überwachung der Durchführung von Artikel 33

bereitzustellen.

MDAC hat die vorliegenden Leitlinien für die nachfolgenden Personen und Gruppen verfasst, die als **vorrangige Zielgruppen** bestimmt worden sind:

1. Menschen mit Behinderungen, die sie vertretenden Organisationen sowie andere zivilgesellschaftliche Organisationen

Öffentliche Teilhabe liegt im Kern der CRPD, und dementsprechend stellen Nichtregierungsorganisationen die wichtigste Leserschaft der vorliegenden Leitlinien dar. Die Zivilgesellschaft spielt bei der Durchführung der CRPD sowie der Überwachung ihrer Durchführung eine zentrale Rolle. Im Sinne von Artikel 33(3) der CRPD haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in den Überwachungsprozess der durch die CRPD gewährten Rechte einbezogen werden und in vollem Umfang daran teilnehmen. Wie in Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien in Detail dargelegt, ist die Teilhabe der Zivilgesellschaft sowohl eine Frage der guten Praxis als auch eine rechtliche Verpflichtung.

2. Personen im öffentlichen Dienst

Die vorliegenden Leitlinien richten sich an Personen im öffentlichen Dienst, die für die Planung oder Durchführung eines jeglichen Aspekts der CRPD, der Behindertenpolitik oder anderer Politikbereiche zuständig sind, die das Leben von Menschen mit Behinderungen beeinflussen, einschließlich Personen, die

- Mitarbeiter/-innen einer staatlichen Anlaufstelle gemäß Artikel 33(1) sind, die vom jeweiligen Vertragsstaat für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD bestimmt wurde;
- An einem staatlichen Koordinierungsmechanismus zur Förderung von Maßnahmen bei und zwischen sämtlichen staatlichen Institutionen im Interesse der vollständigen und wirksamen Durchführung der CRPD beteiligt sind;
- Für die Errichtung einer Struktur aus unabhängigen Mechanismen gemäß Artikel 33(2) mit dem Ziel der Förderung und des Schutzes der Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie der Überwachung der Durchführung der CRPD zuständig sind;
- Vom Staat für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung und Überwachung der CRPD als Berater/-innen herangezogen werden.

3. Mitarbeiter/-innen von nichtstaatlichen Stellen mit dem Ziel, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schützen und zu fördern sowie die Durchführung der CRPD zu überwachen

Die vorliegenden Leitlinien richten sich auch an Personen, die mit dem Auftrag an der Struktur und den unabhängigen Mechanismen gemäß Artikel 33(2) der CRPD beteiligt sind, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu schützen sowie die Durchführung der CRPD zu überwachen. Wie in Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert, können diese unabhängigen Mechanismen Ombudsmann-Ämter, nationale Menschenrechtsinstitutionen, nationale Menschenrechtskommissionen, Gleichbehandlungsstellen sowie Behindertenfachbehörden umfassen.

4. Parlamentsabgeordnete

Parlamentsabgeordnete spielen eine Schlüsselrolle bei der Besicherung und Überwachung von Menschenrechten. Die CRPD verpflichtet die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen [...] zu treffen“¹ sowie „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“.² Darüber hinaus „spielen Parlamente dank ihrer Überwachungsfunktion eine Schlüsselrolle in der Besicherung der Einhaltung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen“.³ Diese Rolle umfasst Maßnahmen wie die Durchführung von Kontrollen durch parlamentarische Ausschüsse, die Errichtung von Untersuchungsausschüssen, die Befragung von zuständigen Minister/-innen sowie die Kontrolle über die Ernennung von Regierungsangestellten, den Staatshaushalt sowie öffentliche Ausgaben.

5. UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie andere internationale und regionale Stellen

Ziel der vorliegenden Leitlinien ist es auch, dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen als Überwachungsorgan der CRPD bei der Erstellung von Empfehlungen bezüglich Artikel 33 in seinen abschließenden Bemerkungen an die Vertragsstaaten im Rahmen des staatlichen Berichterstattungsverfahrens (vgl. Artikel 34-36 der CRPD) oder bei der etwaigen Veröffentlichung eines General Comments bezüglich Artikel 33 behilflich zu sein. Sollte der Ausschuss seine Aufmerksamkeit auf Artikel 33 fokussieren, so würde das über die Sicherung der Durchführung einer einzelnen Bestimmung hinaus auch weiter reichende Auswirkungen haben. Die effiziente Koordinierung verschiedener politischer Konzepte sowie ein aktiver Überwachungsmechanismus, bei dem auch Anregungen seitens der Zivilgesellschaft in Betracht gezogen werden, wie das durch Artikel 33 vorgesehen wird, können gewährleisten, dass die auf einzelstaatlicher Ebene zur vollständigen und wirksamen Durchsetzung aller in der CRPD verankerten Rechte erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind. Neben dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind die vorliegenden Leitlinien auch für andere Vertragsorgane vorgesehen, dessen Mandat sich auch auf Menschen mit Behinderungen erstreckt (d.h. alle Vertragsorgane). Der UN-Menschenrechtsrat, die UN-Sonderberichterstatter für Behinderung, Folter, Gesundheit und Bildung sowie Stellen innerhalb regionaler Organisationen wie der Europäischen Union und des Europarates sowie regionaler Organe in Afrika, Nord- und Südamerika werden auch dazu angehalten, im Rahmen ihrer Tätigkeit die vorliegenden Leitlinien zu verwenden.

¹ Vgl. Art. 4(1)(a) der CRPD.

² Vgl. Art. 4(1)(b) der CRPD.

³ Vgl. „From Exclusion to Equality: Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol“, United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights and the Inter-Parliamentary Union, 2007, 106-107.

Für eine vollständige Offenlegung einschlägiger Daten soll an dieser Stelle erwähnt werden, dass Gábor Gombos, der als Senior Advocacy Officer von MDAC von Anfang an diesem Projekt beteiligt war, im September 2010 für zwei Jahre ab 1. Januar 2011 zum Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gewählt worden ist. Der Ausschuss hat die Erarbeitung der vorliegenden Leitlinien in keiner Weise beeinflusst.

1.3. Umfang

Die Leitlinien zum Artikel 33 fokussieren auf Voraussetzungen der erfolgreichen Durchführung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) sowie die Überwachung ihrer Durchführung in Strukturen auf einzelstaatlicher Ebene. Ihr Ziel besteht nicht darin, einen Überblick über die Konvention als Ganzes zu verschaffen oder den internationalen Überwachungsprozess mithilfe des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen darzulegen.

Es ist selbstverständlich unmöglich, Artikel 33 isoliert von den restlichen Bestimmungen der CRPD zu betrachten. Die Bedeutung der Wörter in Artikel 33 kann man nur im Kontext des Gesamttextes der Konvention erschließen, einschließlich ihres Zwecks, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“.⁴

Der Auftrag von MDAC ist es, den Schwerpunkt auf die Rechte von Menschen mit geistigen Behinderungen sowie Menschen mit psychosozialen (psychischen) Behinderungen zu legen. Wie auch Kommissar Hammarberg in seiner Einleitung darauf eingeht, sind diese Leitlinien mit Hinblick darauf entstanden, dass Menschen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen oft von der Politik ignoriert werden, man nicht nach ihrer Meinung fragt, ihre Bedürfnisse ungedeckt und ihre Rechte unerfüllt bleiben. Das Ziel von Artikel 33 der CRPD ist es jedoch, die Durchführung der Konvention sowie die Überwachung ihrer Durchführung in Anbetracht aller Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, und so sind die vorliegenden Leitlinien mit allgemeiner Geltung formuliert worden.

1.4. Methoden

Im Februar 2009 hat MDAC Förderung für ein zweijähriges Projekt zur Erstellung von Leitlinien bezüglich Artikel 33 der CRPD beantragt. Zu der Zeit haben, wie viele andere, auch wir erkannt, dass Artikel 33 fantastische Möglichkeiten zur Durchführung der Konvention bietet, zugleich aber auch bemerkt, dass über diese Bestimmung nicht einmal in den Ländern umfassend diskutiert wurde, die die Konvention bereits unterzeichnet oder ratifiziert haben, von der Durchführung ganz zu schweigen. Auf Artikel 33 ist man in der UN und der Europäischen Union nur am Rande eingegangen. MDAC war bei mehreren Verhandlungen im Zusammenhang mit der CRPD präsent, wo Vertreter/-innen der Vertragsstaaten dem Bedürfnis nach weiteren Informationen bezüglich der eigentlichen Bestandteile von Artikel 33 Ausdruck gegeben haben.

Auch wir haben uns gewundert, wie staatliche Anlaufstellen in der Praxis umgesetzt werden können. Wir hatten Bedenken, ob nationale Menschenrechtsinstitutionen in Zeiten von finanziellen Kürzungen einem derartig massiven Auftrag gerecht werden können, und wollten einige Ideen ausarbeiten, um ihnen bei der Bewältigung ihrer Arbeitslast zu helfen. Wir wollten unbedingt sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen und andere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an der

⁴ Vgl. Art. 1 der CRPD.

Schaffung von Mechanismen sowie der Überwachung der Durchsetzung beteiligt sind, genauso wie die Zivilgesellschaft auch bei den Verhandlungen über die Konvention eine entscheidende Rolle gespielt hat. Um es ganz einfach zu fassen: Wir wollten ein Dokument erstellen, das konkretisieren würde, was Artikel 33 in der Praxis eigentlich bedeutet.

1.5. Finanzierung

Das Foreign and Commonwealth Office (FCO) des Vereinigten Königreichs hat sich freundlicherweise bereit erklärt, das Projekt zu finanzieren. Im April 2009 wurde uns mitgeteilt, dass das zweijährige Projekt, das wir eingereicht hatten, in die Reserveliste 2009–10 aufgenommen werden könnte. Das hat bedeutet, dass wir die Mittel entweder gar nicht bekommen, oder eine garantierte Finanzierung erhalten würden, aber erst im Laufe des Jahres 2010–11. Im zweiten Fall müssten wir das Projekt aber noch im selben Finanzjahr abschließen. Wir haben uns für die garantierte Finanzierung entschieden, einen Vertrag über 112.598,20 GBP unterzeichnet, und das Projekt am 1. April 2010 in die Wege geleitet.

Die Einschränkung bezüglich der Finanzierung hat uns von Anfang an vor Herausforderungen gestellt: Wir mussten das Projekt innerhalb eines Jahres umsetzen, obwohl es ursprünglich für zwei Jahre geplant worden war. Nachdem die neue Regierung des Vereinigten Königreichs nach den allgemeinen Wahlen im Mai 2010 ihr Amt angetreten und gleich im Anschluss Sparmaßnahmen ergriffen hatte, wurden wir im Juni 2010 seitens des FCO ersucht, eine Bewertung von jeweils 10%-, 20%- und 50%-prozentigen Kürzungen des Projekts vorzulegen. Bis zur Festlegung des Ausmaßes der Kürzung wurden alle Auszahlungen eingestellt. Im August 2010 wurde MDAC seitens des FCO informiert, dass der Projekthaushalt auf 100.800 GBP gesenkt wurde, was einer Kürzung von 10,7% entsprach.

FCO, MDAC sowie das Mitglied des Expertenbeirats, das die Regierung des Vereinigten Königreichs vertreten hat (ein Mitarbeiter beim Department for Work and Pensions, und nicht beim FCO), haben sich darauf geeinigt, dass MDAC vollständige redaktionelle und operationelle Unabhängigkeit vom Geldgeber genießen soll.

1.6. Reichweite und Expert/-innen

Zur Erstellung der Leitlinien und Checklisten bezüglich Artikel 33 hat MDAC Kathryn Vandever als Policy and Advocacy Officer mit der Leitung des Projekts beauftragt. Es wurden die Veröffentlichungen, die in Kapitel 8 dieser Leitlinien aufgelistet sind, einer Analyse unterzogen und es wurde die Praxis, die sich bei der anfänglichen Durchführung von Artikel 33 der CRPD in den Vertragsstaaten herauskristallisiert hatte, in Betracht gezogen. MDAC hat Menschen mit Behinderungen, Behindertenorganisationen, Expert/-innen für Rechte von Menschen mit Behinderungen, Regierungsvertreter/-innen, Mitarbeiter/-innen von nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Sachverständige, Parlamentarier/-innen und Akademiker/-innen befragt. Es wurde ein Expertenbeirat aufgestellt, der MDAC im Laufe des Gesamtprojekts betreut hat. MDAC hatte zwei Treffen mit den Mitgliedern dieser Gruppe: zuerst in London im Mai 2010 und dann im Januar 2011 in Budapest.

Im Laufe der Konferenz der Vertragsstaaten der CRPD in der UN-Zentrale in New York zwischen 2–3. September 2010 hatte MDAC die Möglichkeit, Anregungen seitens der Teilnehmer/-innen der Sitzung „Die bedeutsame Teilhabe von Menschen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen an der Durchführung von Artikel 33 der CRPD sicherstellen“ zu sammeln. MDAC hat diese Sitzung in Zusammenarbeit mit dem Office for Disability Issues der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie dem Unabhängigen Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Österreich) organisiert. MDAC hatte darüber hinaus auch die Möglichkeit, Anregungen seitens der Teilnehmer/-innen des „Arbeitsforums über die Durchführung der UN-Konvention über die Rechte von

Menschen mit Behinderungen“ zwischen 18-19. November 2010 in Brüssel zu sammeln. Diese Veranstaltung wurde vom Belgischen Vorsitz des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission organisiert.

Im März 2011 haben Koordinator/-innen in fünf europäischen Ländern Interviews durchgeführt sowie Fokusgruppen mit Schlüsselpersonen von staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft geleitet, die den letzten Entwurf der Leitlinien begutachtet und entsprechende Rückmeldungen gegeben haben. Diese Personen/Organisationen sind Gauthier de Beco (Belgien), Masa Anisic (Kroatien), die Global Initiative on Psychiatry (Litauen), die Liga für Menschenrechte (Tschechien), sowie das Resource Centre for People with Mental Disability („Zelda“) (Lettland).

Eine Reihe von internationalen und regionalen Expert/-innen von Behindertenorganisationen, Organisationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, staatlichen Institutionen, aus dem akademischen Leben, von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und aus anderen Bereichen der Gesellschaft haben uns zu dieser Zeit ebenfalls Rückmeldungen bezüglich eines Entwurfs der Leitlinien gegeben. Wir haben unser Bestes getan, um ihre Ratschläge in den Text mit einzubauen. Allerdings können die vorliegenden Leitlinien keineswegs die Ansichten aller Personen widerspiegeln, die ihre Ideen mit uns geteilt haben, einerseits weil diese Ansichten so vielfältig, andererseits weil unsere Zeit und auch die Seitenzahl dieser Veröffentlichung beschränkt waren.

Die Personen, die unten aufgelistet sind, unterstützen diese Leitlinien nicht ausdrücklich, obwohl wir aufrichtig hoffen, dass sie diese im Rahmen ihrer Arbeit einsetzen werden. Sie haben durch ihre freiwillige Beteiligung als Privatpersonen zu diesem Projekt beigetragen. Ihre Meinung widerspiegelt nicht unbedingt die Position der Institution, bei der sie arbeiten. Unser Dank geht an die folgenden Personen für ihre Erkenntnisse, Begeisterung und Humor:

- Janina Arsenjeva, Europäisches Behindertenforum
- Michael Bach, Executive Vice-President, Canadian Association for Community Living, Toronto, Kanada und Vorstandsmitglied von MDAC
- Peter Bartlett, Nottinghamshire Healthcare NHS Trust Professor of Mental Health Law, University of Nottingham, UK und Vorstandsmitglied von MDAC
- Gauthier de Beco, Associate Researcher; University of Louvain, Belgien
- Jerome Bickenbach, Lehrbeauftragter für Gesundheitswissenschaften, Kommunikationssoziologie und Methoden an der Universität Luzern und bei der SPF, Nottwil, Schweiz, Schweizer Paraplegiker Forschung (SPF), Nottwil, Schweiz
- Felicity Callard, Senior Research Fellow, Service User Research Enterprise, Institute of Psychiatry, King's College London und Vorstandsmitglied von MDAC
- Colin Harper, Manager, Disability Action's Centre on Human Rights for People with Disabilities, Northern Ireland, UK
- Judith Klein, Director, Open Society Mental Health Initiative, Open Society Foundations
- Camille Latimier, Human Rights Officer, Inclusion Europe, Prag, Tschechien
- Anna Lawson, Senior Lecturer in Law, University of Leeds, UK und Vorstandsmitglied von MDAC
- Rachel Murray, Professor of Law, University of Bristol, UK
- Mary Nettle, unabhängige Beraterin für die Nutzer von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen, früher Vorsitzende des European Network of (ex-)Users and Survivors of Psychiatry
- Matthew Pringle, Programme Officer for Europe and Central Asia, Association for the Prevention of Torture, Genf, Schweiz
- Gerard Quinn, Professor of Law and Director of the Centre for Disability Law and Policy, Faculty of Law, National University of Ireland, Galway, Republic of Ireland
- Debra Shulkes, European Network of (ex-) Users and Survivors of Psychiatry
- Marianne Schulze, Vorsitzende des Unabhängigen Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Österreich

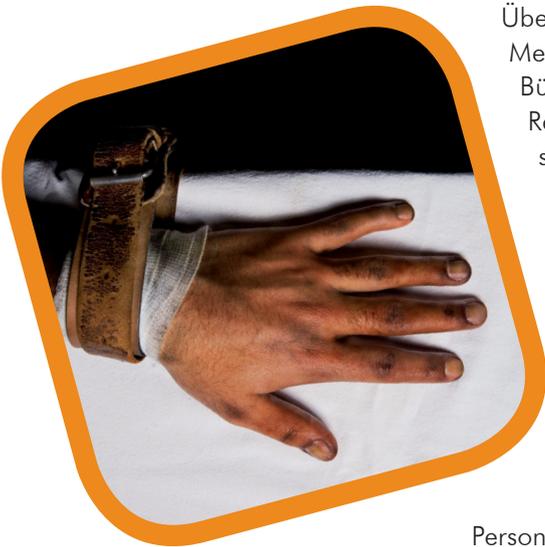
- Michael Stein, Executive Director, Harvard Law School Project on Disability, Cabell Professor of Law, William & Mary Law School
- Rachel Stevens, Director, Empower All, Ireland
- Lisa Waddington, European Disability Forum Chair in European Disability Law, Maastricht University
- James Wolfe, Senior Civil Servant, Department of Work and Pensions, UK
- Kutsal Yesilkagit, Associate Professor of Public Administration, School of Governance, Utrecht University, Niederlande.

Für die Koordinierung des Projekts sowie die Redigierung der Leitlinien war Kathryn Vandever zuständig. Die Leitlinien wurden von Kathryn Vandever, Gábor Gombos und Oliver Lewis verfasst. Die englische Fassung wurde von Felicity Callard Korrektur gelesen. Gauthier de Beco trug zu Kapitel 5 bei. Wir bedanken uns bei Herrn Thomas Hammarberg für seine inspirierende Einleitung sowie seine Führungsrolle auf dem Gebiet der Menschenrechte in ganz Europa.

Kapitel 2. Die CRPD und Artikel 33

2.1. Die Konvention

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) gilt als internationales Menschenrechtsabkommen und Entwicklungsmittel zugleich. Sie wurde 2006 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und trat im Dezember 2008 in Kraft. Obwohl sich die Rechte, die in den der CRPD zeitlich vorangehenden internationalen Menschenrechtsabkommen verankert sind, auch auf Menschen mit Behinderungen erstrecken, sind Menschen mit Behinderungen bis zur Verabschiedung der CRPD im internationalen System der Förderung und des Schutzes von Menschenrechten weitgehend unsichtbar geblieben.⁵



Die Präambel der CRPD bekräftigt, dass die Konvention ein „internationales Übereinkommen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen“⁶ darstellen soll. In einem Dokument vereint sie Bürgerrechte und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. An den zur Konvention führenden Verhandlungen war die Zivilgesellschaft, und insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, in einem bisher noch nie da gewesenen Maße beteiligt. Diese Gruppe von zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde als der Internationale Ausschuss für Menschen mit Behinderung (International Disability Caucus) bekannt. Ihr Slogan war „Nichts über uns – ohne uns!“.

Die CRPD kodifiziert etliche Paradigmenwechsel gegenüber Behinderungen im internationalen Recht. Hierzu gehört unter anderem das soziale Modell der Behinderung, die Behinderungen als das Ergebnis von Interaktionen zwischen einer Person mit Beeinträchtigungen und verschiedenen Barrieren (z.B. im Bereich der Grundhaltung anderer Personen, in der Umwelt und im Rechtssystem) ansieht, die diese Person daran hindern, sich an der Gesellschaft vollständig und wirksam, gleichberechtigt mit anderen zu beteiligen. In der CRPD ist ebenfalls eine auf Menschenrechten basierende Einstellung gegenüber Behinderungen verankert, in der Menschen mit Behinderungen nicht als Objekte der Behandlung, Verwaltung, Versorgung, des Mitleids, der Wohltätigkeit oder Angst durch andere und von anderen gelten, sondern als Subjekte von Menschenrechten, die auf gleicher Ebene mit anderen Personen stehen. Über die CRPD ist eine umfangreiche Literatur entstanden, und das Ziel dieser Leitlinien ist es keineswegs, die einschlägigen Texte (die in Kapitel 8 der vorliegenden Leitlinien als Quellen angeführt sind) zu rekapitulieren oder zusammenzufassen.

⁵ Vgl. Quinn and T. Degener, „Human Rights and Disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability“, Office of the High Commissioner for Human Rights (New York and Geneva: United Nations, 2002), erreichbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf>.

⁶ CRPD, Präambel Abs. (y).

2.2. Ein Überblick über Artikel 33

Artikel 33 der CRPD sieht Folgendes vor:

Artikel 33 – Innerstaatliche Durchführung und Überwachung:

1. Die Vertragsstaaten bestimmen nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.
2. Die Vertragsstaaten unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen nach Maßgabe ihres Rechts- und Verwaltungssystems auf einzelstaatlicher Ebene für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung dieses Übereinkommens eine Struktur, die, je nachdem, was angebracht ist, einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließt. Bei der Bestimmung oder Schaffung eines solchen Mechanismus berücksichtigen die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.
3. Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.

Artikel 33 beleuchtet die Kluft zwischen internationalen Menschenrechtsvorschriften, die zunächst nur auf Papier existieren und deren Einhaltung, Schutz und Erfüllung Staaten versprechen einerseits und dem Einfluss dieser Rechte auf das Leben von Menschen auf nationaler Ebene in den verschiedenen Ländern der Erde andererseits. Diese Kluft wird auch „Umsetzungslücke“ genannt. Zu dieser Umsetzungslücke tragen unter anderem folgende Faktoren bei:

1. Die Menschen, deren Rechte betroffen sind, ihre Gemeinschaft sowie staatliche Institutionen haben unzureichende Kenntnisse bezüglich internationaler Menschenrechtsvorschriften.
2. Die Menschenrechtsrhetorik, die Diplomat/-innen und UN-Mitarbeiter/-innen verwenden, geht grundsätzlich am Leben derer vorbei, deren Rechte durch internationale Abkommen gewährleistet werden sollen.
3. Es fehlen unabhängige Mechanismen auf einzelstaatlicher Ebene, die die Umsetzung von Menschenrechtsvorschriften überwachen, Staaten bezüglich ihrer Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zur Verantwortung ziehen und im Falle von Menschenrechtsverletzungen einen Skandal auslösen könnten.
4. Politische Konzepte und Programme werden durch einzelne Ministerien und Abteilungen erarbeitet und umgesetzt, ohne dass eine Koordinierung oder Kommunikation zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen stattfinden würde.
5. Bei der Erstellung und Umsetzung von politischen Konzepten und Programmen werden Beiträge seitens der Zivilgesellschaft nicht angestrebt, und die Zivilgesellschaft wird generell vom fachpolitischen Diskurs ausgeschlossen.

Menschen mit Behinderungen werden unter anderem durch folgende Barrieren an der Ausübung ihrer Menschenrechte gehindert:

1. Das Werteerbe der Menschenrechte (Universalismus, materielle Gleichheit, Nichtdiskriminierung) und das Werteerbe im Bereich der Behandlung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen ohne Behinderungen („Interessenschutz“, sozialer Schutz, formelle Gleichheit) stehen im klaren Widerspruch zueinander.
2. Vor der Verabschiedung der CRPD wurde Behinderung auf der Ebene der internationalen Menschenrechte nicht als Menschenrechtsfrage anerkannt.
3. Gewisse Behindertengesetze schließen bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen (z.B. mit psychosozialen Behinderungen oder geistigen Erkrankungen) aus, und decken nicht das gesamte Spektrum von Menschenrechten ab.
4. Menschen mit Behinderungen sind in den Gesellschaften und auch im politischen Leben weitgehend unsichtbar, und werden stigmatisiert und diskriminiert.
5. Alle Ebenen der Gesellschaft, wie Familien, Dienstanbieter, staatliche Einrichtungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Menschenrechtsorganisationen haben unzureichende Kenntnisse bezüglich Behinderungen, Menschen mit Behinderungen und der Rechte von Menschen mit Behinderungen.
6. In den Hauptströmungen der Politik werden die Bedürfnisse und Rechte von Menschen mit Behinderungen außer Acht gelassen.

Die obigen Listen sind lang und stellen im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD große Herausforderungen dar. Artikel 33 der Konvention bemüht sich nach besten Kräften, diese Hindernisse weitestgehend abzudecken, indem er den Mechanismen auf einzelstaatlicher Ebene eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Durchführung und der Überwachung der CRPD zuweist.

Was sagt Artikel 33(1) aus?

Artikel 33(1) regt die Vertragsstaaten dazu an, anstatt von getrennten Maßnahmen innerhalb einzelner Ministerien oder Abteilungen eine holistische Behindertenpolitik zu betreiben. Außerdem verpflichtet er die Vertragsstaaten, eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention zu bestimmen sowie eine wirksame Koordination bei und zwischen sämtlichen Bereichen und Ebenen des Staatsapparates zu gewährleisten.

Er verpflichtet die Vertragsstaaten ebenfalls, die Schaffung oder Bestimmung eines Koordinierungsmechanismus entsprechend zu berücksichtigen, falls zusätzliche Koordination nötig sein sollte. Das kann in Form eines ständigen Ausschusses, jährlichen Treffens oder eines internetbasierten Mechanismus geschehen. Da es sehr schwierig sein könnte, die Aufgaben einer Anlaufstelle wahrzunehmen, ohne jegliche Kooperationstätigkeit zu betreiben, können wir mit Recht davon ausgehen, dass es innerhalb des Staatsapparates irgendeine Art von formaler Koordination geben muss.

Für weitere Hinweise bezüglich der Durchführung von Artikel 33(1) siehe Kapitel 4 der vorliegenden Leitlinien.

Was sagt Artikel 33(2) aus?

Artikel 33(2) verpflichtet die Vertragsstaaten, für die Förderung und den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie die Überwachung der Durchführung der CRPD auf einzelstaatlicher Ebene eine Struktur zu bestimmen oder zu schaffen, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließen kann. Diese Struktur muss wenigstens eine

stabile Stelle mit den entsprechenden Fähigkeiten einschließen, die vom Staat völlig unabhängig ist und den Anforderungen der Pariser Grundsätze, eines Leitfadens der UN-Generalversammlung bezüglich nationaler Menschenrechtsinstitutionen, entspricht.⁷

Für weitere Hinweise bezüglich der Durchführung von Artikel 33(2) siehe Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien.

Was sagt Artikel 33(3) aus?

Im Sinne von Artikel 33(3) haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in die Durchführung der CRPD einbezogen werden und in vollem Umfang daran teilnehmen. Die Teilhabe der Zivilgesellschaft ist das Herzstück der CRPD: In Artikel 3 wird Teilhabe als für das gesamte Übereinkommen geltender allgemeiner Grundsatz und in Artikel 4(3) als allgemeine Verpflichtung anerkannt. Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen haben bei den Verhandlungen bezüglich der Konvention bzw. bei deren Gestaltung eine zentrale Rolle gespielt. Durch den Text, der aus diesem Prozess entstanden ist, soll nun im Laufe der Durchführung der Konvention ein hohes Maß an Beteiligung auf einzelstaatlicher Ebene sichergestellt werden.

Für weitere Hinweise bezüglich der Durchführung von Artikel 33(3) siehe Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien.

2.3. Die Ursprünge von Artikel 33

Der vorliegende Abschnitt basiert auf den amtlichen Protokollen der Verhandlungen bezüglich der Konvention („travaux préparatoires“), um Leser/-innen ein Verständnis davon zu ermöglichen, wie die endgültige Fassung von Artikel 33 zustande gekommen ist.

Im Rahmen seines zweiten Treffens im Juni 2003 hat der Ad-hoc-Ausschuss über ein umfassendes und integratives internationales Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen, also das Organ, dessen Aufgabe es war, den Text der späteren CRPD zu verhandeln, entschieden, eine Arbeitsgruppe aufzustellen, die den Auftrag bekommen hat, einen Entwurf des Übereinkommens zu erarbeiten und vorzulegen, der als Grundlage für die Verhandlungen zwischen den UN-Mitgliedstaaten dienen könnte. Dabei sollte die Arbeitsgruppe sämtliche früheren Beiträge in Betracht ziehen, die dem Ad-hoc-Ausschuss durch Staaten, Beobachter/-innen, Organe, Dienststellen, Agenturen und Regionalkommissionen der UN, andere zwischenstaatliche Organisationen, Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, wie zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen, nationale Behinderungs- und Menschenrechtsinstitutionen sowie unabhängige Expert/-innen vorgelegt worden waren.

Etlche Beiträge haben betont, dass das entstehende Übereinkommen unbedingt Mechanismen enthalten müsse, die zur Förderung und Überwachung der Durchführung der Konvention geeignet sind, wobei die Mehrheit der Beiträge auf internationale und nationale Mechanismen einheitlich eingegangen ist. Die Arbeitsgruppe hat wahrscheinlich aufgrund zeitlicher Beschränkungen internationale Überwachung gar nicht in Betracht gezogen oder nicht in Detail über den Entwurfstext beraten. Die Beratungen haben in einer kleinen Gruppe stattgefunden, die sich auf die folgende Textfassung geeinigt hat:

⁷ Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen („Pariser Grundsätze“), Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, erreichbar unter: http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf.

1. Die Vertragsstaaten bestimmen eine staatliche Anlaufstelle für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens, und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.
2. Die Vertragsstaaten unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen nach Maßgabe ihres Rechts- und Verwaltungssystems auf einzelstaatlicher Ebene eine Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte.

Bezüglich der Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs) konnte keine Einigung erzielt werden. Einige Staaten haben jedoch vorgeschlagen, dass die NMRIs die nachfolgenden Aufgaben wahrnehmen sollen:

- Bewusstseinsförderung bezüglich der Bestimmungen der Konvention;
- Überprüfung von Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und Programmen auf einzelstaatlicher Ebene zur Sicherstellung von deren Kohärenz mit der Konvention;
- Durchführung oder Ermöglichung von Forschungen bezüglich der Auswirkungen der Konvention und von Rechtsvorschriften auf einzelstaatlicher Ebene;
- Erarbeitung eines Systems zur Abschätzung dieser Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen;
- Anhörung von Beschwerden bezüglich Verstöße gegen die Konvention.⁸

Da kein Konsens erzielt werden konnte, hat die Arbeitsgruppe die Verhandlungsparteien dazu angeregt, auch weitere Vorschläge im Zusammenhang mit Durchführungs- und Überwachungsmechanismen in Betracht zu ziehen, darunter auch solche, die seitens Nichtregierungsorganisationen eingebracht worden waren.

Im Fokus des vierten und des sechsten Treffens des Ad-hoc-Ausschusses stand(en) der/die Überwachungsmechanismus/-en auf einzelstaatlicher Ebene.⁹ Unter den verhandelnden Staaten herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass diese Mechanismen unabhängig sein und partizipatorisch, also unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, funktionieren sollen. Bei der vierten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses im August 2004 hat Kanada jedoch seine Bedenken geäußert, die auch von einigen anderen Verhandlungspartnern geteilt worden ist, nämlich dass „[d]er Überwachungsansatz negativ [ist], da er auf einem Nichteinhaltungsmodell basiert. Mit Hinblick auf die Wichtigkeit der schrittweisen Durchführung möchte Kanada eine Förderung von Fortschritt sehen, die über eine bloße Überwachung hinausgeht, und die einen positiveren Ansatz zur Überwachung auf einzelstaatlicher Ebene benötigen würde. In Kanada ist in Zusammenarbeit mit NGOs [Nichtregierungsorganisationen] ein landesweites Berichterstattungssystem entwickelt worden, einschließlich Indikatoren für die Erfassung von Auswirkungen von politischen Konzepten und Rechtsvorschriften im Bereich der Behinderungen.“¹⁰

Im Laufe der Verhandlungen sind etliche Ansätze zur Förderung des Fortschritts vorgeschlagen worden, unter anderem auch folgende:

- Staatliche Anlaufstelle(n): zur Förderung der Koordinierung zwischen verschiedenen Abteilungen in Ministerien sowie lokalen, regionalen und Bundesbehörden (falls vorhanden); zur Sicherstellung oder Koordinierung der zur wirksamen Politikgestaltung und zur Bewertung der Durchführung nötigen Daten- und statistischen Erhebungen; zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft, mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten sowie

⁸ Bericht der Arbeitsgruppe, Fußnote 114, erreichbar unter: www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcwgreporta25.htm.

⁹ Zusammenfassung von Sitzungen 4 und 6 des Ad-hoc-Ausschusses vom 23. August bis 3. September 2004 sowie vom 1–12. August 2005, erreichbar unter: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423>.

¹⁰ Tägliche Zusammenfassungen der Verhandlungen bezüglich der CRPD, 23. August 2004, erreichbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart25.htm>.

mit nationalen Institutionen; zur Kooperation mit dem internationalen Überwachungsmechanismus, insbesondere im Zusammenhang mit der regelmäßigen Berichterstattung, Verlaufskontrolle und der Umsetzung von Empfehlungen, die im Rahmen des internationalen Mechanismus entstehen; zur Durchführung und Koordinierung von staatlichen Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung, der Aufklärung der Öffentlichkeit, der Bildung sowie des Aufbaus von Kapazitäten.¹¹

- Aktionspläne für den vollen, wirksamen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte durch Menschen mit Behinderungen, die in Absprache mit Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen erarbeitet werden.¹²
- Baseline-Berichte sowie Aktionspläne auf einzelstaatlicher Ebene.¹³

Zu dieser Zeit haben die Verhandlungsstaaten neben der Überwachungsstruktur auf einzelstaatlicher Ebene auch den Bedarf nach zusätzlichen Mechanismen zur Förderung einer koordinierten Durchführung gefühlt. Obwohl bezüglich einer Fassung mit stärkerem vorschreibenden Charakter keine Einigung erzielt werden konnte, und es deswegen beim Text des späteren Artikels 33(1) geblieben ist, kann die Kenntnis von den Vorschlägen, die im Laufe der Verhandlungen eingebracht worden sind, zu einem besseren Verständnis des Inhalts und des Umfangs der Verpflichtungen im Sinne dieses Artikels beitragen.

Mit Hinblick auf Artikel 33(2) hat es bereits am Anfang der Verhandlungen breite Unterstützung für die Schaffung einer wirksamen und unabhängigen Überwachung auf einzelstaatlicher Ebene gegeben. In den folgenden Bereichen konnte jedoch kein Konsens erzielt werden:

- Die Rolle der NMRIs in der Förderung, im Schutz und in der Überwachung, obwohl der Text einen beinahe direkten Verweis auf die Pariser Grundsätze enthält;
- Die genauen Aufgaben der Überwachungsstruktur;
- Die Beziehung zwischen der Überwachung auf internationaler und auf einzelstaatlicher Ebene.

Der Vorsitzende des Ad-hoc-Ausschusses hat zur 7. Sitzung im Januar 2006 eine Diskussionsvorlage eingebracht, in der er die nachfolgenden Aufgaben für die Überwachungsstruktur vorgeschlagen hat:

- Regelmäßige Überprüfung der Situation von Menschen mit Behinderungen in Hinblick auf die Förderung und den Schutz ihrer Menschenrechte;
- Übermittlung von Empfehlungen an die zuständigen Behörden mit dem Ziel, den Genuss von Rechten durch Menschen mit Behinderungen zu verbessern, die diesen im Sinne des vorliegenden Übereinkommens zugesprochen werden;
- Einreichung von Vorschlägen und Beobachtungen bezüglich bestehender Rechtsvorschriften oder Gesetzentwürfe;
- Einreichung von Vorschlägen und Beobachtungen bezüglich bestehender und geplanter politischer Konzepte und Programme.¹⁴

¹¹ Vgl. Amnesty International, „Strengthening implementation at the national level“, erreichbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6amnestyda25.doc>.

¹² International Disability Caucus: „Draft Article 25 International and National Monitoring and other Aspects of Implementation“, 8. August 2005, erreichbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6idcda25.doc>.

¹³ National Human Rights Institutions: Draft Text on Monitoring, 10. August 2005, erreichbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6nhrida25.doc>.

¹⁴ Diskussionsvorlage bezüglich der Überwachung, eingebracht durch den Vorsitzenden, 7. Sitzung, 16. Januar bis 3. Februar 2006, erreichbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7discussmonit.htm>.

Diese Vorschläge basierten teilweise auf Beiträgen, die früher beim Ad-hoc-Ausschuss eingebracht worden waren, und sind teilweise auch darüber hinausgegangen. Obwohl bezüglich eines vorschreibenden Ansatzes gegenüber den Aufgaben der unabhängigen Struktur keine Einigung erzielt werden konnte, kann die obige Liste als Leitfaden zur Auslegung der Verpflichtungen des späteren Artikels 33(2) dienen. Die Endfassung von Artikel 33 ist im Laufe von informellen Gesprächen in Fluren und hinter geschlossenen Türen entstanden, die im Rahmen der letzten Sitzung im August 2006 abgehalten wurden, so dass von diesen Verhandlungen kein amtliches Protokoll überliefert worden ist.

Kapitel 3. Teilhabe der Zivilgesellschaft – Artikel 33(3)

Die vorangehenden Abschnitte haben einen Überblick über Artikel 33, die Probleme im Zusammenhang mit der Durchführung, die dadurch gelöst werden sollen sowie über die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmungen gegeben. Im vorliegenden Kapitel soll nun der Begriff der zivilgesellschaftlichen Teilhabe untersucht werden, einschließlich der Anforderungen von Artikel 33(3) und seines breiteren Kontextes, also der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (*UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD*).

3.1. Teilhabe als Herzstück der Konvention



Die bedeutsame Teilhabe der Zivilgesellschaft und insbesondere von Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen liegt im Kern der CRPD. Die Teilhabe an der Gesellschaft wird als zentrales Anliegen der CRPD angesehen: Die Präambel stellt fest, dass „sich Menschen mit Behinderungen trotz dieser verschiedenen Dokumente und Verpflichtungen in allen Teilen der Welt nach wie vor Hindernissen für ihre Teilhabe als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft sowie Verletzungen ihrer Menschenrechte gegenübersehen“¹⁵ sowie dass die Förderung von Menschenrechten und ihre Teilhabe „ihr Zugehörigkeitsgefühl verstärken und zu erheblichen Fortschritten in der menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft und bei der Beseitigung der Armut führen wird“.¹⁶ Im Übereinkommen wird Teilhabe als für das gesamte Übereinkommen gel-

tender allgemeiner Grundsatz, als allgemeine Verpflichtung, die die Vertragsstaaten im Laufe der Auslegung und Durchsetzung der in der CRPD verankerten Rechte zu beachten haben sowie als eine Reihe von Rechten in und gegenüber den Bereichen des politischen, öffentlichen und kulturellen Lebens sowie der Erholung, der Freizeit und des Sports anerkannt.¹⁷ In Artikel 33(3) der CRPD wird eine weitere Verpflichtung der Vertragsstaaten verankert, nämlich dass sie dafür zu sorgen haben, dass die Zivilgesellschaft und insbesondere Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen in die Überwachung der Durchführung der CRPD einbezogen werden und in vollem Umfang daran teilnehmen.¹⁸

Das vorliegende Kapitel der Leitlinien setzt sich zum Ziel, staatliche Institutionen zu einem tieferen Verständnis dessen zu verhelfen, wie sie mit Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen in Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD, einschließlich deren Überwachung, „enge Konsultationen [führen] und sie aktiv ein[beziehen]“ können. Des Weiteren soll das vorliegende Kapitel für die Zivilgesellschaft als Wegweiser zu einem tieferen Verständnis ihrer Beteiligungsrechte sowie ihrer Möglichkeiten, die Vertragsstaaten bezüglich ihrer entsprechenden Verpflichtungen zur Verantwortung zu ziehen, dienen. Und letztendlich möchte es dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei der Überwachung der Durchführung von Artikel 33, einschließlich des Ausmaßes der Gewährung von zivilgesellschaftlicher Beteiligung durch die Vertragsstaaten, behilflich sein.

¹⁵ CRPD, Präambel Abs. (k).

¹⁶ CRPD, Präambel Abs. (m).

¹⁷ Artikel 3, 4(3), 29, 30 und 33(3) der CRPD.

¹⁸ Art. 33(3) der CRPD.

3.1.1. Teilhabe als Grundsatz

In Artikel 3 sind die allgemeinen Grundsätze der CRPD, unter anderem auch „die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“¹⁹ verankert. Die in Artikel 3 verankerten Grundsätze können als das Wertesystem der CRPD oder als eine Linse verstanden werden, durch die sämtliche, in der CRPD festgehaltenen Rechte und Verpflichtungen ausgelegt, internalisiert und umgesetzt werden müssen.²⁰

3.1.2. Teilhabe als allgemeine Verpflichtung

Artikel 4(3) der CRPD sieht Folgendes vor:

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Diese Bestimmung verpflichtet die Vertragsstaaten also dazu, mit Menschen mit Behinderungen über den ganzen politischen Prozess hindurch, einschließlich der Festlegung der Tagesordnung sowie der Planung und Umsetzung der politischen Konzepte, Programme und Dienste, die das Leben der Menschen mit Behinderungen betreffen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen zu führen und sie aktiv einzubeziehen. Die obige Verpflichtung wird auch durch eine Bestimmung der Präambel der Konvention, nämlich dass „Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben sollen, aktiv an Entscheidungsprozessen über politische Konzepte und über Programme mitzuwirken, insbesondere wenn diese sie unmittelbar betreffen“²¹ verstärkt. Artikel 33(3) vervollständigt den politischen Prozess dadurch, dass er vorsieht, dass die Zivilgesellschaft ebenfalls in die Überwachung der Durchführung der Konvention einzubeziehen ist. Auf Abbildung 1 unten wird dieser politische Prozess dargestellt.

Abb. 1: Der politische Prozess



¹⁹ Art. 3 der CRPD.

²⁰ Der vollständige Text von Artikel 3 der CRPD lautet folgendermaßen: Die Grundsätze dieses Übereinkommens sind: a) die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit; b) die Nichtdiskriminierung; c) die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft d) die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit; e) die Chancengleichheit; f) die Zugänglichkeit; g) die Gleichberechtigung von Mann und Frau; h) die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

²¹ CRPD, Präambel Abs. (o).

3.1.3. Teilhabe an der Überwachung

Artikel 33(3) der CRPD sieht Folgendes vor:

Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.

Artikel 33(3) sieht vor, und am vorschreibenden Charakter dieser Bestimmung kann es keinen Zweifel geben, dass die Zivilgesellschaft „in den Überwachungsprozess einbezogen [wird] und in vollem Umfang daran teil[nimmt]“. Vertragsstaaten haben für eine Teilhabe in vollem Umfang zu sorgen, was eine viel stärkere Verpflichtung ist als etwa bloße Konsultationen. Artikel 33(3) räumt Menschen mit Behinderungen auch unabhängig von Behindertenorganisationen ein Beteiligungsrecht ein. So haben zum Beispiel unabhängige Überwachungsmechanismen, die im Sinne von Artikel 33(2) geschaffen werden, die Möglichkeit, auch Menschen mit Behinderungen als Expert/-innen zu beauftragen, die nicht Mitglied einer Organisation sind, die Menschen mit Behinderungen vertritt (wie einer Behindertenorganisation).

Auf Artikel 33(3) wird auch in Kapitel 5 eingegangen, wie auch auf Artikel 33(2), also die Bestimmung, in der die Verpflichtung der Vertragsstaaten verankert ist, eine Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der CRPD zu unterhalten, zu stärken, zu bestimmen oder zu schaffen.

3.1.4. Das Recht zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Artikel 29 der CRPD spricht die Frage nach der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Zivilgesellschaft unmittelbar an, indem er dazu anhält, „aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können, und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu begünstigen“.²² Außerdem verankert er das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen ihre Stimme abzugeben und bei Wahlen zu kandidieren. Außerdem stellt er sicher, dass Menschen die Möglichkeit haben, sich an der Arbeit von politischen Parteien und Nichtregierungsorganisationen zu beteiligen:

Artikel 29 – Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Die Vertragsstaaten garantieren Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen, und verpflichten sich,

- a. sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden; unter anderem:
 - i. stellen sie sicher, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;
 - ii. schützen sie das Recht von Menschen mit Behinderungen, bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben

²² Art. 29(b) der CRPD.

- ben, bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern;
- iii. garantieren sie die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.
- b. aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können, und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu begünstigen, unter anderem
- i. die Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen, und an den Tätigkeiten und der Verwaltung politischer Parteien;
 - ii. die Bildung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die sie auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene vertreten, und den Beitritt zu solchen Organisationen.

Artikel 29 ist unmittelbar mit Artikeln 33(3) sowie 4(3) verbunden, indem er erwachsenen Menschen auf symbolische Weise das Wahlrecht einräumt, was eine Voraussetzung zur Ausübung der Rechte als Staatsbürger gilt. Das Wahlrecht und das Recht zur Teilhabe am öffentlichen Leben bleiben Menschen mit Behinderungen in vielen Ländern der Erde vorenthalten, wodurch ihnen die Handlungsfähigkeit entzogen oder eingeschränkt wird. In diesem Bereich werden juristische Reformen zwingend benötigt. Auf diese Frage wird in Artikel 12 der CRPD eingegangen. Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass auch Menschen, denen das Wahlrecht verweigert ist, sich trotzdem an der Durchführung und Überwachung der CRPD beteiligen können.

3.2. Wie kann bedeutsame Teilhabe sichergestellt werden?

Wenn wir ihn zusammen mit Artikeln 4(3) sowie 33(3) der CRPD lesen, kann Artikel 29 durchaus als Verpflichtung der Vertragsstaaten ausgelegt werden, auf eine proaktive Art und Weise sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen das Recht und die Möglichkeit eingeräumt werden, sich gleichberechtigt mit anderen am öffentlichen und politischen Leben zu beteiligen.

Werden die Personen und Gruppen in die Erstellung von politischen Konzepten und Programmen einbezogen, denen diese dienen sollen, dann erhöht das die Wahrscheinlichkeit, dass die Konzepte und Programme

1. wahre Bedürfnisse widerspiegeln werden;
2. wirksam umgesetzt werden können;
3. als Eigentum der Gemeinschaft angesehen werden.

Obwohl es in den letzten Jahren auf dem Gebiet der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in verschiedene politische Bereiche, wie zum Beispiel die Umwelt-, Verkehrs-, örtliche Bildungs- und Gesundheitspolitik, einen beträchtlichen Fortschritt gegeben hat, bleibt Menschen mit Behinderungen nach wie vor die Möglichkeit vorenthalten, bei der Erstellung und Umsetzung der politischen Konzepte und Programme, die ihr Leben beeinflussen, ihre Stimme hören zu lassen. Selbst wenn Konsultationen

stattfinden, werden diese in vielen Fällen mit Vertreter/-innen von medizinischen Berufen und Dienstleistern abgehalten, da die Meinung der Menschen mit Behinderungen als irrelevant, irrational oder inkompetent abgestempelt wird.

Die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen über den ganzen politischen Prozess hindurch würde gegenüber der breiteren Öffentlichkeit eindeutig signalisieren, was es eigentlich bedeutet, dass alle Menschen „frei und gleich an Würde und Rechten geboren [sind]“.²³ Menschen mit Behinderungen sehen sich mit Stigmatisierung und sozialer Ausgrenzung sowie mit weiteren umfeldbedingten und gesellschaftlichen Hindernissen konfrontiert, aufgrund welcher die Gefahr besteht, dass ihre Menschenrechte nicht eingehalten werden.

Staatliche Institutionen können den ausgrenzenden Auswirkungen der Stigmatisierung, Diskriminierung und Entkräftung der Menschen mit Behinderungen begegnen, indem sie

1. anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in Bezug auf ihr eigenes Leben durchaus fundierte Entscheidungen treffen können;
2. ihre Interessen bei der Einleitung von Reformen angemessen in Betracht ziehen; und
3. bei ihnen im Laufe der Festlegung der Tagesordnung für Reformen auf proaktive Weise Rat einholen.

Zur bedeutsamen Teilhabe werden Strukturen benötigt; durch Ad-hoc-Methoden kann sie keineswegs verwirklicht werden. Im Interesse der Teilhabe müssen die Vertragsstaaten die Konvention auf transparente Art und Weise durchsetzen, Informationen in einer Form bereitstellen, die den betroffenen Menschen zugänglich ist, Verfahren einleiten, die es Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen ermöglichen zu bestimmen, wer, wann und wie an der Durchführung teilnehmen soll, sowie Beteiligungsmechanismen in zugänglichen und verschiedenen Formaten bereitstellen, und bei Bedarf angemessene Vorkehrungen treffen. In vielen Fällen werden auch ein Aufbau von Kapazitäten sowie finanzielle Mittel benötigt. Diese Faktoren werden später eingehend erläutert.

Eine Voraussetzung für bedeutsame Teilhabe ist, dass sich die Parteien im Laufe eines offenen und transparenten Verfahrens auf die Bedingungen der Vertretung einigen. An diesem Verfahren müssen auch Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen beteiligt sein. Die beiden folgenden Bereiche müssen durch ein entsprechendes Verfahren abgedeckt werden:

1. **Sicherstellung der angemessenen Vertretung.** Welche Menschen und Organisationen sollen die Zivilgesellschaft in Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD vertreten?
2. **Sicherstellung eines effizienten Verfahrens.** An welchen Punkten der Entwicklung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention sollen Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen einbezogen werden? Welche Methoden und Mechanismen werden geschaffen, um eine bedeutsame Teilhabe zu gewährleisten?

3.2.1. Sicherstellung der angemessenen Vertretung

Die zivilgesellschaftliche Teilhabe an Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD muss sich auf das ganze Spektrum von behinderungsrelevanten Bereichen sowie auf weitere Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, einschließlich Nichtregierungsorganisationen und akademischer Einrichtungen erstrecken, die es anstreben, die Durchführung

²³ Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

der Konvention zu fördern, zu schützen oder zu überwachen. Dabei muss Zivilgesellschaft im weiteren Sinne verstanden werden und eine breite Palette von Akteuren umfassen.

In Artikeln 4(3) und 33(3) der CRPD wird eindeutig verankert, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen die Möglichkeit erhalten müssen, sich an der Entwicklung und Überwachung von politischen Konzepten zu beteiligen. Diese Menschen und Organisationen sind in der Lage, bezüglich Menschenrechtsverletzungen und Möglichkeiten zur Durchführung der CRPD wertvolle Hinweise zu geben. Weder Menschen mit Behinderungen noch die sie vertretenden Organisationen bilden eine homogene Gruppe. Staatlichen Institutionen müssen diese Unterschiede bewusst sein, so dass sie verschiedene Organisationen mit unterschiedlichen Standpunkten in den Prozess einbeziehen können. Die Auswahl von Menschen mit Behinderungen und Organisationen, die an der Überwachung beteiligt werden sollen, ist eine schwierige Frage, und diese Entscheidung kann sich sowohl auf die Organisationen als auch auf die Überwachung selbst auswirken.

Die International Disability Alliance (das weltweite Netzwerk von Behindertendachverbänden) hat vorgeschlagen, dass der Begriff der „vertretenden Organisationen“ Organisationen einschließen soll, die „legitim behaupten können, dass sie eine gewisse Interessengruppe von Menschen mit Behinderungen vertreten. Vorzugsweise sollte es sich dabei um Organisationen handeln, die über eine Mitgliederstruktur verfügen, die die Organisation unmittelbar leitet oder die das Leitungsorgan der Organisation wählt, oder wenn kein Leitungsorgan vorliegt, soll die Organisation in der Lage sein, ihre Glaubwürdigkeit bei der Interessengruppe im Rahmen einer öffentlichen Anhörung unter Beweis zu stellen, und die einen Mechanismus zur Rechenschaftslegung gegenüber der Interessengruppe zu unterhalten.“²⁴ Die Alliance geht davon aus, dass die Durchführung der CRPD landesweite Dachverbände von Organisationen stärken wird, die eine bestimmte Interessengruppe unter den Menschen mit Behinderungen in sich vereinigen. Sie weist auch darauf hin, dass bei den Konsultationen diejenigen Behindertenorganisationen bevorzugt werden sollten, die die jeweiligen Interessengruppen dank ihrer flächendeckenden Präsenz im Land am besten repräsentieren.

Obwohl landesweite Dachorganisationen eine zentrale Rolle spielen sollen, sollen auch andere in die Überwachung einbezogen werden. Zurzeit verfügen viele Länder über nur wenige Behindertenorganisationen, und gar keine Organisationen von Menschen mit psychosozialen Behinderungen (Organisationen der Nutzer/-innen von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen) oder Selbstvertretungsgruppen von Menschen mit geistigen Behinderungen. Viele Behindertengruppen sind aufgrund der Stigmatisierung, des Ausschlusses dieser Gruppen aus Behindertenrechtsvorschriften auf Staatsebene sowie des Entzugs der Handlungsfähigkeit und der davon resultierenden Aberkennung der Versammlungsfreiheit in der Gesellschaft und im Behinderungsbereich nur eingeschränkt sichtbar. Staaten müssen dieses Phänomen erkennen, und im Interesse der Sicherstellung der zivilgesellschaftlichen Teilhabe auf Gruppen von Menschen mit Behinderungen zugehen, die seit langer Zeit marginalisiert werden.

Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass die Messlatte für die Teilhabe an den Überwachungsmechanismen nicht zu hoch gelegt wird. Obwohl nationale Menschenrechtsinstitutionen über viele Mitarbeiter/-innen verfügen könnten, die neben einem Jura- oder Soziologiestudium auch einen Abschluss in Disability Studies haben, muss man vor Augen halten, dass Menschen mit Behinderungen möglicherweise von Bildungsmöglichkeiten ausgeschlossen waren. Die Möglichkeit zur Teilhabe soll allen offen stehen, die auf dem Gebiet der Menschenrechte praktische, alltägliche Erfahrungen gesammelt bzw. die sich für die Förderung der Menschenrechte eingesetzt haben.

²⁴ International Disability Alliance, „Contribution to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights’ thematic study to enhance awareness on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, Genf, September 2009.

Organisationen von Familien und Pfleger/-innen sowie Organisationen von Menschen mit psychosozialen und geistigen Behinderungen repräsentieren wichtige Interessengruppen und können bei der Vertretung der Meinung von Familien und Pfleger/-innen eine wichtige Rolle spielen. Diese Menschen können die Stimme der Menschen mit Behinderungen allerdings unter keinen Umständen ersetzen. Die Organisationen von Eltern und Selbstvertretungsorganisationen sollen zur Zusammenarbeit angeregt werden, so dass sie Menschen mit geistigen Behinderungen eine repräsentative Stimme verleihen können.

Es müssen auch Verfahren eingeleitet werden, um beurteilen zu können, ob die betreffenden Organisationen die Menschen mit Behinderungen wahrhaftig und auf legitime Weise repräsentieren, in deren Namen sie auftreten. Es kommt manchmal vor, dass Dienstanbieter, einschließlich Medizin-, Pflege- und Betreuungsfachkräfte, behaupten, die Interessen ihrer Patient/-innen oder Kund/-innen zu vertreten, und obwohl es sehr gut möglich ist, dass sie das nach ihrem besten Wissen und Gewissen tun, sollte dieses Vorgehen vermieden werden.

Die Rechte von Kindern mit Behinderungen sind für viele von Interesse, und in vielen Fällen melden sich im Namen dieser Kinder die Organisationen von Eltern zu Wort. Durch die CRPD werden wir alle dazu ermuntert, uns mit Kindern mit Behinderungen zu treffen und sie unmittelbar nach ihrer Meinung zu fragen. Artikel 7(3) der CRPD sieht Folgendes vor:

Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen das Recht haben, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei zu äußern, wobei ihre Meinung angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife berücksichtigt wird, und behinderungsgerechte sowie altersgemäße Hilfe zu erhalten, damit sie dieses Recht verwirklichen können.

Darüber hinaus werden die Vertragsstaaten durch Artikel 3(h) der CRPD angehalten, die „sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität“ zu achten. Das muss bei der Einladung von Kindern zur Teilhabe an den Überwachungsfunktionen auf jeden Fall vor Augen gehalten werden.

3.2.2. Sicherstellung eines effizienten Verfahrens

Frühe und laufende Beteiligung

Um methodisch eine gewichtige und bedeutsame Teilhabe zu ermöglichen, sollten Menschen mit Behinderungen bereits während der Planungsphase in den Prozess einbezogen werden. Es ist nicht effizient, Menschen erst zu konsultieren, nachdem die Entscheidung bereits getroffen worden ist, da es in diesem Fall nicht um Teilhabe, sondern darum geht, im Nachhinein eine Bewilligung einzuholen. Die Situation und das Umfeld verändern sich sehr oft, und so haben die Vertragsstaaten im Laufe des politischen Prozesses stets nachzuprüfen, wen sie konsultieren, und sich formende neue legitime Organisationen aktiv einzubeziehen.

Zugänglichkeit

Zur bedeutsamen Teilhabe ist es unerlässlich, dass Informationen bezüglich Angelegenheiten im Zusammenhang mit der CRPD der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen, durch die Vertragsstaaten in den erwünschten Formaten erreichbar und zugänglich gemacht werden. Das bezieht sich auch auf Informationen bezüglich des Standortes, der Struktur und des Auftrags der Mechanismen nach Artikel 33 sowie bezüglich der Möglichkeiten der Teilhabe an Überwachungsprozessen im Sinne von Artikeln 33(2) und 33(3) der CRPD für Privatpersonen und Organisationen.

Diese Informationen sollten zum Beispiel durch eine einfache Internetsuche auffindbar sein. Die Vertragsstaaten sollten auf proaktive Weise darauf hinwirken, dass die entsprechende Information der Zivilgesellschaft zur Verfügung gestellt wird. Hierzu muss höchstwahrscheinlich eine Datenbank mit allen zuständigen Organisationen betrieben werden, den Organisa-

tionen müssen regelmäßig Informationen zugeschickt werden, und sie müssen dazu angehalten werden, ihre Mitgliedschaft über die Möglichkeiten zur Teilhabe zu benachrichtigen.

Verschiedene Formen der Beteiligung

Um eine bedeutsame Teilhabe zu ermöglichen, müssen verschiedene Formen der Teilhabe zur Verfügung gestellt werden. Sofern Teilhabe nur im Rahmen von Treffen möglich ist, so werden Menschen, die reiseunfähig sind oder nicht genug Selbstvertrauen haben, um in öffentlichen Orten oder vor einem Publikum zu sprechen, ausgeschlossen. Zur Teilhabe bietet sich eine Reihe von Möglichkeiten an, einschließlich persönlicher Gespräche, Fokusgruppen, telefonischer Interviews und des Internets.

Angemessene Vorkehrungen

Um eine möglichst effiziente Teilhabe zu gewährleisten, müssen bei Veranstaltungen, Tätigkeiten und Prozessen angemessene Vorkehrungen getroffen werden. In Artikel 2 der CRPD werden angemessene Vorkehrungen folgendermaßen definiert:

notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.

Oftmals genügt die bloße Einladung von Menschen mit Behinderungen nicht, da sie durch verschiedene, wie physische, kommunikative, einstellungsbezogene oder juristische Faktoren an der Teilnahme gehindert werden könnten. Im Falle von Menschen mit Behinderungen sind regelmäßige Pausen während des Treffens, übersichtlich strukturierte Tagesordnungen, verständlich und klar formulierte Dokumente sowie Gebärdendolmetschen einige wichtige Beispiele dafür, welche angemessenen Vorkehrungen nötig sein könnten. Staatliche Institutionen sollten bei Menschen mit Behinderungen nachfragen, was für Vorkehrungen sie benötigen würden, um ihre Teilnahme nach oben auszugleichen, so dass sie gleichberechtigt mit anderen stattfinden kann.

Ermöglichung des Aufbaus von Kapazitäten

Im Sinne von Artikel 29 der CRPD haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Organisationen vorhanden sind, die Menschen mit Behinderungen vertreten (einschließlich Behindertenorganisationen), und dass diesen Organisationen entsprechende organisatorische Kapazitäten, Kenntnisse und Sachverstand zur Verfügung gestellt werden, um ihnen die gleichberechtigte Teilnahme an der Zivilgesellschaft und am politischen Leben zu ermöglichen. Organisatorische Kapazitäten, Kenntnisse und Sachverstand umfassen folgende Bereiche:

1. die zur Teilnahme an Überwachungstätigkeiten benötigten Kompetenzen;
2. die zur Beteiligung an der Gestaltung und Umsetzung von politischen Konzepten benötigten Kompetenzen;
3. das Selbstvertrauen und die Kompetenz, die dazu nötig sind, an Treffen teilzunehmen und der Ausgrenzung zu begegnen;
4. Kenntnisse über Menschenrechte, einschließlich der CRPD;
5. Kenntnisse über die Möglichkeiten, von Menschenrechten Gebrauch zu machen;
6. Kenntnisse über die Schlüsselpersonen im Kontext der Durchführung der CRPD auf einzelstaatlicher Ebene;
7. ein Verständnis von den einschlägigen politischen Themen sowie den Möglichkeiten, politische Konzepte zu gestalten.

Der Aufbau von Kapazitäten kann durch verschiedene Methoden, einschließlich Seminare, Konferenzen, Bücher und Online-Ressourcen stattfinden. Dabei ist immer zu beachten, dass diese in einem Format zur Verfügung gestellt werden müssen, die den Personen zugänglich ist, deren Kapazitäten gestärkt werden sollen. Die Möglichkeit zum Aufbau von Kapazitäten sollte Familien, anderen Arten von Organisationen sowie Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen zur Verfügung gestellt werden.

Sämtliche Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten benötigen gewisse, doch nicht unbedingt viele finanzielle Mittel. Da Staaten die Verantwortung haben, die wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie der sie vertretenden Organisationen zu gewährleisten, lässt es sich gut dafür argumentieren, dass sie ebenfalls die Verpflichtung haben, den Aufbau von Kapazitäten zu finanzieren, durch die die Teilhabe erst ermöglicht wird.

Staatliche Finanzierung bedeutet allerdings ein Risiko für die eigentliche bzw. wahrgenommene Unabhängigkeit von Organisationen sowie die Wirksamkeit der Interessenvertretung. Aus diesem Grund sollten staatliche Institutionen Nichtregierungsorganisationen grundsätzlich keine Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten anbieten.

Es kann vorkommen, dass die Vertragsstaaten auch rechtliche Hindernisse, wie den Entzug oder die Einschränkung der Handlungsfähigkeit abbauen müssen (siehe auch oben), die Menschen mit Behinderungen davon abhalten können, sich an der Arbeit von öffentlichen Organisationen und am zivilen Leben zu beteiligen.

Die Vertragsstaaten dürfen nicht davon ausgehen, dass sämtliche Organisationen über die gleichen Kapazitäten zur Beteiligung an Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD, einschließlich der in Artikeln 33(2) und 33(3) verankerten Überwachungsmaßnahmen verfügen. Es ist möglich, dass gewisse Organisationen (wie zum Beispiel solche, die unlängst gegründet worden sind oder solche, die seit langer Zeit gesellschaftlich marginalisierte Gruppen von Menschen mit Behinderungen vertreten) zusätzliche Formen von Kapazitätenaufbau benötigen, um sich neben Vertreter/-innen anderer Behinderungsgruppen effizient am Prozess beteiligen zu können. Das ist öfters der Fall bei Organisationen von Menschen mit psychosozialen Behinderungen (Nutzer/-innen und Überlebenden von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen) sowie bei Organisationen von Menschen mit geistigen Behinderungen (Selbstvertretung). In den meisten Ländern sind beide Arten von Organisationen vom gesellschaftlichen Diskurs ausgeschlossen.

Kapitel 4. Innerhalb des Staatsapparates für die Konvention eintreten – Artikel 33(1)

Artikel 33(1) der CRPD sieht Folgendes vor:

Die Vertragsstaaten bestimmen nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.

Wie in Kapitel 2 bereits erwähnt, wird durch Artikel 33(1) eine effiziente Koordinierung bei und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen in Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD angestrebt. Dadurch soll verhindert werden, dass Gesetze, politische Konzepte und Programme von einzelnen Ministerien und Abteilungen erstellt und umgesetzt werden, ohne dass sie miteinander koordinieren oder kommunizieren würden. Man versucht also, einen vernetzten Führungsansatz voranzutreiben.

Im vorliegenden Kapitel werden die Aufgaben der Anlaufstellen erläutert, und anschließend wird auf die Anzahl und Position der Anlaufstelle(n) sowie den zusätzlichen Koordinierungsmechanismus zwischen staatlichen Institutionen eingegangen.

4.1. Die Aufgaben der Anlaufstelle(n)

Oft werden Rechtsvorschriften, politische Konzepte und Programme, die sich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken, innerhalb einzelner Ministerien oder Abteilungen erstellt, ohne dass eine Koordinierung mit anderen Ministerien oder Abteilungen stattfinden würde. Das kann in den politischen Konzepten und Programmen für Menschen mit Behinderungen zu Lücken, im Bereich der Finanzierung zu mangelhafter Koordinierung sowie bei den verschiedenen staatlichen Institutionen zu unterschiedlichen oder sogar widersprüchlichen Prioritäten führen. Mit Artikel 33(1) soll genau das vermieden und eine holistische Behindertenpolitik sichergestellt werden.

Um die Durchführung von Artikel 33(1) zu erleichtern, hat MDAC diese Liste erstellt, nach der die Aufgaben der Anlaufstellen die nachfolgenden Tätigkeiten umfassen:

1. In Angelegenheiten im Zusammenhang mit der CRPD als Ansprechstelle für staatliche Institutionen und die Zivilgesellschaft zu dienen;
2. Die CRPD und ihre Werte bei sämtlichen staatlichen Institutionen zu verbreiten;
3. Koordinierung innerhalb des Staatsapparates sicherzustellen;
4. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen;
5. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung der CRPD eine Baseline-Analyse durchzuführen;

6. Einen nationalen CRPD-Durchführungsplan zu veröffentlichen;
7. Daten und Statistiken zu erfassen;
8. Innerhalb des Landes und im Ausland Kontakte zu anderen Menschenrechtsmechanismen knüpfen.

Auf sämtliche der oben angeführten Aufgaben wird später in Detail eingegangen.

4.1.1. CRPD-Ansprechstelle

Die Vertragsstaaten haben wenigstens eine staatliche Anlaufstelle zu bestimmen, die bezüglich der Informationen im Zusammenhang mit der CRPD die Aufgaben einer zentralen Ansprechstelle wahrnehmen soll. Die Anlaufstelle dient als CRPD-Zentrale für:

- Ministerien und Abteilungen staatlicher Institutionen;
- Örtliche und regionale Selbstverwaltungen;
- Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen;
- Andere Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, die sich um die Förderung, den Schutz oder die Überwachung der Durchführung der Konvention bemühen;
- Organe, die am Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33(2) beteiligt sind sowie andere nationale Menschenrechtsinstitutionen und Aufsichtsbehörden;
- Internationale Organisationen und Organe, wie zum Beispiel:
 - Die Vertragsstaatenkonferenz der CRPD;
 - Den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen;
 - Andere UN-Vertragsorgane wie den Ausschuss für Menschenrechte und den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte;
 - UN-Sonderberichtersteller, einschließlich für Behinderung, Folter, Recht auf Gesundheit und Recht auf Bildung;
 - Organe der Europäischen Union, einschließlich der hochrangigen EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ und verschiedene Generaldirektionen;
 - Organe des Europarates, wie das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und den oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und der Menschenrechtskommissar des Europarates.

Es müssen Informationen über die Position der Anlaufstelle(n) innerhalb des Staatsapparates sowie Kontaktdaten zu der/den Anlaufstelle(n) zugänglich gemacht werden. Diese Informationen müssen durch eine einfache Internetsuche problemlos zu finden sein. Die Vertragsstaaten sollten diese Informationen auch den oben genannten Stellen auf proaktive Weise mitteilen.

Höchstwahrscheinlich wird/werden die Anlaufstelle(n) auch als Kontaktstelle für etwaige Maßnahmen mit internationaler Beteiligung gemäß Artikel 32(1)b der CRPD dienen, in dem die Verpflichtung der Vertragsstaaten verankert ist, „den Aufbau von Kapazitäten zu erleichtern und zu unterstützen, unter anderem durch den Austausch und die Weitergabe von Informationen, Erfahrungen, Ausbildungsprogrammen und vorbildlichen Praktiken“.



Frage 1: Hat der Vertragsstaat formal (eine) staatliche Anlaufstelle(n) als Kontaktstelle(n) für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD bestimmt? Wurde ein Koordinierungsmechanismus zur Förderung der Koordinierung bei und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen geschaffen? Wurden diese der Zivilgesellschaft mitgeteilt?



4.1.2. Verbreitung der CRPD und ihrer Werte bei sämtlichen staatlichen Institutionen

Die Anlaufstelle(n) hat/haben auch zur Aufgabe, die CRPD und ihre Werte in sämtlichen Bereichen und auf sämtlichen Ebenen des Staatsapparates zu verbreiten. Wie in Kapitel 2 der vorliegenden Leitlinien bereits erwähnt, ist das Wertesystem der CRPD in den in Artikel 3 der Konvention festgehaltenen Grundsätzen verankert. Diese Grundsätze umfassen die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde sowie seiner individuellen Autonomie und Unabhängigkeit; Nichtdiskriminierung; volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft; Chancengleichheit; Zugänglichkeit; Gleichberechtigung von Mann und Frau; sowie die Akzeptanz der Menschen mit Behinderungen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit.²⁵

Die Maßnahmen zur Verbreitung der CRPD und ihrer Werte könnten sich auf die Erarbeitung von „Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins für Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte“²⁶ erstrecken, wie zum Beispiel Programme, die sich an Vertreter/-innen von staatlichen Institutionen oder Dienstleistungsanbietern richten. Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass die Anlaufstelle(n) genügend politische Führungskraft besitzt/besitzen, um Veränderungen zu erzielen, Führungsverhalten unter allen staatlichen Institutionen zu verteilen und dieses zu mobilisieren, Mitarbeiter/-innen zu motivieren, Grenzen zwischen staatlichen Institutionen zu überwinden, den gegenwärtigen Zustand zu hinterfragen sowie Ressourcen zu erweitern und sowohl innerhalb als auch außerhalb des Staatsapparates um Unterstützung zu werben.

Die obigen Maßnahmen hängen eng mit den Schritten zusammen, die zur Durchführung von Artikel 8 der CRPD benötigt werden, der die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Zusammenhang mit der Bewusstseinsbildung bezüglich Menschen mit Behinderungen und der CRPD verankert. Außerdem stehen sie auch in Verbindung mit den Maßnahmen, die die Struktur nach Artikel 33(2) benötigt, um die in der CRPD vorgesehenen Rechte zu fördern (für eingehende Erläuterungen bezüglich der Struktur gemäß Artikel 33(2) siehe Kapitel 5 unten). Diese beiden Stellen müssen mit Hinblick auf die einschlägige Arbeitsverteilung eine Einigung erzielen. Letztendlich wird die Verantwortung der Vertragsstaaten für diese Maßnahmen jedoch durch die Anlaufstelle(n) getragen.

F **Frage 2:** Was für Maßnahmen werden durch die Anlaufstelle(n) in die Wege geleitet, um bezüglich der CRPD das Bewusstsein der Gesellschaft zu bilden?

4.1.3. Sicherstellung der Koordinierung innerhalb des Staatsapparates

Wie in Kapitel 2 der vorliegenden Leitlinien bereits erwähnt wurde, wird Behindertenpolitik oft von einem einzelnen Ministerium oder einer einzelnen Abteilung im Kontext der besonderen politischen Ziele der betreffenden Stelle, ohne Koordinierung zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen erarbeitet. Um eine möglichst wirksame Durchführung der CRPD sicherzustellen, soll Artikel 33(1) der CRPD die Vertragsstaaten von dieser Praxis abbringen, und diese auf einen vernetzten Führungsansatz hin zu bewegen.²⁷ Hierzu muss/müssen die Anlaufstelle(n) in ihrer tagtäglichen Tätigkeit folgende Maßnahmen in die Wege leiten:²⁸

²⁵ Art. 3 der CRPD.

²⁶ Art. 8(2)(d) der CRPD.

²⁷ Artikel 4(1)(a) der CRPD verankert als allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“.

²⁸ Nach J. Newman, „Joined-up government: the politics of partnership“, Kapitel 6 von *Modernising Governance: New Labour, policy and society* (London: Sage, 2001).

1. **Koordinierung von Rechtsvorschriften, politischen Konzepten, Programmen und Diensten im Zusammenhang mit Behinderungen.** Hierzu müssen effiziente Kommunikationskanäle geschaffen sowie regelmäßig Sitzungen zur Fortschrittskontrolle unter Einbeziehung von Vertreter/-innen verschiedener Abteilungen/Ministerien einberufen werden. Es ist sicherzustellen, dass sich die zuständigen Ministerien/Abteilungen über die Prioritäten, Konzepte und Bedenken einig sind, so dass holistische Rechtsvorschriften, politische Maßnahmen und Programme entstehen können und die Dienste, die Menschen mit Behinderungen zur Verfügung gestellt werden, den Bedürfnissen dieser Menschen soweit wie möglich gerecht werden. Beamt/-innen, die bei der/den Anlaufstelle(n) arbeiten, müssen hierzu unter Umständen in verschiedenen Teilen des Landes an Koordinierungstreffen auf Staatsebene teilnehmen.
2. **Einbindung von Behinderungsfragen in sämtliche politischen Konzepte und staatlichen Programme.** Artikel 4(1)(c) der CRPD enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten, „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“. Hierzu hat die Anlaufstelle sicherzustellen, dass den Rechten von Menschen mit Behinderungen durch sämtliche Ministerien/Abteilungen und bei allen politischen Konzepten und Programmen (auch im Falle von nicht-behinderungsspezifischen Konzepten und Programmen) Rechnung getragen wird. Die koordinierten Maßnahmen sollten sich nicht auf die Behindertenpolitik und -programme beschränken, sondern sich auf sämtliche Maßnahmen wie zum Beispiel Veränderungen des Steuersystems, die Bereitstellung von Entwicklungshilfegeldern, die Erstellung von Strategien zur Armutsbekämpfung, die Planung von städtischen Räumen usw. erstrecken.
3. **Förderung des Informationsaustausches.** Um innovative Ansätze bezüglich der Durchführung der CRPD zu erarbeiten, sollte die Anlaufstelle versprechende Praktiken mit sämtlichen Bereichen und Ebenen des Staatsapparates teilen. In den Austausch von Ideen und guten Praktiken müssen auch verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen und der Privatsektor einbezogen werden, zum Beispiel um dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen zugängliche Unterstützungsdienste angeboten werden,²⁹ oder dass Fachkräfte, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten, unter Verwendung der neuesten Informationen geschult werden.³⁰
4. **Sicherung von Finanzierung für den Behindertenbereich.** Anlaufstellen könnten auch zur Sicherung der entsprechenden finanziellen Mittel für den Behindertenbereich beitragen. In diesem Interesse sollten zum Beispiel die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen quantifiziert, Beiträge seitens verschiedener Ministerien zur Finanzierung sichergestellt und Partnerschaften zur Bereitstellung der benötigten Dienste geschaffen werden. Je nach den jeweiligen Voraussetzungen vor Ort könnten sich solche Partnerschaften auf staatliche Stellen, quasi-staatliche Agenturen, Privatunternehmen sowie gemeinnützige Organisationen erstrecken. Auf ähnliche Weise könnte die Anlaufstelle auch untersuchen, wie unnötige Ausgaben reduziert werden können, die sich aus sich überschneidenden politischen Maßnahmen und Programmen ergeben.

F Frage 3: What is the State Party doing to ensure effective coordination across and throughout government for matters relating to implementation of the CRPD?

4.1.4. Sicherstellung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung

In Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien wird erläutert, warum und wie die Zivilgesellschaft und insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in sämtliche Phasen des politischen Prozesses einbezogen wer-

²⁹ Vgl. Art. 4(1)(e) der CRPD.

³⁰ Vgl. Art. 4(1)(i) der CRPD.

den sollen. Es sollte der Anlaufstelle obliegen, für eine bedeutsame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu sorgen. Als der/die führende Beamt/-in oder als Gruppe von führenden Beamt/-innen haben Mitarbeiter/-innen der Anlaufstelle sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen unmittelbar konsultiert sowie in die Erarbeitung und Umsetzung sämtlicher Gesetze und politischen Konzepte einbezogen werden, die sie betreffen.³¹

Die Anlaufstelle könnte bei der Sicherung von Finanzierung für Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten eine entscheidende Rolle spielen, die es Menschen mit Behinderungen, den sie vertretenden Organisationen sowie anderen Akteuren der Zivilgesellschaft ermöglichen, sich in vollem Maße an allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit der CRPD zu beteiligen. Dies kann Schulungen bezüglich der CRPD sowie Organisationsentwicklung im Interesse der Stärkung des Mitspracherechts der Zivilgesellschaft umfassen (zum Aufbau von Kapazitäten bei Nichtregierungsorganisationen siehe Kapitel 3 oben).

Die Anlaufstelle muss das Vertrauen anderer Beamt/-innen genießen, so dass diese mit ihr Kontakt aufnehmen, um die Auswirkungen der Konvention auf politische Konzepte und Programme zu besprechen, für die sie zuständig sind. Diese Gespräche sollten möglichst offen und transparent sein. Allerdings kann von Zeit zu Zeit auch der Bedarf nach vertraulichen Verhandlungen innerhalb des Staatsapparates entstehen, um ein (sicheres) Umfeld für politische Debatten zu schaffen.

F **Frage 4:** Wie wird seitens der Anlaufstelle für enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen und ihre aktive Einbeziehung in Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD gesorgt?

4.1.5. Durchführung einer Baseline-Analyse zum Zeitpunkt der Ratifizierung der CRPD

Die Anlaufstellen sollten dafür sorgen, dass zum Zeitpunkt der Ratifizierung eine Baseline-Analyse durchgeführt wird. In dieser Analyse wird untersucht, inwieweit die Gesetze, politische Konzepte und Praktiken des Landes zum Zeitpunkt der Ratifizierung mit (Artikeln 1 bis 33) der CRPD vereinbar sind.

Die Durchführung einer Baseline-Analyse wird in der CRPD nicht ausdrücklich als Verpflichtung festgelegt. Obwohl im Laufe der Verhandlungen zur CRPD seitens der nationalen Menschenrechtsinstitutionen der einschlägige formale Vorschlag eingebracht worden ist, hat diese Verpflichtung letztendlich keinen Eingang in die Endfassung des Übereinkommens gefunden.³² Allerdings wird die Durchführung einer Baseline-Analyse von der CRPD stillschweigend vorausgesetzt, zumal die Vertragsstaaten ohne diesen Prozess kaum in der Lage sein werden, ihren vertraglichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Laut Artikel 35(1) der CRPD sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen „innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat einen umfassenden Bericht über die Maßnahmen, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen hat, und über die dabei erzielten Fortschritte“ vorzulegen.³³ Mangels einer Baseline-Analyse wird es für den Vertragsstaat unmöglich sein, einen Bericht über die Fortschritte zu erstellen, die er in den zwei Jahren nach der Ratifizierung der Konvention gemacht hat. Im Sinne des Übereinkommens ist es also nicht ausreichend, wenn der Vertragsstaat die Einhaltung der Konvention erst mittels des Staatsberichts nach Artikel 35(1) bewertet.

³¹ Vgl. Art. 4(3) der CRPD, in dem Folgendes vorgesehen wird: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

³² National Human Rights Institutions: Draft Text on Monitoring, 10. August 2005. Art. 35(1) der CRPD.

³³ Art. 35(1) der CRPD.

Die Argumente für die Durchführung einer Baseline-Analyse bei der Ratifizierung werden besonders stichhaltig, wenn man bedenkt, wie der Staat, die Zivilgesellschaft sowie UN-Mechanismen die Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beurteilen werden (die Umsetzung dieser Rechte soll ja schrittweise erfolgen).³⁴ Liegen keine Ausgangsdaten vom Anfang der einschlägigen zwei- oder vierjährigen Periode vor, so kann unmöglich festgestellt werden, ob Fortschritte erzielt worden sind.

Die Vertragsstaaten sollten dafür sorgen, dass die Baseline-Analyse der Zivilgesellschaft und insbesondere Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen bzw. sämtlichen anderen Personen und Organisationen zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht wird, die am später, in Kapitel 5 erläuterten Überwachungsprozess beteiligt sind. Es soll auch sichergestellt werden, dass die Zivilgesellschaft in die Erstellung der Baseline-Analyse einbezogen wird.

F **Frage 5:** Wurde zum Zeitpunkt der Ratifizierung der CRPD eine Baseline-Analyse durchgeführt? Wurde sie unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen erstellt, und diesen später zur Verfügung gestellt?

4.1.6. Veröffentlichung eines nationalen CRPD-Durchführungsplans

Die Anlaufstelle hat dafür zu sorgen, dass nach der Ratifizierung der Konvention ein nationaler Behindertenaktionsplan erarbeitet wird. Der nationale CRPD-Durchführungsplan soll die staatlichen Prioritäten bei der Durchführung der CRPD festlegen, SMART (Spezifische, Messbare, Angemessene, Realisierbare und Terminierbare) Ziele zur Fortschrittsmessung enthalten, und angeben, welche staatliche Stelle für die Verwirklichung der jeweiligen Maßnahme zuständig ist. Im CRPD-Durchführungsplan soll auch darauf eingegangen werden, durch welche Maßnahmen die Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in die Umsetzung des Plans eingebunden werden. Wie in Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien bereits erwähnt, formuliert Artikel 4(3) der CRPD die Verpflichtung, die Zivilgesellschaft in die Durchführung der CRPD einzubeziehen. Auch der Durchführungsplan selbst sollte in Zusammenarbeit mit Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft entstehen.

Der Durchführungsplan soll weder sämtliche Aspekte von staatlichen Maßnahmen abdecken, noch sich auf Behindertenpolitik und -programme beschränken. Der nationale CRPD-Durchführungsplan sollte entsprechend finanziert und überwacht werden. Es empfiehlt sich, dass Vertragsstaaten unmittelbar nach der Ratifizierung der CRPD einen Zweijahresplan erarbeiten, so dass die Zeitachse mit dem Termin für die Einreichung des Staatsberichts beim UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zwei Jahre nach der Ratifizierung in Einklang ist.³⁵

F **Frage 6:** Ist für die CRPD ein Durchführungsplan erarbeitet worden? Wurde sie unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen erstellt, und diesen später zur Verfügung gestellt?

4.1.7. Erfassung von Daten und Statistiken

Artikel 31 der CRPD enthält die Verpflichtung von Vertragsstaaten, „geeignete[] Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten [zu sammeln], die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung [der CRPD]

³⁴ Art. 4(2) der CRPD.

³⁵ Art. 35 der CRPD.

auszuarbeiten und umzusetzen“.³⁶ Artikel 31 sieht ebenfalls vor, dass die Daten aufgeschlüsselt werden, um die Umsetzung der Konvention zu beurteilen sowie die spezifischen Hindernisse zu ermitteln und anzugehen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen.³⁷

Diese Daten umfassen sowohl statistische Informationen als auch qualitative Informationen bezüglich der gelebten Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen. Die Kombination der beiden Datentypen ist entscheidend für die beweisgestützte Gestaltung von Gesetzen, Plänen und politischen Konzepten sowie für deren Umsetzung und Auswertung. Diese Daten werden auch benötigt, um Fortschritte mit den Zielsetzungen des nationalen CRPD-Durchführungsplans vergleichen zu können (siehe Unterpunkt 4.1.6 oben).

Die Vertragsstaaten haben dafür zu sorgen, dass die Daten veröffentlicht und der Allgemeinheit, einschließlich des Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33(2) (siehe Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien) und der Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen, den sie vertretenden Organisationen sowie aller Personen und Organisationen, die sich an der in Artikel 33(3) vorgesehenen Überwachung beteiligen (siehe Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien), zugänglich gemacht werden.

Artikel 31 muss zusammen mit Artikel 33, besonders mit Artikel 33(2), gelesen werden. Wie in Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien, erläutert wird, werden die Vertragsstaaten in Artikel 33(2) dazu verpflichtet, eine Struktur zu schaffen, die unabhängige Mechanismen einschließt und dessen Auftrag sich auf die Überwachung der Durchführung der CRPD erstreckt. Die Mechanismen, die in der Struktur gemäß Artikel 33(2) zur Überwachung der Durchführung der CRPD angelegt sind, müssen die grundlegenden Voraussetzungen der wissenschaftlichen Forschung erfüllen, so dass sie als Beweisgrundlage der Überwachung dienen können.

Aus Erfahrungen mit der Überwachung auf Staatsebene in anderen rechtsbasierten Kontexten wie im Zusammenhang mit den Millennium-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals – MDGs) sowie dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) geht eindeutig hervor, dass die Beweisgrundlage der Überwachung aus folgenden Grundbausteinen besteht:

- **Nationale Ziele.** Die konkrete Beschreibung eines jeden CRPD-Rechts und die zu seiner vollständigen und effizienten Umsetzung benötigten qualitativen und quantitativen Parameter. Die nationalen Ziele legen in Detail die genauen gesellschaftlichen Verpflichtungen fest, die durch das jeweilige Recht geschaffen werden.
- **Indikatoren.** Statistische Variablen, durch sich die messbare Veränderung auf einer Zeitachse erfassen lässt, insbesondere gegenüber einem bekannten Ausgangspunkt (siehe oben). Indikatoren ergeben sich in vielen Fällen unmittelbar aus der Formulierung von Zielen.
- **Daten.** Artikel 31 enthält die Verpflichtung zur Erfassung von gültigen und verlässlichen Daten, die in Hinblick auf den Indikator relevant sind, der ausgewählt worden ist, um das jeweilige Recht im Sinne von nationalen Zielen umzusetzen. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass Artikel 31 der CRPD die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Daten zu sammeln, die es ihnen ermöglichen, politische Konzepte in Beachtung der CRPD zu formulieren und umzusetzen. Des Weiteren müssen diese Daten auf die Behinderung „aufgeschlüsselt“ werden. Das bedeutet beispielsweise, dass Behinderung, Geschlecht und Alter im Falle von Beschäftigungsquoten laut Artikel 27 als demographisch oder statistisch unabhängige Variablen eingesetzt werden müssen, um einen Vergleich zwischen allgemeinen Beschäftigungsquoten und den Beschäftigungsquoten unter Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen.

³⁶ Art. 31(1) der CRPD.

³⁷ Art. 31(2) der CRPD.

Zur erfolgreichen Erhebung von Daten und Statistiken sollte(n) die Anlaufstelle(n) in Erwägung ziehen, ob sie Finanzierung für Studien und Berichte zur Verfügung stellen sollte(n), einschließlich Berichte, die als Baseline-Bericht (siehe Unterpunkt 4.1.5 oben) sowie Staatsbericht gemäß Artikel 35 der CRPD (siehe Unterpunkt 4.1.6 oben) verwendet werden können.



Frage 7: Wie sammelt der Vertragsstaat geeignete Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten? Wie wurden diese Informationen Vertreter/-innen von staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen, zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht?

4.1.8. Aufnahme von Kontakten zu anderen Menschenrechtsmechanismen innerhalb des Landes und im Ausland

Die Anlaufstelle sollte sämtliche Berichterstattungsverantwortlichkeiten auf Staatsebene wahrnehmen sowie inhaltsreiche Verhandlungen mit den Stellen führen, deren Aufgabe darin besteht, Fortschritte des Vertragsstaates bei der Durchführung der Konvention zu überwachen. Solche Maßnahmen können die Erstellung von Berichten bezüglich der Durchführung der CRPD im Auftrag des nationalen Parlaments oder regionaler Parlamente,³⁸ Berichterstattung oder die Erteilung von Auskünften an parlamentarische Ausschüsse, die sich mit verschiedenen Aspekten der Durchführung der CRPD beschäftigen, Berichterstattung an den unabhängigen Mechanismus, der gemäß Artikel 33(2) geschaffen wird (siehe Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien) bzw. die Veröffentlichung eines allgemein zugänglichen jährlichen Berichts umfassen. Die Art und Weise sowie die Regelmäßigkeit der Berichterstattung auf Staatsebene variiert natürlich nach Maßgabe des jeweiligen Rechtssystems.

Zur Sicherstellung dessen, dass die Staatsberichte gemäß Artikel 35 rechtzeitig dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorgelegt werden, muss ein formales Verfahren geschaffen werden. Wie oben schon erwähnt, müssen Vertragsstaaten ihren Bericht innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der CRPD fertig stellen. Mit der Ausnahme der zwanzig Staaten, die die Konvention als erste ratifiziert haben, entspricht das dem Zeitpunkt zwei Jahre nach der Ratifizierung durch den jeweiligen Staat, es sei denn, dass das Übereinkommen mittels späterer Rechtsvorschriften auf Staatsebene in Kraft gesetzt wurde.

Der durch die Vertragsstaaten vorzulegende umfassende Bericht muss sich auf Maßnahmen, die im Interesse der Durchführung der Konvention getroffen wurden sowie auf den erzielten Fortschritt erstrecken. Nach Einreichung des ersten umfassenden Berichts müssen die Vertragsstaaten mindestens alle vier Jahre sowie auf Ersuchen des Ausschusses weitere Berichte vorlegen.³⁹ Die Anlaufstelle insgesamt muss sicherstellen, dass die Staatsberichte an den Ausschuss in Übereinstimmung mit der Konvention im Rahmen eines „offenen und transparenten Verfahren[s]“⁴⁰ erstellt werden, in das Menschen mit Behinderungen einbezogen werden.⁴¹

Im Sinne von Artikel 36(4) sind die Vertragsstaaten auch verpflichtet, für „eine weite Verbreitung ihrer Berichte im eigenen Land“ zu sorgen. Das heißt, dass der Staatsbericht in zugänglichen Formaten und in sämtlichen Landessprachen veröffent-

³⁸ Im Falle der Europäischen Union erstreckt sich diese Aufgabe auch auf Berichte an das Europäische Parlament.

³⁹ Art. 35(2) der CRPD.

⁴⁰ Art. 35(4) der CRPD.

⁴¹ Artikel 35(4) der CRPD enthält eine Empfehlung an die Vertragsstaaten, bei der Erstellung von Staatsberichten die Bestimmungen von Artikel 4(3) „gebührend zu berücksichtigen“. Artikel 4(3) sieht vor, dass „die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen [führen] und sie aktiv ein[beziehen]“ müssen. Für Details bezüglich der zivilgesellschaftlichen Beteiligung siehe Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien.

licht sowie den wichtigen Interessengruppen, einschließlich der Zivilgesellschaft, Menschen mit Behinderungen sowie der sie vertretenden Organisationen und sämtlicher anderen nichtstaatlichen Akteure, Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen zur Verfügung gestellt werden muss, die sich um die Förderung, den Schutz oder die Überwachung der Durchführung der Konvention bemühen. In diesem Artikel wird weiters vorgesehen, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind „den Zugang zu den Vorschlägen und allgemeinen Empfehlungen zu diesen Berichten [zu erleichtern]“, die durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erstellt werden. Das bedeutet, dass die Vertragsstaaten den Befund des Ausschusses auch in dem Fall zugänglich machen müssen, wenn dieser dem Staatsapparat des jeweiligen Landes kritisch gegenübersteht. Das berührt nicht die Verpflichtung der Staaten, die abschließenden Empfehlungen im breiten Kreis verfügbar zu machen, was auch ihre Übersetzung (aus einer UN-Amtssprache) in die Landessprachen des jeweiligen Landes einschließt.

Weiterhin muss erwähnt werden, dass die Anlaufstelle mit den Tätigkeiten der UN-Chartaorgane⁴² und der Vertragsorgane⁴³ vertraut sein muss. Ihre General Comments, staatspezifischen abschließenden Bemerkungen sowie fallbezogenen Befunde bezüglich einzelner Veröffentlichungen können für Menschen mit Behinderungen von Interesse sein.

Die Anlaufstelle muss unter Umständen Reisen durch das jeweilige Land unternehmen, um im Interesse der Erstellung des Staatsberichts Forschungsarbeit zu leisten. Den Mitarbeiter/-innen der Anlaufstelle müssen genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden, so dass sie auch Auslandsreisen unternehmen können, wie zum Beispiel zur jährlichen Konferenz der Vertragsstaaten der CRPD in der UN-Zentrale in New York.

Die Verantwortungen der Anlaufstelle im Zusammenhang mit der Koordinierung der Berichterstattung umfasst auch die Verpflichtung sicherzustellen, dass die Ministerien/Abteilungen die Berichte erhalten, die aus Mechanismen auf Staats- oder internationaler Ebene hervorgehen sowie dass die in diesen Berichten enthaltenen Empfehlungen auch tatsächlich Beachtung finden und entsprechend umgesetzt werden. Das erstreckt sich auch auf die Umsetzung von Empfehlungen seitens der Struktur gemäß Artikel 33(2) (vgl. Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien). Die Anlaufstelle hat dafür zu sorgen, dass die in den abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthaltenen Empfehlungen umgesetzt werden, so dass sich weitere Rückgriffe auf die UN-Ebene erübrigen.

In den EU-Mitgliedstaaten haben Anlaufstellen auch weitere Verantwortlichkeiten. Die EU ist im Dezember 2010 der CRPD beigetreten. Hier besteht ein Verhaltenskodex, der die internen Regelungen bezüglich der Durchführung der CRPD durch die EU sowie die Vertretung der EU im Zusammenhang mit der Konvention enthält.⁴⁴ Diese umfassen die Verpflichtung der Europäischen Kommission, „auf eigene Initiative oder auf Ersuchen der Anlaufstelle eines Mitgliedstaates eine Koordinierungssitzung mit den Anlaufstellen der Mitgliedstaaten ein[zuberufen]“.⁴⁵ Die Anlaufstellen der EU-Mitgliedstaaten

⁴² Wie zum Beispiel der Menschenrechtsrat (mit besonderem Hinblick auf das Verfahren der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung und der Sonderverfahren).

⁴³ Der Ausschuss für Menschenrechte (Human Rights Committee; CCPR), der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights; CESCR), der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination; CERD), der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women; CEDAW), der Ausschuss gegen Folter (Committee Against Torture; CAT) und Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (Optional Protocol to the Convention against Torture; OPCAT) – Unterausschuss für Prävention (Subcommittee on Prevention of Torture; SPT), der Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child; CRC), Ausschuss über die Rechte von Arbeitsmigranten (Committee on Migrant Workers; CMW) sowie der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD). Für weitere Details siehe <http://www.ohchr.org>.

⁴⁴ „Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Festlegung interner Regelungen für die Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Union und für die Vertretung der Europäischen Union in Bezug auf das Übereinkommen“ (2010/C 340/08).

⁴⁵ Verhaltenskodex, ebd., Abs. 11(d).

müssen bereit sein, der Europäischen Kommission im Rahmen der Erstellung des EU-Berichts Informationen zu übermitteln sowie der Kommission den Staatsbericht auf vertraulicher Basis im Voraus vorzulegen.⁴⁶ Darüber hinaus muss der/die die Anlaufstelle leitende Beamt/-in vierteljährlich in Brüssel erscheinen, um an den Sitzungen der hochrangigen EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ sowie an anderen EU-Treffen und -Konferenzen teilzunehmen.



Frage 8: Wie unterhält/unterhalten die Anlaufstelle(n) einen wirksamen Dialog mit dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderen Organen, die die Durchführung von internationalen Abkommen überwachen?



Frage 9: Welche Maßnahmen ergreift die Anlaufstelle um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen im Berichterstattungsverfahren an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen beteiligt sind?

4.2. Form der Anlaufstelle(n)

Im vorangehenden Abschnitt der vorliegenden Leitlinien wurden die Aufgaben der Anlaufstelle(n) unter die Lupe genommen. In diesem Abschnitt wird auf die Form (Struktur) eingegangen. Auf ähnliche Weise wird den Vertragsstaaten empfohlen, im Zusammenhang mit Artikel 33(1) zunächst über die Aufgaben und erst dann über die Form (Struktur) nachzudenken, da sich die Bewährungsprobe der Durchführung von Artikel 33(1) nicht auf die Positionierung, sondern vielmehr auf die Wirksamkeit der Anlaufstelle(n) konzentriert.

Die Vertragsstaaten müssen vor oder unmittelbar nach der Ratifizierung der CRPD eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention bestimmen um sicherzustellen, dass die staatlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD miteinander verbunden und die oben angeführten Aufgaben wahrgenommen werden können. In der CRPD wird den Vertragsstaaten eine große Flexibilität bei der Bestimmung der Anzahl und der Positionierung von Anlaufstellen eingeräumt, da im Übereinkommen nur vorgeschrieben wird, dass sie das „nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation“ tun müssen.⁴⁷ Wie unten erläutert, verpflichtet Artikel 33(1) die Vertragsstaaten auch dazu, nach Bedarf einen zusätzlichen Mechanismus zur Koordinierung bei und zwischen sämtlichen Bereichen und Ebenen des Staatsapparates zu schaffen.

4.2.1. Die Anzahl von Anlaufstellen

Gemäß Artikel 33(1) der CRPD sind die Vertragsstaaten verpflichtet, mindestens eine **staatliche Anlaufstelle** für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD zu bestimmen. Im Falle eines Vertragsstaates mit einer zentralisierten Staatsorganisation, wo sich die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Behindertenpolitik weitestgehend bei einer Abteilung oder einem Ministerium konzentrieren, könnte sich dabei um eine einzige Anlaufstelle handeln, und die Rolle der Anlaufstelle könnte durch eine(n) leitende(n) Beamt/-in übernommen werden.

In anderen Fällen könnte sich der Vertragsstaat auch dafür entscheiden, auf der Staatsebene horizontal, bei verschiedenen Abteilungen/Ministerien bzw. vertikal, auf regionalen oder subregionalen Ebenen des Staatsapparates **mehrere**

⁴⁶ Verhaltenskodex, ebd., Abs. 12(d).

⁴⁷ Art. 33(1) der CRPD.

Anlaufstellen zu bestimmen. Zur vollständigen und wirksamen Durchführung der CRPD müssen die meisten, wenn sogar nicht alle Bereiche und Ebenen des Staatsapparates beitragen. Die Studie des UN-Hochkommissariats „Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities“ enthält die Empfehlung, „auf der Ebene sämtlicher/der meisten Abteilungen/Ministerien innerhalb des Staatsapparates Anlaufstellen zu bestimmen“.⁴⁸ Werden mehrere Anlaufstellen bestimmt, so muss zur Sicherstellung der entsprechenden Koordinierung eine **leitende Anlaufstelle** benannt werden, die für die Aufsicht und Abstimmung der Arbeit von anderen Anlaufstellen verantwortlich ist.

4.2.2. Wesentliche Bestandteile der Anlaufstelle(n)

Die Vertragsstaaten müssen sich bemühen sicherzustellen, dass die Anlaufstelle unabhängig von ihrer Position über die entsprechende Belegschaft verfügt, dass die Mitarbeiter/-innen im Bereich der Behindertenrechte kompetent sind, sich für das soziale Modell von Behinderungen einsetzt und im Falle von leitenden Anlaufstellen die Befugnisse hat, die dazu erforderlich sind, die Behindertenpolitik bei und zwischen sämtlichen staatlichen Institutionen zu koordinieren, sowie dass den Anlaufstellen genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die unter Abschnitt 4.1 der vorliegenden Leitlinien angeführten Aufgaben wahrzunehmen.

Die wesentlichen Bestandteile von Anlaufstellen sind wie folgt:

1. **Entsprechende Anzahl von Mitarbeiter/-innen (alle Anlaufstellen).** Es muss eine entsprechende Anzahl von engagierten Mitarbeiter/-innen vorliegen, die bereit sind, sämtliche unter Abschnitt 4.1 der vorliegenden Leitlinien angeführten Aufgaben wahrzunehmen.
2. **Kompetenzen im Bereich der Behindertenrechte (alle Anlaufstellen).** Die Mitarbeiter/-innen der Anlaufstellen müssen ein umfassendes Verständnis der folgenden Themen haben:
 - die Grundsätze der CRPD, die Verpflichtungen, Rechte und Mechanismen der Vertragsstaaten;
 - ein rechtsbasierter Ansatz zu Behinderungen;
 - ein soziales Modell der Behinderung, die Behinderungen als das Ergebnis von Interaktionen zwischen einer Person mit Beeinträchtigungen und verschiedenen Barrieren in der Gesellschaft ansieht;
 - die Verbindungen zwischen Menschenrechten und verschiedenen Formen der Behinderung (einschließlich der psychischen Behinderungen, die oft aus dem Behindertenrechtsdiskurs herausgelassen werden).Es stehen verschiedene Online-Kurse, Sommeruniversitäten, Fachartikel und Bücher zur Verfügung, mit deren Hilfe die Mitarbeiter/-innen ihr Verständnis der CRPD sowie der Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Zusammenhang mit ihrer Durchführung vertiefen können. Die einschlägigen Trainings sollten von Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen geleitet werden.
3. **Die Befugnis zur Koordinierung der Behindertenpolitik über staatliche Institutionen hinweg (leitende Anlaufstelle).** Im Interesse der Koordinierung von Durchführungsmaßnahmen muss die leitende Anlaufstelle über die entsprechenden Befugnisse verfügen, um sicherstellen zu können, dass sowohl horizontal als auch vertikal die nötigen Maßnahmen getroffen werden.

⁴⁸ OHCHR, Thematic study on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 22. Dezember 2009, A/HRC/13/29, Abs. 24.

- Auf der Ebene der zentralstaatlichen Institutionen muss die Anlaufstelle Kontakte zu den Ministerien und Abteilungen knüpfen, die unter anderem in den Bereichen Kinder-, Bildungs-, Arbeits-, Gesundheits-, Wohnungs-, Verkehrs-, Erholungs- und Sport-, Unternehmens-, Sozial-, Außen-, Rechts- und Finanzpolitik für die Erstellung von politischen Konzepten und die Einführung von Gesetzen zuständig sind.
 - Auf den regionalen und lokalen Ebenen des Staatsapparates bedarf es zur Durchführung der CRPD der Einbeziehung von Beamt/-innen, die für die Organisierung, Bereitstellung und Finanzierung von Diensten unter anderem in den Bereichen Bildungs-, Arbeits-, Gesundheits-, Wohnungs-, Verkehrs-, Erholungs- und Sport- sowie Unternehmenswesen zuständig sind.
 - Sowohl gegenüber zentralstaatlichen als auch lokalen Institutionen muss die Anlaufstelle über die entsprechenden Befugnisse verfügen, um Treffen mit den zuständigen Mitarbeiter/-innen einzuberufen, von diesen Auskünfte zu erhalten sowie ihnen Anweisungen zur Durchführung von Maßnahmen zu erteilen. Sollte die Anlaufstelle nicht über die entsprechenden Befugnisse verfügen (zum Beispiel wenn der/die für die Leitung der Anlaufstelle verantwortliche Beamt/-in nicht hochrangig genug ist, um Kolleg/-innen von anderen Ministerien zur Teilnahme an Sitzungen aufzufordern bzw. wenn die leitende Anlaufstelle nicht befugt ist, von anderen Ministerien zu verlangen, zum Bericht des Vertragsstaates beizutragen), so muss der Staat formal (also schriftlich und auf allgemein zugängliche Weise) einen „Koordinierungsmechanismus“ bestimmen.
4. **Angemessene Finanzierung (alle Anlaufstellen).** Die Anlaufstelle(n) muss/müssen über angemessene Finanzierung verfügen, um die unter Abschnitt 4.1 der vorliegenden Leitlinien angeführten Aufgaben wahrzunehmen. Die Angemessenheit der Finanzmittel ist kontextabhängig und muss auf lokaler Ebene eingeschätzt werden.

Die Anlaufstelle sollte innerhalb eines Ministeriums bestimmt werden, das sowohl über die Kapazitäten verfügt, um die Werte der CRPD zu leben und zu verkörpern als auch die entsprechenden Befugnisse hat, um übergreifende staatliche Maßnahmen zu koordinieren. Zwischen den Kapazitäten und den Befugnissen können sich Widersprüche ergeben, und die Entscheidung ist dermaßen kontextabhängig, dass MDAC nicht in der Lage ist, diesbezüglich spezifischere Hinweise zu geben.

Die Vertragsstaaten sollten in Erwägung ziehen, die leitende Anlaufstelle bei einer hochrangigen staatlichen Institution wie zum Beispiel dem Amt des Ministerpräsidenten oder der Regierungskanzlei einzurichten. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, innerhalb des Präsidentenamtes, des Amtes des Ministerpräsidenten oder der Regierungskanzlei ein Amt für Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Es wäre auch möglich, den Posten für eine(n) Minister/-in für Behindertenfragen mit dem entsprechenden Ministerium oder Amt einzurichten.⁴⁹ Es ist sehr wohl möglich, dass ein Kompromiss zwischen Befugnissen und Kompetenzen gefunden werden muss, die entscheidende Frage bleibt jedoch, ob die Anlaufstelle in der Lage ist, ihre Aufgaben entsprechend wahrzunehmen, und ob sie dabei von den zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt wird.

F Frage 10: Wo innerhalb des Staatsapparates wurde die leitende Anlaufstelle bestimmt? Wo wurden weitere Anlaufstellen bestimmt?

F Question 11: Verfügt die leitende Anlaufstelle über die entsprechenden Befugnisse, um die zur Durchführung der CRPD benötigten Maßnahmen auf Staats-, regionaler und lokaler Ebene zu koordinieren?

F Question 12: Wie viele Mitarbeiter/-innen sind bei der/den Anlaufstelle(n) tätig (jeweils auf Vollzeitkräfte umgerechnet)? Inwiefern ist diese Anzahl angemessen?

⁴⁹ Vgl. G. Beco and A. Hoefmans, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: an Integral and Integrated Approach to the Implementation of Disability Rights – Background Document, study commissioned by the Belgian Federal Public Service Social Security (2011).

F **Question 13:** Was für Kapazitätsbildungsmaßnahmen werden durchgeführt um sicherzustellen, dass die Mitarbeiter/-innen der Anlaufstelle(n) haben ein umfassendes Verständnis von der CRPD und ihrem Wertesystem sowie von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten bezüglich Behinderungen auf Staatsebene? Sind Trainings für die Mitarbeiter/-innen der Anlaufstelle von Menschen mit Behinderungen geführt worden?

F **Question 14:** Welche Finanzmittel sind der/den Anlaufstelle(n) im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD zur Verfügung gestellt worden? Reichen diese Finanzmittel aus, um die Wahrnehmung des Mandats durch die Anlaufstelle(n) zu ermöglichen?

4.2.3. Bestehende Anlaufstellen

Einige Staaten haben (eine) bereits bestehende Anlaufstelle(n) für Behindertenfragen, die teilweise im Rahmen der UN-Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte (im Nachfolgenden „Rahmenbestimmungen“ genannt) entstanden sind.⁵⁰ Die Rahmenbestimmungen stellen eine nicht bindende Resolution der UN-Generalversammlung dar, die 1993, am Ende des „Jahrzehnts der behinderten Menschen“ von allen UN-Mitgliedern verabschiedet wurde. Im Gegensatz zur CRPD sind die Rahmenbestimmungen für die Staaten nicht bindend; stattdessen verankern sie das gemeinsame politische Ziel, durch die Umsetzung von 22 Bestimmungen Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen herzustellen. Die Rahmenbestimmungen gliedern sich in die vier Kapitel „Voraussetzungen für die gleichberechtigte Teilhabe“, „Zielbereiche für die gleichberechtigte Teilhabe“, „Durchführungsmaßnahmen“ sowie „Überwachungsmechanismus“. In den Rahmenbestimmungen wird auch der Posten des UN-Sonderberichterstatters für Behinderung geschaffen, der für die Überwachung der Durchführung zuständig ist.⁵¹

Wie bereits erwähnt, stellt die CRPD ein verbindliches Instrument des internationalen Rechts dar. Falls der Vertragsstaat für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD eine bestehende Anlaufstelle (einschließlich Anlaufstellen, die im Zusammenhang mit der Durchführung der Rahmenbestimmungen bestimmt wurden) bestimmt, so muss er sicherstellen, dass die Anlaufstelle über die zur Wahrnehmung ihres Mandats nötigen zusätzlichen Kenntnisse, Kapazitäten und Mittel verfügt. Hierbei muss der Vertragsstaat

⁵⁰ Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, UN-Generalversammlung, achtundvierzigste Tagung, Resolution 48/96, Anhang, vom 20. Dezember 1993, A/RES/48/96:

Bestimmung 17. Arbeitskoordination

Die Staaten sind für die Einrichtung und Stärkung nationaler Koordinierungskomitees oder ähnlicher Organe verantwortlich, die als Anlaufstellen für Behindertenangelegenheiten dienen sollen.

- Die nationalen Koordinierungskomitees oder ähnlichen Organe sollen Dauereinrichtungen sein und sich auf entsprechende rechtliche und administrative Regelungen stützen.
- Eine sektorübergreifende und multidisziplinäre Zusammensetzung lässt sich wahrscheinlich am ehesten durch Vertreter privater wie auch öffentlicher Organisationen erreichen. Die Vertreter könnten aus den zuständigen Ministerien, Behindertenorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen stammen.
- Behindertenorganisationen sollen in den nationalen Koordinierungskomitees maßgeblichen Einfluss haben, damit ihren Anliegen Gehör verschafft wird.
- Das nationale Koordinierungskomitee soll mit genügend Autonomie und Mitteln ausgestattet werden, damit es seinen Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die zu treffenden Entscheidungen nachkommen kann. Es soll den höchsten Regierungsbehörden unterstellt sein.

⁵¹ Für weitere Informationen bezüglich der Rahmenbestimmungen siehe die „UN Enable“-Internetseite unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>.

1. Das Mandat der Anlaufstelle dahingehend überprüfen, ob es ihren Verantwortlichkeiten gemäß Artikel 33(1) der CRPD gewachsen ist;
2. Der Anlaufstelle nach Bedarf zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen, so dass diese in der Lage ist, gegebenenfalls weitere Maßnahmen durchzuführen;
3. Humankapazitäten erhöhen sowie Mitarbeiter/-innen bezüglich der Bestimmungen der CRPD Weiterbildungen anbieten.

4.2.4. Koordinierungsmechanismus außerhalb der Anlaufstelle(n)

Neben der Bestimmung „eine[r] oder mehrere[r] staatliche[n] Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung“ der Konvention verpflichtet Artikel 33(1) die Vertragsstaaten auch dazu, „die Schaffung oder Bestimmung eines Koordinierungsmechanismus [sorgfältig zu prüfen], der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll“.⁵² Obwohl die Vertragsstaaten nur dazu verpflichtet sind, die Möglichkeit der Errichtung eines Koordinationsmechanismus „sorgfältig [zu] prüfen“, ist MDAC der Meinung, dass die Anlaufstelle ihre Aufgaben ohne Koordinationsmechanismus nur mit Schwierigkeiten wahrnehmen könnte. Die Vertragsstaaten müssen entscheiden, ob sie die Koordinierungsverantwortung auf eine Anlaufstelle übertragen (auf die leitende Anlaufstelle, wenn mehrere Anlaufstellen bestimmt worden sind), oder formal einen Koordinierungsmechanismus schaffen oder bestimmen möchten, der sich von der/den Anlaufstelle(n) unterscheidet.

Der Text der CRPD gibt keine Erklärung bezüglich der Bedeutung des Begriffs „Koordinierungsmechanismus“. Hier einige Vorschläge:

- Ein Ausschuss leitender Beamt/-innen von sämtlichen zuständigen Ministerien/Abteilungen mit monatlichen Sitzungen;
- Eine staatliche Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, sämtliche Gesetzentwürfe und politische Konzepte zu bewerten;
- Eine jährliche Kabinettsitzung, bei der Fortschritte und Herausforderungen bei der Durchführung der CRPD besprochen werden;
- Eine internetbasierte Oberfläche, durch die Ministerien/Abteilungen die Anlaufstelle über Fortschritte informieren können.

In bestimmten Vertragsstaaten könnte ein Koordinierungsmechanismus außerhalb der Anlaufstelle(n) besser in der Lage sein, den geölten Betrieb des Staatsapparates zu gewährleisten. Das könnte insbesondere in solchen Staaten von Relevanz sein, wo die Anlaufstelle nicht über genügend Befugnisse oder Mittel verfügt, um die Maßnahmen bei und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen wirksam zu koordinieren. Der Koordinierungsmechanismus außerhalb der Anlaufstelle könnte zum Beispiel vom Amt des Ministerpräsidenten einberufen werden, das über die entsprechenden Befugnisse und Mittel verfügt, die zuständigen Ministerien dazu aufzufordern, die nötigen Informationen bereitzustellen sowie angemessene Maßnahmen einzuleiten.

Falls ein gesonderter Mechanismus besteht, sollte der Staat dafür sorgen, dass die Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen sowie andere nichtstaatliche Akteure, Nichtregierungsorganisationen oder Privatpersonen, die sich um die Förderung, den Schutz oder die Überwachung der Durchführung der Konvention bemühen, in den Koordinierungsmechanismus einbezogen werden.

⁵² Art. 33(1) der CRPD.

Staaten mit mehreren Anlaufstellen sollten in Erwägung ziehen, die koordinierende Funktion auf die leitende Anlaufstelle zu übertragen, anstatt einen gesonderten Koordinierungsmechanismus zu schaffen oder zu bestimmen. Um wirksam funktionieren zu können, muss die leitende Anlaufstelle über die angemessenen Mittel sowie die entsprechenden politischen Befugnisse verfügen. Hat der Vertragsstaat eine einzige Anlaufstelle für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD bestimmt, muss diese Anlaufstelle selbstverständlich auch die Koordinierungsverantwortung übernehmen.

Die einzige Anlaufstelle (in Staaten mit nur einer Anlaufstelle), die leitende Anlaufstelle (in Staaten mit mehreren Anlaufstellen um staatliche Institutionen herum) oder der Koordinierungsmechanismus (in Staaten, wo dieser geschaffen oder bestimmt wurde) muss in der Lage sein, das komplette Aufgabenspektrum abzudecken (vgl. Abschnitt 4.1 oben).

Kapitel 5. Unabhängige Überwachungsstellen – Artikel 33(2)

Artikel 33(2) sieht folgende Bestimmungen vor:

Die Vertragsstaaten unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen nach Maßgabe ihres Rechts- und Verwaltungssystems auf einzelstaatlicher Ebene für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung dieses Übereinkommens eine Struktur, die, je nachdem, was angebracht ist, einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließt. Bei der Bestimmung oder Schaffung eines solchen Mechanismus berücksichtigen die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

Diese Bestimmung sieht die Stärkung, Erhaltung, Bestimmung oder Schaffung einer Struktur vor, die

- Aus mindestens einem unabhängigen Mechanismus besteht;
- Es zur Aufgabe hat, die Durchführung der CRPD zu fördern, zu schützen und zu überwachen; und
- Den Grundsätzen betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte („Pariser Grundsätze“) entsprechen.



5.1. Ein Auslegungsrätsel

Bevor wir auf den Hintergrund, die Aufgaben und die Merkmale der Stellen gemäß Artikel 33(2) eingehen, müssen wir uns einem Auslegungsproblem zuwenden, das sich aus der Verwendung des Wortes „einschließlich“ ergibt.⁵³ Artikel 33(2) ist in Hinblick auf die Mechanismen, die in der Struktur enthalten sind, unklar formuliert. Nach der wörtlichen Lesart dieser Bestimmung könnte man meinen, dass die Struktur sowohl Mechanismen einschließen kann, die vollumfänglich den Pariser Grundsätzen entsprechen (und daher unabhängig und pluralistisch sind) als auch Mechanismen, die nicht vollumfänglich den Pariser Grundsätzen entsprechen (und so zum Beispiel eng mit dem Staat verbunden sind).⁵⁴ Geht man von dieser Interpretation aus, so könnte der Mechanismus gemäß Artikel 33(2) auch aus neun staatlichen Stellen und einer unabhängigen Stelle bestehen.

⁵³ Zu diesem Auslegungsproblem siehe de Beco, G., „Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Another Role for National Human Rights Institutions?“, (2011) 29 (1) Netherlands Quarterly of Human Rights [i.E.].

⁵⁴ Siehe die Ausführungen weiter unten in diesem Abschnitt der Leitlinien bezüglich der Pariser Grundsätze, in denen die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit und dem Pluralismus verankert sind.

Allerdings weist MDAC diese Lesart zurück, und ist fest davon überzeugt, dass sämtliche Mechanismen, die im Interesse der Förderung, des Schutzes und der Überwachung der Durchführung der Konvention gestärkt, unterhalten, bestimmt oder geschaffen werden, den Pariser Grundsätzen vollumfänglich entsprechen sollten. In dem Falle von Stellen, die sich um den Schutz von in der CRPD verankerten Rechten sowie die Überwachung ihrer Durchführung bemühen, ist es besonders wichtig, dass sie vom Staat unabhängig bleiben: Diese Stellen müssen unparteiisch und frei von unzulässiger Einmischung sein und gegenüber der Allgemeinheit ihre Glaubwürdigkeit bewahren. Des Weiteren muss auch erwähnt werden, dass die amtlichen Übersetzungen der CRPD variieren. In der spanischen Fassung der CRPD wird zum Beispiel der Ausdruck „besteht aus“ („constará de“) verwendet, wodurch im Text eine weitere Unklarheit entsteht. Obwohl in die Verhandlungen, die im Rahmen der Struktur stattfinden, auch Stellen einbezogen werden müssen, die nicht Teil der Struktur sind und unter Umständen auch den Pariser Grundsätzen nicht entsprechen, empfiehlt MDAC, dass die Struktur gemäß Artikel 33(2) nur vollkommen unabhängige Stellen einschließen soll.

5.2. Ein Überblick über Artikel 33(2)

Wie in Kapitel 2 der vorliegenden Leitlinien bereits erwähnt, wird mit Artikel 33 der CRPD die Überwindung der Umsetzungslücke zwischen internationalen Menschenrechtsvorschriften und der praktischen Wahrnehmung dieser Rechte durch Menschen mit Behinderungen angestrebt. Traditionellerweise sind in der Regel internationale Stellen für die Überwachung von Menschenrechtsabkommen verantwortlich gewesen, die unter Umständen durchaus realitätsfremd erscheinen können. Die CRPD ist das erste internationale Menschenrechtsabkommen, das den Vertragsstaaten die Verpflichtung auferlegt, bei der Überwachung auf Mechanismen auf einzelstaatlicher Ebene zu setzen und zwar durch die Einfügung von Artikel 33(2) in den Vertragstext.⁵⁵ Durch diese Bestimmung soll internationale Überwachung allerdings nicht ersetzt, sondern vielmehr die Arbeit des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergänzt werden, wobei der Auftrag und die Funktionsweise des Letzteren in Artikeln 34, 35, 36 und 37 sowie im Fakultativprotokoll verankert sind.

Die Vertragsstaaten haben die Verpflichtung, zwei Jahre nach Inkrafttreten der CRPD und danach alle vier Jahre einen Staatsbericht vorzulegen,⁵⁶ der in den Sitzungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überprüft wird.⁵⁷ Der Ausschuss überwacht die getroffenen Maßnahmen sowie den Fortschritt der Vertragsstaaten bei der Umsetzung der in der CRPD verankerten Rechte. Darüber hinaus werden im Fakultativprotokoll zur CRPD ein Beschwerdeverfahren für Privatpersonen sowie ein Untersuchungsverfahren geschaffen.

Artikel 33(2) soll die Durchführung der Konvention fördern, in dem er die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, inländische Stellen zu bestimmen, deren Aufgabe darin besteht, eine Umgebung zu fördern, in der Menschen mit Behinderungen ihre Rechte auf eine Art und Weise wahrnehmen können, wie das in der Konvention vorgesehen wird. Im Hintergrund dieses Ansatzes steht, dass inländische Stellen bodenständiger sind, breitere Kenntnisse über die Vorkommnisse im Land haben und Maßnahmen effizienter nachverfolgen können als etwa eine internationale Überwachungsstelle. Während der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach wie vor eine wichtige Rolle spielen soll, sind inländische Stellen wesentlich besser in der Lage, innerhalb des Landes tätig zu werden und für nachhaltige Verbesserungen zu sorgen. Artikel 33(2) verpflichtet jeden Vertragsstaat, unmittelbar nach der Ratifizierung seine internen Strukturen anzupassen, in-

⁵⁵ Zu beachten ist auch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, die die Vertragsstaaten verpflichtet, „nationale Präventionsmechanismen“ zu schaffen und in Hafteinrichtungen Besuche abzustatten. Diese nationalen Präventionsmechanismen haben nicht zum Auftrag, das UN-Übereinkommen gegen Folter (oder das Fakultativprotokoll) als Ganzes zu überwachen. Im Gegensatz dazu müssen sich unabhängige Mechanismen innerhalb der Struktur, die nach Artikel 33(2) der CRPD geschaffen wird, auf die gesamte CRPD konzentrieren.

⁵⁶ Art. 35 der CRPD.

⁵⁷ Art. 34 der CRPD.

dem er in Hinblick auf eine Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der Konvention, die aus einem oder mehreren unabhängigen Mechanismen besteht, einen von vier Schritten durchführt. Die Vertragsstaaten müssen eine Struktur:

unterhalten oder

Der Staat wird die Struktur in dem Fall unterhalten, wenn bereits eine Struktur besteht, die genau die durch Artikel 33(2) vorgesehenen Aufgaben wahrnimmt. Obwohl das nicht allzu wahrscheinlich erscheinen mag, könnte der Vertragsstaat die Struktur bereits nach Unterzeichnung der Konvention bestimmt haben, sodass nach der Ratifizierung keine weiteren Änderungen durchgeführt werden müssen.

stärken oder

Der Staat wird die Struktur in dem Fall stärken, wenn bereits eine Struktur besteht, die unter Umständen nicht über ein entsprechend umfassendes Mandat oder nicht über genügend Mittel verfügt, um ihre Aufgaben gemäß Artikel 33(2) wahrzunehmen.

bestimmen oder

Der Staat wird die Struktur bestimmen, sofern ihre Bestandteile bereits vorliegen. Es könnten zum Beispiel eine nationale Menschenrechtinstitution und verschiedene Nichtregierungsorganisationen vorhanden sein, die in ihrer Gesamtheit sämtliche Aufgaben der Struktur gemäß Artikel 33(2) wahrnehmen. In diesem Fall besteht die Rolle des Staates darin, diese Stellen amtlich zur Struktur zu erklären oder zu ernennen.

schaffen.

Der Staat wird die Struktur schaffen müssen, sofern die Aufgaben durch bestehende Stellen mehrheitlich oder überhaupt nicht abgedeckt werden, oder solche Stellen gar nicht existieren.

Parallel zur schrittweisen Umsetzung der in der Konvention verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im jeweiligen Staat haben die Staaten die laufende Verpflichtung zur **Unterhaltung** der Struktur, indem sie fortlaufend für ihre Finanzierung sorgen und sicherstellen, dass es unbeachtet politischer, finanzieller oder anderer Erwägungen bestehen bleibt. Die Vertragsstaaten müssen die Struktur und die Mechanismen innerhalb der Struktur auch stetig stärken, so dass sie sich mit der Zeit verbessert: Nächstes Jahr sollte die Struktur stärker sein als dieses Jahr.

Die Ratifizierung der Konvention ist nur der erste Schritt in einem Prozess. Indem die CRPD die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, auf inländische Stellen zurückzugreifen, die sich auf dem Gebiet der Behindertenrechte in besonderem Maße engagieren, hilft sie ihnen, sich einen rechtsbasierten Ansatz zu Behinderungsfragen zu eigen zu machen und befähigt Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, ihre Rechte gemäß der Konvention geltend zu machen.

Die Vertragsstaaten müssen mit der Schaffung der Struktur gemäß Artikel 33(2) die Ratifizierung der CRPD nicht abwarten. Falls der Staat die Struktur und einen oder mehrere Mechanismen bereits vor der Ratifizierung ermittelt, die für Artikel 33(2) Verantwortung tragen sollen, so können diese Mechanismen ohne Vorbehalte oder interpretatorische Erklärungen auf die Begünstigung der Ratifizierung hin arbeiten und staatliche Institutionen bezüglich möglicher Anpassungen von Gesetzen und politischen Konzepten beraten, die eine Einhaltung der in der Konvention verankerten Richtlinien ermöglichen können.

Die Struktur gemäß Artikel 33(2) sowie die darin enthaltenen unabhängigen Mechanismen haben einen gemeinsamen Auftrag „zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung“ der CRPD. Solange der Gesamtauftrag durch die Struktur abgedeckt bleibt, kann der Vertragsstaat einzelne Verantwortlichkeiten auf die verschiedenen Mechanismen innerhalb der Struktur übertragen.

Um Bedrohungen oder Veränderungen von NMRIs seitens der Staaten vorzubeugen, müssen NMRIs im Sinne der Pariser Grundsätze durch ein „Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang“ geschaffen werden.⁵⁸ Die unabhängigen Mechanismen gemäß Artikel 33(2) der CRPD müssen per Gesetz vorgesehen werden. Dabei stellen sich unter anderem folgende Fragen:

- **Gibt es ein Gesetz, in dem die Mechanismen gemäß Artikel 33(2) geschaffen werden?**
Das Gesetz sollte in zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt und für inländische zivilgesellschaftliche Organisationen leicht zu finden sein.
- **Welche Schritte sind unternommen worden, um das Gesetz in der internationalen Gemeinschaft bekannt zu machen?** Soweit möglich, sollten die Vertragsstaaten der Ratifizierungsurkunde Informationen bezüglich der Schaffung oder Bestimmung der unabhängigen Mechanismen beifügen. Das bedeutet, dass sie bereits bei der Unterzeichnung der CRPD in Erwägung ziehen sollen, auf welche Stellen sie die Verantwortlichkeiten gemäß Artikel 33(2) übertragen möchten.
- **Sind die Zusammensetzung, das Mandat, die Arbeitsmethoden sowie der Haushalt dieser Stellen gesetzlich festgelegt worden?**

Um mindestens zur Bekanntgabe der Person der die Struktur ausmachenden unabhängigen Mechanismen in den einzelnen Vertragsstaaten beizutragen, empfiehlt MDAC dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, ein internetbasiertes Verzeichnis der Strukturen zu erstellen, die die Kontaktdaten der Strukturen und Mechanismen sowie die zu diesen führenden Hyperlinks enthält.

F **Frage 15:** Hat der Vertragsstaat per Gesetz eine aus einem oder mehreren unabhängigen Mechanismen bestehende Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der CRPD geschaffen oder bestimmt?

5.3. Die Aufgaben der Struktur

Nun wenden wir uns den Aufgaben der Struktur, also der Förderung, dem Schutz und der Überwachung der Durchführung der CRPD zu. Die drei Aufgaben haben ihre Besonderheiten und müssen durch jeweils unterschiedliche Maßnahmen wahrgenommen werden. Gleichzeitig ergänzen und sogar überschneiden sich die Aufgaben gegenseitig, so dass sie mitnichten voneinander getrennt werden können.

Mit den folgenden zwei Beispielen soll veranschaulicht werden, wie künstlich eine Trennung dieser Aufgaben wäre.

1. Die unabhängigen Mechanismen innerhalb der Struktur könnten den Vertragsstaat dazu ermutigen, das Fakultativprotokoll zur CRPD zu unterzeichnen – das ist Teil der Überwachungsaufgabe. Im Anschluss daran könnten die Mechanismen Materialien bezüglich des Beschwerdeverfahrens gemäß Fakultativprotokoll verteilen – das ist bereits Förderung. Und die Mechanismen könnten Menschen mit Behinderungen bei der Einreichung von

⁵⁸ Grundsatz 2 (Zuständigkeit und Aufgaben), Pariser Grundsätze, Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, erreichbar unter: http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf.

Beschwerden beim UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen behilflich sein, und dafür sorgen, dass der Vertragsstaat Anschlussmaßnahmen zu den Entscheidungen des Ausschusses einleitet – das ist Teil der Schutzaufgabe.

2. Bei den unabhängigen Mechanismen innerhalb der Struktur könnte eine hohe Anzahl von Beschwerden seitens Privatpersonen bezüglich vermeintlicher schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der CRPD eingehen – das ist Teil der Schutzaufgabe. Die Mechanismen können sich danach entschließen, eine allgemeine Untersuchung der Beschwerde durchzuführen – das ist Teil der Schutzaufgabe. Aufgrund der Empfehlungen, die aus der Untersuchung hervorgehen, können sie dann politischen Entscheidungsträger/-innen Ausbildungen anbieten und Informationen zur Verfügung stellen, sodass solche Rechtsverletzungen in Zukunft vermieden werden können – das ist bereits Förderung.

5.3.1. Förderung

Die Förderung von Menschenrechten umfasst sowohl allgemeine Bewusstseinsbildungsmaßnahmen zur Sensibilisierung der Allgemeinheit, der politischen Entscheidungsträger/-innen sowie anderer Interessengruppen bezüglich Menschenrechte als auch gezielte Maßnahmen zur Förderung der wirksamen Wahrnehmung eines Rechts, einer Reihe von Rechten oder eines Menschenrechtsinstruments durch eine allgemeine oder spezifische Gruppe von Menschen.

Die nachfolgende, nicht abschließende Liste enthält einige Maßnahmen, die die aus unabhängigen Mechanismen bestehende Struktur zur **Förderung** der Rechte gemäß CRPD ergreifen kann. So kann sie zum Beispiel:

1. Entscheidungsträger/-innen detaillierte Analysen der Rechte und Verpflichtungen gemäß CRPD bereitstellen;
2. Für Entscheidungsträger/-innen, einschließlich der Mitarbeiter/-innen der Anlaufstellen Ausbildungen bezüglich der CRPD organisieren;
3. Mit staatlichen Institutionen zusammenarbeiten und zur Einbeziehung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in die politischen Konzepte beitragen;
4. Informationen bezüglich der Berichterstattungsverpflichtungen der Vertragsstaaten bereitstellen sowie Entscheidungsträger/-innen an die einschlägigen Verpflichtungen erinnern;
5. Ausbildungen für Menschen mit Behinderungen organisieren mit dem Ziel, ihnen behindertengerechte Unterstützung bezüglich der CRPD anzubieten, einschließlich Methoden zur Förderung der bedeutsamen Teilhabe an der Erarbeitung von politischen Konzepten, zum Aufbau von Kapazitäten im Interesse der Selbstvertretung sowie zur Ergreifung von Rechtsschutzmaßnahmen;
6. Sicherstellen, dass innerhalb des Bildungssystems im Rahmen der Menschenrechtserziehung auf Behinderungen eingegangen wird. Das umfasst die Anregung von Schulen, die CRPD in Formaten und Sprachen, einschließlich der Gebärdensprache, zu verteilen, die Kindern mit Behinderungen zugänglich sind sowie die Anregung von juristischen Fakultäten und Menschenrechtsinstituten, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihren Lehrplan, ihren Unterricht und in ihre Forschungstätigkeit einzubeziehen;
7. Durch Bildungsmaßnahmen für Jurist/-innen und Richter/-innen sicherstellen, dass die CRPD in der Rechtsprechung entsprechend angewandt und die einschlägigen Gesetze verdeutlicht oder verbessert werden;
8. Die Rechtsprechung (General Comments, Erklärungen und Entscheidungen) der UN-Vertragsorgane, insbesondere des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufarbeiten und veröffentlichen; diese für Entscheidungsträger/-innen und Menschen mit Behinderungen in verständliche Sprache übersetzen; staatliche Institutionen zur Umsetzung von Empfehlungen und zur Vollstreckung von Urteilen anregen, um weitere Rückgriffe auf UN-Vertragsorgane zu vermeiden;

9. Materialien bezüglich des Beschwerdeverfahrens gemäß dem Fakultativprotokoll zur CRPD sowie anderer Beschwerdeverfahren gemäß bestehender Rechtsinstrumente erarbeiten und veröffentlichen;
10. Medienkampagnen bezüglich der CRPD organisieren und andere Bewusstseinsbildungsmaßnahmen ergreifen.

Förderungsmaßnahmen sind unerlässlich zur Sicherstellung dessen, dass die in der CRPD verankerten Paradigmenwechsel, einschließlich des sozialen Modells der Behinderung und einer auf Menschenrechten basierenden Einstellung gegenüber Behinderungen in breiten Schichten der Gesellschaft verstanden und weitgehend internalisiert werden. Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen auch andere staatliche Stellen in die Förderungsmaßnahmen einbezogen werden. So verpflichtet beispielsweise Artikel 9 der CRPD die Vertragsstaaten dazu, Bewusstseinsbildungsmaßnahmen durchzuführen und Materialien bezüglich der CRPD zu veröffentlichen. Im Gegensatz zum Schutz und zur Überwachung können Förderungsmaßnahmen durch unterschiedliche Akteure, einschließlich staatlicher Stellen, ergriffen werden, und müssen nicht die ausschließliche Aufgabe oder Verantwortung der unabhängigen Mechanismen innerhalb der Struktur bleiben. Um Doppelarbeit zu vermeiden und die Einheitlichkeit der Förderungstätigkeit zu gewährleisten, muss die Struktur die ausgeführten Bewusstseinsbildungsmaßnahmen überprüfen und koordinieren, für die Richtigkeit der veröffentlichten Informationen sorgen sowie, wenn nötig, entstehende Lücken ausfüllen.



Question 16: Welche Maßnahmen ergreifen die Mechanismen innerhalb der Struktur, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern? Wie arbeitet die Struktur mit anderen Stellen (einschließlich staatlicher Institutionen) zusammen, die Förderungs- und Bewusstseinsbildungsmaßnahmen ausführen?

5.3.2. Schutz

Der Schutz von Menschenrechten umfasst Maßnahmen zur Verteidigung der Menschenrechte mithilfe quasi-judikativer Gewalt (wie zum Beispiel die Bearbeitung von Beschwerden seitens Privatpersonen und Mediation), Maßnahmen zur Bereitstellung von Unterstützung für Menschen, so dass sie ihre Rechte vor den inländischen Gerichten geltend machen können (wie zum Beispiel Rechtshilfe) oder die Bereitstellung weitreichender Kenntnisse unmittelbar für inländische Gerichte im Interesse der sachgerechten Rechtsprechung. Dementsprechend beinhalten Schutzmaßnahmen die Hilfestellung für Menschen, so dass sie ihre Beschwerden bei inländischen, regionalen und internationalen Stellen und Gerichten einbringen können sowie die Anregung von staatlichen Institutionen, Menschenrechtsprobleme und -verletzungen zu beheben.

Die nachfolgende, nicht abschließende Liste enthält einige Maßnahmen, die die aus unabhängigen Mechanismen bestehende Struktur zum **Schutz** der Rechte gemäß CRPD ergreifen kann. So kann sie zum Beispiel:

1. Sicherstellen, dass es in Gemeindeeinrichtungen sowie (wo zutreffend) in Hafteinrichtungen wie Gefängnissen, psychiatrischen Einrichtungen, Kinderheimen und sozialen Einrichtungen eine Form von Interessenvertretung (Selbstvertretung, Betroffenenvertretung oder Vertretung durch Laien) vorliegt;
2. Beschwerden seitens Privatpersonen bezüglich vermeintlicher Verstöße gegen die CRPD bearbeiten, die durch Menschen mit Behinderungen mitgeteilt werden, und Empfehlungen für staatliche Institutionen geben, damit diese die CRPD besser einhalten können;
3. Mediation zwischen politischen Entscheidungsträger/-innen und Menschen mit Behinderungen bezüglich der Anwendung der CRPD zur Verfügung stellen;
4. Menschen mit Behinderungen vor den inländischen Gerichten Hilfe zu leisten. Diese Aufgabe kann unmittelbar von den unabhängigen Mechanismen wie Ombudsmann-Ämtern wahrgenommen werden, aber auch durch die finanzielle Hilfe in strategisch wichtigen Fällen, so dass gerichtliche Erfolge errungen werden können (zum Beispiel durch die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Unterstützung mit juristischem Fachwissen oder zur Tragung von Gerichtskosten);

5. Bei staatlichen Institutionen Lobbyarbeit leisten, so dass diese Menschen mit Behinderungen durch Rechtshilfe ermöglichen, vermeintliche Verstöße gegen die CRPD bei inländischen Gerichten anzufechten. Rechtshilfe sollte auch Personen bereitgestellt werden, die in ihrem Zugang zum Recht oft eingeschränkt sind, wie Menschen, denen die Handlungsfähigkeit entzogen worden ist, Kindern, Menschen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind oder die in Anstalten untergebracht sind sowie den unmittelbaren Angehörigen von verstorbenen Menschen mit Behinderungen;
6. Vor inländischen Gerichten im Namen der vermeintlichen Opfer von Verstößen gegen die CRPD rechtliche Schritte einleiten;
7. Inländische Gerichte durch Amicus-Curiae-Schreiben oder Äußerungen Dritter über die in der CRPD verankerten Rechte und Pflichten eingehend in Kenntnis setzen sowie den Gerichten bei der sachgerechten Rechtsprechung behilflich sein;
8. Help persons with disabilities to introduce complaints before regional and international bodies and tribunals, including the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities;
9. Act upon issues or individual cases which have been brought to light by domestic as well as regional or international inspection mechanisms. These include the bodies mentioned in Article 16(3) of the CRPD, National Preventive Mechanisms established under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, the UN Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT), UN Special Rapporteurs or Working Groups or any other inspection mechanism; and
10. Ensure follow-up to the decisions of the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities following individual complaints based on the Optional Protocol within the States Parties.

Die Vertragsstaaten müssen die Struktur mit formalen Befugnissen ausstatten, so dass die unabhängigen Mechanismen von ihrer quasi-judikativen Macht Gebrauch machen können. Die unabhängigen Mechanismen müssen berechtigt sein, von allen Menschen Beschwerden entgegenzunehmen, und sie müssen Zugang zu den Informationen genießen, die zur Beurteilung der eingegangenen Beschwerden sowie zur Abgabe von Empfehlungen für staatliche Institutionen benötigt werden.

Die Verantwortung zur Sicherstellung des Schutzes von Rechten gemäß der CRPD, sowohl in Form von Maßnahmen zur Vorbeugung von Verstößen gegen die Konvention als auch durch die Sanktionierung dieser Verstöße mittels der Schaffung eines wirksamen Gerichtssystems verbleibt bei den Vertragsstaaten.

F **Frage 17:** Welche Maßnahmen ergreifen die Mechanismen innerhalb der Struktur, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schützen?

5.3.3. Überwachung

Die Überwachung der Durchführung eines internationalen Menschenrechtsabkommens auf einzelstaatlicher Ebene dient zur Feststellung dessen, inwieweit die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, politischen Konzepte und Praktiken dem Abkommen entsprechen, und inwieweit die Maßnahmen, die der Staat zur Durchführung des Abkommens ergriffen hat, wirksam sind. Darüber hinaus eignet sie sich auch dazu, Staaten bezüglich ihrer Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zur Verantwortung zu ziehen.

Die Überwachung umfasst die Sammlung von Informationen bezüglich der Durchführung (vgl. Artikel 31 der CRPD sowie Abschnitt 4.1.7 der vorliegenden Leitlinien), die Arbeit für die Beseitigung von Menschenrechtsverstößen sowie die Anre-

gung der Vertragsstaaten, mit den internationalen Überwachungsmechanismen zu kooperieren. Die Überwachung der CRPD ist eine enorme Aufgabe, und so bedarf es der fokussierten und strategischen Prioritätensetzung.

Die nachfolgende, nicht abschließende Liste enthält einige Maßnahmen, die die aus unabhängigen Mechanismen bestehende Struktur zur Überwachung der Rechte gemäß CRPD ergreifen kann. So kann sie zum Beispiel:

1. Einen strategischen Überwachungsplan erstellen. Das umfasst die Ausführung von zeitlich begrenzten Programmen und die Ermittlung der Schlüsselinstitutionen innerhalb des Staatsapparates, die für die Umsetzung der in der Konvention verankerten Rechte zuständig sind. Der strategische Überwachungsplan könnte sich auf verschiedene Themenbereiche (Gesundheit, Bildung, Arbeit usw.) oder aber auf bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen (Frauen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten, Menschen auf dem Land usw.) konzentrieren. Der Plan sollte auch den staatlichen CRPD-Durchführungsplan in Erwägung ziehen (siehe Abschnitt 4.1 der vorliegenden Leitlinien), wobei der strategische Überwachungsplan keineswegs an den Durchführungsplan gebunden ist;
2. In Zusammenarbeit mit Kolleg/-innen in verschiedenen Ländern eine Reihe von rechtsbasierten Indikatoren und Benchmarks erarbeiten, mit deren Hilfe die schrittweise Umsetzung der in der CRPD verankerten Rechte bewertet werden kann. Das sollte der Struktur ermöglichen, sich gegenüber staatlichen Institutionen für die Ermittlung von Bereichen einzusetzen, wo weitere Bemühungen nötig sind sowie diese auf Diskriminierungen zwischen verschiedenen Gruppen von Menschen mit Behinderungen aufmerksam zu machen;
3. Bewerten, inwieweit die Rechtsvorschriften und politischen Konzepte mit der CRPD vereinbar sind bzw. Empfehlungen für ihre Harmonisierung mit der CRPD formulieren;
4. Die Praxis überwachen, indem sie selber Studien bezüglich der gelebten Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen durchführen oder diese in Auftrag geben;
5. Die Praxis überwachen, indem sie Vor-Ort-Besuche in der Lebensumgebung von Menschen mit Behinderungen, einschließlich gemeinschaftlicher Dienste und Institutionen durchführen (vgl. Artikel 16(3) der CRPD), oder indem sie Kontakt mit nationalen Untersuchungsstellen, wie zum Beispiel die gemäß dem Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter geschaffenen nationalen Präventionsmechanismen aufnehmen;
6. Politischen Entscheidungsträger/-innen und Parlamentsabgeordneten strategische Richtungsweisung anbieten;
7. Das Gerichtssystem dazu verwenden, Verstöße gegen die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu dokumentieren. Viele Menschen mit Behinderungen stehen unter anderem aufgrund von Stigmatisierung und Diskriminierung, eines Mangels an Informationen bezüglich ihrer Rechte und der Möglichkeiten, diese Rechte wahrzunehmen, des Entzugs der Handlungsfähigkeit sowie der Verweigerung der angemessenen Vorkehrungen bei der Einbringung von Beschwerden erheblichen Hindernissen gegenüber;
8. Formale Ermittlungen sowie allgemeine Untersuchungen bezüglich Fälle von schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen gegen die CRPD durchführen, und gegenüber dem Staat Empfehlungen in Hinblick darauf formulieren, wie solche Verletzungen behoben und in Zukunft vermieden werden können;
9. Staatliche Institutionen dazu anregen, Menschen mit Behinderungen in die Erarbeitung von Gesetzen, politischen Konzepten und Programmen einzubeziehen (vgl. Artikel 4(3) der CRPD);
10. Den Vertragsstaat an seine Verpflichtung erinnern, seinen Staatsbericht gemäß Artikel 35(2) rechtzeitig einzureichen sowie die Fragen seitens des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu beantworten;
11. Politischen Entscheidungsträger/-innen Ausbildungen bezüglich der Ausarbeitung des Staatsberichtes anbieten und Informationen zur Verfügung stellen;
12. Eine Plattform schaffen, die es Nichtregierungsorganisationen ermöglicht, die Erstellung eines „Schattenberichts“ für den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu koordinieren und diesen auszuarbeiten sowie durch eine Zusammenarbeit mit Organisationen, die verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderungen vertreten, dafür zu sorgen, dass im Bericht sämtlichen Gruppen von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen wird;

13. Nach Einreichung des Staatsberichtes für Anschlussmaßnahmen zu den abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sorgen;
14. Staatliche Institutionen durch die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zur CRPD zur Verbesserung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen anregen, und solche Maßnahmen auch in Hinblick auf andere bestehende oder zukünftige Fakultativprotokolle zu verschiedenen Abkommen anregen;
15. In Staaten, die das Fakultativprotokoll zur CRPD ratifiziert haben im Falle von „schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen“ den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kenntnis setzen, und den Ausschuss ersuchen, gemäß Artikel 6 des Fakultativprotokolls eine Untersuchung durchzuführen;
16. Die nötigen Informationen rechtzeitig an sämtliche UN-Vertragsorgane, UN-Sonderberichterstatter und -Arbeitsgruppen, Institutionen der Europäischen Union sowie Institutionen des Europarates übermitteln;
17. An der Konferenz der Vertragsstaaten (vgl. Artikel 40 der CRPD) teilnehmen, und die Konferenz in Zusammenarbeit mit Kolleg/-innen aus verschiedenen Ländern dazu anregen, Problembereiche von regionaler Relevanz bei der Durchführung der CRPD auf die Tagesordnung zu setzen.

Das Ziel der Überwachung der CRPD besteht darin sicherzustellen, dass die Menschen von der Konvention profitieren. Dementsprechend müssen die unabhängigen Mechanismen pluralistisch sein, und sie müssen Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen dazu anregen, den Überwachungsprozess entscheidend mitzugestalten. Das wird in Artikel 33(3) auch als Verpflichtung formuliert. Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien enthält eingehende Ausführungen bezüglich dieser Verpflichtung.

F **Frage 18:** Welche Maßnahmen ergreifen die Struktur und die unabhängigen Mechanismen zur Überwachung

der Durchführung der CRPD?

F **Frage 19:** Wie haben Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen teil am Überwachungsprozess? Wie wird sichergestellt, dass diese Teilhabe bedeutsam ist?

5.4. Die Form der Struktur

Nach den drei Aufgaben der Struktur wenden wir uns in diesem Abschnitt den verschiedenen Formen zu, die die Struktur annehmen könnte. Zuerst gehen wir dabei auf die Pariser Grundsätze ein, da in Artikel 33(2) auf dieses Dokument verwiesen wird. Im Anschluss werden die Themenbereiche Zusammensetzung und Pluralismus, zivilgesellschaftliche Beteiligung, Unabhängigkeit und zu guter Letzt die rechtlichen Grundlagen der unabhängigen Struktur erläutert.

5.4.1. Die Pariser Grundsätze

Artikel 33(2) verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, „die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte“ zu berücksichtigen. Aus den Ursprüngen der Konvention (vgl. Abschnitt 2.3 oben) ist es klar ersichtlich, dass diese Formulierung eigentlich für die „Pariser Grundsätze“ steht, die grundlegende Richtlinien bezüglich der Schaffung und der Stärkung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs) enthalten. NMRIs sind Stellen, die von dem Vertragsstaat zur Durchführung internationaler Menschenrechtsabkommen auf einzelstaatlicher Ebene errichtet werden. Das konkrete Mandat von NMRIs variiert von Land zu Land. Ihre Tätigkeiten können jedoch die Bereitstellung von Anleitungen in Menschenrechtsfragen, die Beratung der Gesetzgebung, die Durchführung von Untersuchungen, die Veröffentlichung von Materialien, die Entgegennahme

von Beschwerden seitens Privatpersonen, die Einleitung von Ermittlungen und das Eingreifen in Gerichtsverfahren umfassen. Die Aufgaben der NMRI können von Menschenrechtsinstitutionen, Kommissionen oder Ombudsmann-Ämtern wahrgenommen werden.

Die Pariser Grundsätze wurden von den NMRI im Rahmen ihres ersten internationalen Treffens in Paris erarbeitet und 1993 sowohl von dem (damaligen) UN-Ausschuss für Menschenrechte als auch der UN-Generalversammlung bestätigt.⁵⁹ Neben Bestimmungen bezüglich der Zusammensetzung, der Befugnisse und der Arbeitsweise der NMRI enthalten die Pariser Grundsätze auch die Voraussetzung, dass NMRI von der Regierung unabhängig sein, die Zivilgesellschaft gebührend vertreten und im Bereich der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte über ein breites Mandat verfügen sollen. NMRI werden mithilfe eines internationalen Bewertungssystems bewertet. Diejenigen, die den Pariser Grundsätzen vollumfänglich entsprechen, erhalten den sogenannten „A-Status“ vom Koordinierungsausschuss der nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.⁶⁰ Diese Institutionen haben ein Stimmrecht im Koordinierungsausschuss sowie Rederecht vor dem UN-Menschenrechtsrat.

5.4.2. Zusammensetzung und Pluralismus

Artikel 33(2) der CRPD wendet die Pariser Grundsätze, die die Voraussetzungen für nationale Stellen enthält, die mit dem allgemeinen Ziel der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte geschaffen werden, auf eine Struktur an, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließt, deren Mandat es ist, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu überwachen. Daher müssen die Pariser Grundsätze im Kontext der CRPD entsprechend angepasst werden.⁶¹

Die CRPD enthält keine genauen Anweisungen bezüglich der Frage, aus welchen Personen oder Institutionen die Struktur gemäß Artikel 33(2) bestehen soll. Der Gebrauch des Ausdrucks „je nachdem, was angebracht ist“ räumt den Vertragsstaaten große Flexibilität bei der Bestimmung der Anzahl und der Art von Mechanismen ein, die in die Struktur einbezogen werden sollen, damit diese ihr Mandat wahrnehmen kann. Die einzige Voraussetzung ist, dass die Struktur und die unabhängigen Mechanismen den Pariser Grundsätzen entsprechen müssen. Wie das unten eingehender erläutert wird, bedeutet das, dass sämtliche Mechanismen von der Regierung unabhängig sein und die Mechanismen in ihrer Gesamtheit die Voraussetzungen für Pluralismus erfüllen müssen. Einer der Mechanismen innerhalb der Struktur sollte als Koordinator benannt werden. Das ist wichtig für die Koordinierung der Arbeit, die Einberufung von Sitzungen, die Vermeidung von Doppelarbeit und die Sicherstellung einer einheitlichen Herangehensweise.

Eine NMRI, die die Voraussetzungen für Unabhängigkeit erfüllt, mag sehr wohl als einer der Mechanismen in die Struktur einbezogen werden, die Vertragsstaaten müssen jedoch vor Augen halten, dass es vorkommen kann, dass diese (zum Beispiel im Falle einer Struktur, die aus einem einzigen Mechanismus besteht) die Voraussetzungen für Pluralismus an und für sich alleine nicht erfüllen. MDAC empfiehlt den Vertragsstaaten, neben der NMRI auch andere Stellen zu erhalten, stärken, bestimmen oder zu schaffen, so dass das Mandat gemäß Artikel 33(2) durch die Struktur vollumfänglich abgedeckt wird. Die folgende Liste enthält Beispiele von Stellen, die in die Struktur einbezogen werden könnten:

⁵⁹ Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen („Pariser Grundsätze“), Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, erreichbar unter: http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf.

⁶⁰ Vgl. <http://nhri.net/default.asp?PID=85&DID=0>.

⁶¹ G. Beco and A. Hoefmans, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: An integral and integrated approach to the implementation of disability. Background document prepared for the international conference „Work Forum for the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities“ (Brussels: Federal Public Service Social Security, 2010).

- Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs) – siehe unten;
- Ombudsmann-Ämter;
- Gleichberechtigungsstellen;
- Untersuchungsstellen (zum Beispiel diejenigen, die gemäß dem Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter entstanden sind);
- Organisationen von Menschen mit Behinderungen (Organisationen, die Menschen mit Behinderungen enthalten). Siehe Abschnitt 5.4.3 unten;
- Behindertenrechtsorganisationen (Organisationen, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten);
- Behindertenorganisationen, die sich auf Kinderrechte, Frauenrechte oder die Rechte anderer Gruppen konzentrieren, die mehreren Formen von Diskriminierung gegenüberstehen;
- Menschenrechtsorganisationen;
- Gewerkschaften;
- Universitäten und Forschungsinstitute.

Mit Hinblick auf die erste Art von Stellen auf dieser Liste (die NMRIs) schreiben die Pariser Grundsätze vor, dass ihre Zusammensetzung und die Ernennung ihrer Mitglieder „sich nach einem Verfahren [bestimmen], das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte (der zivilen Gesellschaft) bietet.“⁶² Gemäß den Pariser Grundsätzen sollten diese Vertreter/-innen der folgenden Stellen enthalten:

- a. „Von nichtstaatlichen Organisationen, die für Menschenrechtsfragen und Bemühungen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zuständig sind, von Gewerkschaften und von engagierten sozialen und Berufsorganisationen, beispielsweise Verbänden von Rechtsanwälten, Ärzten, Journalisten und namhaften Wissenschaftlern;
- b. Von philosophischen oder religiösen Denkrichtungen;
- c. Von Universitäten und qualifizierten Sachverständigen;
- d. Des Parlaments;
- e. Von Ministerien (wenn diese einbezogen werden, sollten ihre Vertreter lediglich in beratender Eigenschaft an den Beratungen teilnehmen).“

F **Frage 20:** Wie wird in der Zusammensetzung der Struktur gemäß 33(2) dem Grundsatz des Pluralismus

Geltung verschaffen? Wie ist diese Zusammensetzung entstanden?

5.4.3. Zivilgesellschaftliche Beteiligung

Die Vertragsstaaten müssen mit Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen bezüglich der Errichtung der Struktur und der Bestimmung der unabhängigen Mechanismen, die Teil dieser Struktur bilden sollen, enge Konsultationen führen und diese in diesen Prozess aktiv einbeziehen. Die Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen sollten auch in die regelmäßige Bewertung der Mechanismen einbezogen werden.

⁶² Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen („Pariser Grundsätze“), Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, erreichbar unter: http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf, Grundsatz 1.

Leser/-innen werden an dieser Stelle gebeten, auf Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien zurückzugreifen, in dem Artikel 33(3) der CRPD eingehend erläutert wird. Durch diese Bestimmung wird die Teilhabe der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen am gesamten Überwachungsprozess sichergestellt. Zur wirksamen Beteiligung an der Überwachung bedarf es verschiedener Formen der Einbeziehung. Dazu muss unter anderem gewährleistet werden, dass

- Menschen mit Behinderungen als Kommissare oder Vorstandsmitglieder an der Arbeit der Stelle gemäß Artikel 33(2) teilnehmen;
- In den Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33(2) ein unabhängiger Mechanismus (zum Beispiel eine NMRI) sowie hierzu ernannte Organisationen von Menschen mit Behinderungen und die breitere Zivilgesellschaft (Organisationen von Menschen aus ethnischen Minderheiten, Frauenorganisationen usw.) einbezogen werden;
- Solche Menschen mit Behinderungen in die Bewertung von politischen Konzepten, Programmen und Gesetzen einbezogen werden;
- Sämtliche Gesetze und politische Konzepte umgehend untersucht werden, die in Abweichung von Artikel 4(3) der CRPD nicht in enger Konsultation und unter aktiver Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen erstellt worden sind;
- Die zur bedeutsamen Teilhabe an der Überwachung benötigten Daten zur Verfügung gestellt werden;
- Menschen mit Behinderungen in die Überwachung von (zum Beispiel) geschlossenen Einrichtungen i.S.v. Artikel 16(3) der CRPD einbezogen werden.

5.4.4. Unabhängigkeit

Wie oben bereits erwähnt, ist MDAC der Überzeugung, dass die gesamte Struktur den Pariser Grundsätzen entsprechen muss, also dass sämtliche Mechanismen, die in der Struktur enthalten sind, unabhängig sein sollten. Das schließt die Möglichkeit der Schaffung einer Plattform für Besprechungen zwischen der Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen (zum Beispiel durch die Anlaufstellen) nicht aus; die Struktur darf jedoch ausschließlich von voll und ganz unabhängigen und pluralistischen Akteuren geprägt sein.

Die unabhängigen Mechanismen müssen finanzielle Unabhängigkeit genießen, so dass alle Formen von Bedrohungen für ihre Funktionsfähigkeit infolge ihrer Tätigkeiten vermieden werden können. Laut Pariser Grundsätze müssen NMRI

über die erforderliche Infrastruktur für die reibungslose Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen, insbesondere über ausreichende Finanzmittel. Diese Finanzmittel sollen ihnen ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen, damit sie von der Regierung unabhängig sind und keiner Finanzkontrolle unterworfen werden, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte.⁶³

Bezüglich der Sicherstellung der Unabhängigkeit stellen sich unter anderem folgende Fragen. Einige der Fragen sind für NMRI relevanter als zum Beispiel für Behindertenorganisationen, und das wurde auch entsprechend gekennzeichnet. Die Liste ist nicht abschließend.

⁶³ Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, ebd., Grundsatz 2.

Fragen, die für sämtliche Organisationen innerhalb des Mechanismus, einschließlich NMRI, relevant sind:

1. **Haben sämtliche Mechanismen ihre Führungsstruktur, Zielsetzungen und finanziellen Quellen veröffentlicht?** Das bedeutet einen wichtigen Schritt in Richtung Transparenz. Die Mechanismen müssen entsprechende Systeme einführen, durch die sichergestellt werden kann, dass die Geldgeber die Tätigkeiten des Mechanismus nicht ungebührlich beeinflussen.
2. **Haben die Mitglieder der jeweiligen Mechanismen Erklärungen zu Interessenkonflikten abgegeben?** Um ihre unparteiische Stellung und das Vertrauen der Allgemeinheit zu sichern, sollten die Mitglieder der unabhängigen Mechanismen die Struktur über etwaige Interessenkonflikte infolge von anderen Mandaten in Kenntnis setzen. Falls Interessenkonflikte bestehen, so sollten sie eine einschlägige Erklärung abgeben, die auf die Internetseite der Struktur hochgeladen werden kann, und sich bei Themen, die durch den Interessenkonflikt betroffen sind, der Stimme enthalten.
3. **Verfügen die jeweiligen Mechanismen über genügend Mittel, um ihre Kernaufgaben wahrzunehmen?** Diese Aufgaben werden in Abschnitt 5.3 der vorliegenden Leitlinien aufgeführt. Falls der Staat der Struktur nicht genügend finanzielle Mittel bereitstellt, so wird sie nicht in der Lage sein, ihre Aufgaben wahrzunehmen und die Konvention wird der Definition nach nicht entsprechen durchgeführt werden können.
4. **Sind die jeweiligen Mechanismen in der Bestimmung ihrer Ausgabeprioritäten und ihres Programms frei von äußerer Einflussnahme?** Die unabhängigen Mechanismen innerhalb der Struktur sollten von der Regierung, staatlichen Stellen oder anderen Aspekten der Zivilgesellschaft, einschließlich zum Beispiel Behindertendiensteanbieter oder der Pharmaindustrie nicht ungebührlich beeinflusst werden.
5. **Können sämtliche Mechanismen ihre Mitarbeiter/-innen ohne Einflussnahme von außen anstellen und entlassen?** Die unabhängigen Mechanismen sollten in der Lage sein, ohne Genehmigung oder Aufsicht seitens der Regierung ihre Mitarbeiter/-innen anzustellen und ihre Prioritäten zu setzen.
6. **Enthält der Finanzplan der Struktur Mittel für den Aufbau von Kapazitäten in der Zivilgesellschaft?** Zur Finanzierung vom Kapazitätenaufbau werden Mittel benötigt, so dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, die einen wesentlichen Bestandteil der Unabhängigkeit von der Regierung darstellen, in der Lage sind, sich vollumfänglich und gleichberechtigt mit anderen am Überwachungsprozess teilzunehmen.

Fragen, die insbesondere für NMRI relevant sind:

7. **Wird der Haushalt der NMRI innerhalb der Struktur vom Parlament (und nicht von der Regierung) bestimmt?** Das sowie strukturelle Garantien für Unabhängigkeit sind wichtige Indikatoren der Unabhängigkeit.
8. **Werden die Mitglieder der NMRI im Rahmen eines fairen, objektiven und klaren Verfahrens ernannt und entlassen?** Es muss unbedingt garantiert werden, dass Mitglieder auch in dem Fall gewählt oder wiedergewählt werden können, wenn sich ihre Ansichten von denen der Regierung unterscheiden. Die Mitglieder sollten im Idealfall vom Parlament und nicht von der Regierung, unter aktiver Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen ernannt werden, denen es erlaubt werden soll, einen Teil der Mitglieder selbst zu ernennen oder wenigstens an dem Auswahlverfahren teilzunehmen.
9. **Verfügt die NMRI über ein dauerhaftes Mandat?** In den Pariser Grundsätzen wird Folgendes vorgesehen: „Um die Stabilität des Mandats der Mitglieder der nationalen Institutionen zu gewährleisten, ohne die eine echte Unabhängigkeit nicht möglich ist, sind sie durch einen offiziellen Akt zu ernennen, der die genaue Dauer ihres Mandats festlegt.“⁶⁴ Langfristige Mandate sind wünschenswert, da sie es den Mitgliedern ermöglichen, sich

⁶⁴ Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, ebd., Grundsatz 3.

den tieferen Ursachen der Probleme im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD zuzuwenden, und da sie es den Mitgliedern erübrigen, ständig über ihre Wiederernennung nachdenken zu müssen.

Obwohl das Prinzip der Unabhängigkeit bei sämtlichen Mechanismen innerhalb der Struktur eine grundlegende Voraussetzung darstellt, ist es je nach Aufgabe des jeweiligen Mechanismus auf eine unterschiedliche Art und Weise anzuwenden. Für die Durchführung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Förderung der CRPD ist Unabhängigkeit keine Voraussetzung. Förderungsmaßnahmen umfassen Bewusstseinsbildungsmaßnahmen, die in Artikel 8 der CRPD als Verpflichtung der Vertragsstaaten anerkannt und von einer breiten Palette von Akteuren durchgeführt werden können, die im Sinne der Pariser Grundsätze nicht unbedingt unabhängig sein müssen. Im Gegensatz dazu ist Unabhängigkeit auf dem Gebiet des Schutzes und der Überwachung der Durchführung der CRPD unerlässlich, da diese Aufgaben Maßnahmen seitens der Regierung in Frage stellen können und das in der Regel auch öfters tun.



Frage 21: Haben die Mechanismen in der Struktur gemäß Artikel 33(2) ihre Unabhängigkeit nachgewiesen?

Kapitel 6. Checklisten für die wirksame Durchführung von Artikel 33 der CRPD

Artikel 33(1) – Errichtung

- F** **Frage 1:** Hat der Vertragsstaat formal (eine) staatliche Anlaufstelle(n) als Kontaktstelle(n) für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD bestimmt? Wurde ein Koordinationsmechanismus zur Förderung der Koordination bei und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen geschaffen? Wurden diese der Zivilgesellschaft mitgeteilt?

Artikel 33(1) – Aufgaben

- F** **Frage 2:** Was für Maßnahmen werden durch die Anlaufstelle(n) in die Wege geleitet, um bezüglich der CRPD das Bewusstsein der Gesellschaft zu bilden?
- F** **Frage 3:** Was tut der Vertragsstaat, um eine effiziente Kooperation bei und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen in Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD sicherzustellen?
- F** **Frage 4:** Wie wird seitens der Anlaufstelle für enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen und ihre aktive Einbeziehung in Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD gesorgt?
- F** **Frage 5:** Wurde zum Zeitpunkt der Ratifizierung der CRPD eine Baseline-Analyse durchgeführt? Wurde sie unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen erstellt, und diesen später zur Verfügung gestellt?
- F** **Frage 6:** Ist für die CRPD ein Durchführungsplan erarbeitet worden? Wurde sie unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen erstellt, und diesen später zur Verfügung gestellt?
- F** **Frage 7:** Wie sammelt der Vertragsstaat geeignete Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten? Wie wurden diese Informationen Vertreter/-innen von staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen, zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht?
- F** **Frage 8:** Wie unterhält/unterhalten die Anlaufstelle(n) einen wirksamen Dialog mit dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderen Organen, die die Durchführung von internationalen Abkommen überwachen?
- F** **Frage 9:** Welche Maßnahmen ergreift die Anlaufstelle um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen im Berichterstattungsverfahren an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen beteiligt sind?

Article 33(1) – form and structure

- F** **Frage 10:** Wo innerhalb des Staatsapparates wurde die leitende Anlaufstelle bestimmt? Wo wurden weitere Anlaufstellen bestimmt?
- F** **Frage 11:** Verfügt die leitende Anlaufstelle über die entsprechenden Befugnisse, um die zur Durchführung der CRPD benötigten Maßnahmen auf Staats-, regionaler und lokaler Ebene zu koordinieren?
- F** **Frage 12:** Wie viele Mitarbeiter/-innen sind bei der/den Anlaufstelle(n) tätig (jeweils auf Vollzeitkräfte umgerechnet)? Inwiefern ist diese Anzahl angemessen?
- F** **Frage 13:** Was für Kapazitätsbildungsmaßnahmen werden durchgeführt um sicherzustellen, dass die Mitarbeiter/-innen der Anlaufstelle(n) haben ein umfassendes Verständnis von der CRPD und ihrem Wertesystem sowie von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten bezüglich Behinderungen auf Staatsebene? Sind Trainings für die Mitarbeiter/-innen der Anlaufstelle von Menschen mit Behinderungen geführt worden?
- F** **Frage 14:** Welche Finanzmittel sind der/den Anlaufstelle(n) im Zusammenhang mit der Durchführung der CRPD zur Verfügung gestellt worden? Reichen diese Finanzmittel aus, um die Wahrnehmung des Mandats durch die Anlaufstelle(n) zu ermöglichen?

Artikel 33(2) – Errichtung

- F** **Frage 15:** Hat der Vertragsstaat per Gesetz eine aus einem oder mehreren unabhängigen Mechanismen bestehende Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der CRPD geschaffen oder bestimmt?

Artikel 33(2) – Aufgaben

- F** **Frage 16:** Welche Maßnahmen ergreifen die Mechanismen innerhalb der Struktur, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern? Wie arbeitet die Struktur mit anderen Stellen (einschließlich staatlicher Institutionen) zusammen, die Förderungs- und Bewusstseinsbildungsmaßnahmen ausführen?
- F** **Frage 17:** Welche Maßnahmen ergreifen die Mechanismen innerhalb der Struktur, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schützen?
- F** **Frage 18:** Welche Maßnahmen ergreifen die Struktur und die unabhängigen Mechanismen zur Überwachung der Durchführung der CRPD?
- F** **Frage 19:** Wie haben Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen teil am Überwachungsprozess? Wie wird sichergestellt, dass diese Teilhabe bedeutsam ist?

Artikel 33(2) – Form und Aufbau

- F** **Frage 20:** Wie wird in der Zusammensetzung der Struktur gemäß 33(2) dem Grundsatz des Pluralismus Geltung verschaffen? Wie ist diese Zusammensetzung entstanden?
- F** **Frage 21:** Haben die Mechanismen in der Struktur gemäß Artikel 33(2) ihre Unabhängigkeit nachgewiesen?

Kapitel 7. Begriffsbestimmungen und Abkürzungen

Achtung der Menschenrechte: Die Verpflichtung zur Achtung von Menschenrechten bedeutet, dass die Staaten Menschen nicht daran hindern dürfen, ihre Rechte zu genießen und auszuüben, und alle Verstöße gegen Menschenrechte unterlassen müssen. Des Weiteren müssen sie Gesetze, politische Konzepte und Praktiken aufheben, die mit den Menschenrechten unvereinbar sind.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights – UDHR): Ein international anerkanntes Dokument, in dem Bürgerrechte und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert sind. Die UDHR wurde von der UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948, nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs verabschiedet, und alle Mitgliedstaaten der UN haben sich zu ihrer Einhaltung verpflichtet. Obwohl die UDHR ursprünglich als nicht bindendes Instrument erarbeitet wurde, sind einige ihrer Bestimmungen durch Völkergewohnheitsrecht für die Staaten bindend geworden.

Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR): Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist ein Amt des UN-Sekretariats mit Sitz in Genf. Sein Mandat umfasst die Förderung und den Schutz von Menschenrechten. Innerhalb der UN führt es Menschenrechtsforschungs- und Bildungstätigkeiten, Öffentlichkeitsarbeit sowie Interessenvertretungsaufgaben durch.

Angemessene Vorkehrungen: In Artikel 2 der CRPD werden angemessene Vorkehrungen als „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen“ definiert, „die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“. Angemessene Vorkehrungen werden in Kapitel 3 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert.

Anlaufstelle: Artikel 33(1) der CRPD verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention zu bestimmen. Die Anlaufstellen gemäß Artikel 33(1) werden in Kapitel 4 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert.

Behinderung: In der Präambel der CRPD wird Behinderung als ein Begriff bestimmt, von dem sich das Verständnis „ständig weiterentwickelt“ und „aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“. In Artikel 1 der CRPD wird der Begriff näher erläutert: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen 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.“

Förderung von Menschenrechten: Die Förderung von Menschenrechten umfasst sowohl allgemeine Bewusstseinsbildungsmaßnahmen zur Sensibilisierung der Allgemeinheit, der politischen Entscheidungsträger/-innen sowie anderer Interessengruppen bezüglich Menschenrechte als auch gezielte Maßnahmen zur Förderung der wirksamen Wahrnehmung eines Rechts, einer Reihe von Rechten oder eines Menschenrechtsinstruments durch eine allgemeine oder spezifische Gruppe von Menschen.

Interessenvertretung: Interessenvertretung umfasst einen breiten Kreis von Maßnahmen, die Personen oder Gruppen durch gesprochene oder geschriebene Sprache oder Tätigkeiten ergreifen können, um die Gestaltung oder Umsetzung politischer Konzepte oder Programme zu beeinflussen, Rechte zu sichern, Dienste zu erhalten oder die Verteilung öffentlicher Mittel zu beeinflussen. Interessenvertretung kann die Formen der Betroffenenvertretung, der staatsbürgerlichen Interessenvertretung, der professionellen Interessenvertretung oder der rechtlichen Interessenvertretung annehmen, und kann im eigenen Namen oder im Namen anderer ausgeübt werden.

Kommunikation: Gemäß Artikel 2 der CRPD, in dem die Schlüsselbegriffe der Konvention definiert werden, „schließt ‚Kommunikation‘ Sprachen, Textdarstellung, Brailleschrift, taktile Kommunikation, Großdruck, leicht zugängliches Multimedia sowie schriftliche, auditive, in einfache Sprache übersetzte, durch Vorleser zugänglich gemachte sowie ergänzende und alternative Formen, Mittel und Formate der Kommunikation, einschließlich leicht zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologie, ein.“ Artikel 2 enthält ebenfalls, dass „Sprache‘ gesprochene Sprachen sowie Gebärdensprachen und andere nicht gesprochene Sprachen ein[schließt].“

Koordinierungsmechanismus: Artikel 33(1) verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, die Schaffung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus sorgfältig zu prüfen, der die zur Durchführung der CRPD benötigten Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen des Staatsapparates erleichtern soll. Der Koordinierungsmechanismus gemäß Artikel 33(1) wird in Kapitel 4 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert.

Menschen mit geistigen Behinderungen: Geistige Behinderungen haben grundsätzlich zur Folge, dass man infolge einer anhaltenden Erkrankung, die bereits bei der Geburt vorhanden ist oder sich vor dem Alter von achtzehn Jahren entwickelt, im Bereich der geistigen und adaptiven Funktionen größere Schwierigkeiten hat als die Mehrheit der Menschen. Menschen, die als „geistig behindert“ bezeichnet werden, könnte es schwerer fallen, Alltagsaktivitäten wie Kommunikation, Interaktionen mit anderen, Umgang mit Geld, Erledigung von Haushaltsaufgaben oder Körperpflege auszuführen. Obwohl sich „geistige Behinderungen“ im engeren Sinne von anderen „Entwicklungsbehinderungen“ unterscheiden, werden die beiden Begriffe oft synonym verwendet.

Menschen mit psychosozialen Behinderungen: Menschen mit psychosozialen Behinderungen sind jene Menschen, die mit psychischen Problemen kämpfen bzw. die sich als „Nutzer/-innen von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen“, „Überlebende von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen“ oder „verrückt“ bezeichnen. Diese Gruppen schließen sich gegenseitig nicht aus. Die Rechte von Menschen mit psychosozialen Behinderungen werden durch die CRPD abgedeckt (vgl. Artikel 1 der CRPD).

Menschenrechtskommissar des Europarates: Eine Person, die innerhalb des Europarates als unabhängiger Amtsträger ernannt wird, um in den Mitgliedstaaten des Europarates das Bewusstsein für Menschenrechte und ihre Achtung zu fördern.

Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI): Staatliche Organisationen, die die Förderung und den Schutz von Menschenrechten auf einzelstaatlicher Ebene zum Ziel haben. Gemäß Pariser Grundsätze sollen NMRIs von der Regierung unabhängig sein, die Zivilgesellschaft gebührend vertreten sowie im Bereich der Förderung und des Schutzes von Menschenrechten über ein breites Mandat verfügen. Während das konkrete Mandat der NMRIs von Rechtssystem zu Rechtssystem variiert, können ihre Tätigkeiten jedoch die Bereitstellung von Anleitungen in Menschenrechtsfragen für die Regierung, die Beratung der Gesetzgebung, die Durchführung von Untersuchungen, die Veröffentlichung von Materialien, die Bearbeitung von Beschwerden seitens Privatpersonen sowie das Eingreifen in Gerichtsverfahren umfassen.

Pariser Grundsätze: Artikel 33(2) verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, „die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte“ zu berücksichtigen. Diese Grundsätze, als „Pariser Grundsätze“ bekannt, formulieren die grundlegenden Leitlinien bezüglich der Schaffung und der Stärkung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs). Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Zusammenhang mit Artikel 33(2) werden in Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert.

Schutz von Menschenrechten: Die Vertragsstaaten von Menschenrechtsabkommen sind verpflichtet, Menschenrechte zu schützen. Das bedeutet, dass sie jeden und jede, einschließlich Menschen mit Behinderungen, gegen Menschenrechtsverstöße seitens nichtstaatlicher Akteure, wie zum Beispiel Firmen, Dienstleistern im Gesundheitssektor, andere Privatorganisationen und natürliche Personen, schützen müssen. In Artikel 33(2) wird Schutz als Aufgabe der Struktur bestimmt. Der Schutz von Menschenrechten umfasst Maßnahmen zur Verteidigung der Menschenrechte mithilfe quasi-judikativer Gewalt (wie zum Beispiel die Bearbeitung von Beschwerden seitens Privatpersonen und Mediation), Maßnahmen zur Bereitstellung von Unterstützung für Menschen, so dass sie ihre Rechte vor den inländischen Gerichten geltend machen können (wie zum Beispiel Rechtshilfe) oder die Bereitstellung von Kenntnissen unmittelbar für inländische Gerichte im Interesse der sachgerechten Rechtsprechung. Dementsprechend beinhalten Schutzmaßnahmen die Hilfestellung für Menschen, so dass sie ihre Beschwerden bei inländischen, regionalen und internationalen Stellen und Gerichten einbringen können sowie die Anregung von staatlichen Institutionen, Menschenrechtsprobleme und -verletzungen zu beheben.

Struktur: Artikel 33(2) der CRPD verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, innerhalb des Vertragsstaates eine Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der CRPD zu bestimmen oder zu schaffen, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließen kann. Die Struktur gemäß Artikel 33(2) wird in Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert.

Unabhängiger Mechanismus: Artikel 33(2) der CRPD verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, innerhalb des Vertragsstaates eine Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der CRPD zu bestimmen oder zu schaffen, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließen kann. Die Struktur gemäß Artikel 33(2) sowie die darin enthaltenen unabhängigen Mechanismen werden in Kapitel 5 der vorliegenden Leitlinien näher erläutert.

UN-Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte (Rahmenbestimmungen): Die Rahmenbestimmungen wurden 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedet, und verankern die moralische und politische Verpflichtung der Staaten, Maßnahmen zur Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Die 22 Bestimmungen decken sämtliche Aspekte des Lebens von Menschen mit Behinderungen ab, und dienen als Grundlage für Politikgestaltung sowie technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Überwachung von Menschenrechten: Die Überwachung der Durchführung von internationalen Menschenrechtsabkommen dient zur Feststellung dessen, inwieweit die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, politischen Konzepte und Praktiken mit den im Abkommen verankerten Verpflichtungen zu vereinbaren sind, und inwieweit die Maßnahmen, die der Staat zur Durchführung des Abkommens ergriffen hat, wirksam sind. Darüber hinaus eignet sie sich auch dazu, Staaten bezüglich ihrer Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zur Verantwortung zu ziehen. Die Überwachung umfasst die Sammlung von Informationen bezüglich der Durchführung

(vgl. Artikel 31 der CRPD und Abschnitt 4.1.7 der vorliegenden Leitlinien), Anregungen zur Aufhebung, Wiedergutmachung und Vermeidung von Menschenrechtsverstößen sowie Ermutigung der Vertragsstaaten, mit den internationalen Überwachungsmechanismen zu kooperieren.

Vertragsstaat: Mit der Ratifizierung eines Vertrags, einer Konvention oder eines Abkommens durch einen Staat oder eine Organisation für regionale Integration werden die im Instrument enthaltenen Bestimmungen für den jeweiligen Staat oder die jeweilige Organisation bindend, und der Staat oder die Organisation wird Vertragsstaat des Instruments. In den vorliegenden Leitlinien verstehen wir unter „Vertragsstaaten“ die Vertragsstaaten der CRPD.

Zivilgesellschaft: Die Zivilgesellschaft besteht aus zivilen und sozialen Organisationen und vertritt den dritten Sektor der Gesellschaft, der sich vom staatlichen und vom privaten Sektor unterscheidet. Die gesunde Zivilgesellschaft dient als Grundlage für eine funktionsfähige Demokratie, und bedarf freiwilliger gemeinschaftlicher Handlungen für soziale Veränderungen und im öffentlichen Interesse. Zivilgesellschaftliche Teilhabe ist das Herzstück der CRPD: Zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Überwachung der Durchführung der CRPD muss Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen sowie sämtliche anderen Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen umfassen, die auf die Förderung, den Schutz oder die Überwachung der Durchführung der CRPD hin arbeiten.

Zugänglichkeit: Artikel 9 der CRPD verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen in der Lage sind, ihr Leben unabhängig zu führen und an der Gemeinschaft in vollem Maße teilzuhaben. Das umfasst die Ausarbeitung und Veröffentlichung von Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von öffentlichen Diensten und Einrichtungen sowie die Überwachung ihrer Durchführung; die Bereitstellung von Schulungen zu Fragen der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen; die Bereitstellung von zugänglichen Beschilderungen und menschlicher Hilfe (einschließlich Personen zum Führen und Vorlesen sowie Dolmetscher) in öffentlichen Räumen; die Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien; sowie die Förderung der Gestaltung, der Entwicklung, der Herstellung und des Vertriebs zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien.

Abkürzungen

CRPD	UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen)
CRPD Committee	UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen)
DPO	Disabled people's organisation (Behindertenorganisation)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
MDAC	Mental Disability Advocacy Center
MDGs	Millennium Development Goals (Millennium-Entwicklungsziele)
NGO	Non-governmental organisation (Nichtregierungsorganisation)
NHRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte)
OPCAT	Optional Protocol to the UN Convention against Torture (Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter)
OP-CRPD	Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen)

Kapitel 8. Weitere Quellen

Bücher und Buchkapitel

Oddný Arnardóttir and Gerard Quinn (eds), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2009).

Federico Fleischmann, „The Role of Civil Society in the Monitoring of the Human Rights of Persons with Disabilities“, in *National Monitoring Mechanisms of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Mexico D.F. 2008), 141-152, erreichbar unter http://www.nhri.net/2008/0805_libro_discapacidad.pdf.

Gábor Gombos and Amita Dhanda, *Catalyzing Self-Advocacy: an Experiment in India* (Pune: Bapu Trust, 2009).

Oliver Lewis and Penelope Munro, „Civil Society Involvement in Mental Health Law and Policy Reform“ in *Mental Health and Human Rights*, ed. M. Dudley, D. Silove, and F. Gale (Oxford: Oxford University Press, i.E. 2011).

Oliver Lewis, „The Expressive, Educational and Proactive Roles of Human Rights: An Analysis of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities“. In B. McSherry and P. Weller (eds), *Rethinking Rights-Based Mental Health Laws* (Oxford: Hart Publishing, 2010), 97-128.

Janet Newman, „Joined-up government: the politics of partnership“ in *Modernising Governance, New Labour, Policy and Society*, (London: Sage, 2001).

Bernadette McSherry (ed), *International Trends in Mental Health Laws: A Law in Context Special Issue* (The Federation Press: 2008).

Fachzeitschriften

Gauthier de Beco, „Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Another Role for National Human Rights Institutions?“ *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29 (1) (2011): 84-106.

Arlene Kanter (ed), „Special Issue, Symposium: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities“ *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 34 (Spring 2007).

Michael Stein and Janet Lord, „Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Innovations, Lost Opportunities, and Future Potential“, *Human Rights Quarterly* 32 (2010): 691-730.

Internetseiten

Tägliche Zusammenfassung der Verhandlungen bezüglich der CRPD, 23. August 2004, erreichbar unter:
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart25.htm>;
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6amnestyda25.doc>.

Berichte der hochrangigen EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ bezüglich der UN CRPD, erreichbar auf der Internetseite Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=431&langId=de>.

Harvard Project on Disability, *Change your life with Human Rights!* (The President and Fellows of Harvard College 2008), erreichbar unter: http://www.hpod.org/pdf/Change_Your_Life_With_Human_Rights.pdf.

Human Rights Yes!, erreichbar unter: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/hreduseries/TB6/index2.html>.

Involve, erreichbar unter: <http://www.involve.org.uk/>.

Partner für eine bessere Politik: Ein Handbuch über Mainstreaming, erreichbar unter: http://www.inclusion-europe.org/MMDP/DE/DE_Manual.pdf.

„UN Enable“ Internetseite über das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, erreichbar unter: <http://www.un.org/disabilities/>.

Value+ Resources, erreichbar unter: <http://www.eu-patient.eu/Initatives-Policy/Projects/EPF-led-EU-Projects/ValuePlus/Resources/Value-Resources/>.

Valuing People: a new strategy for learning disability for the 21st century, erreichbar unter: <http://www.publications.doh.gov.uk/learningdisabilities/access/index.htm>.

Andere Dokumente

Asia Pacific Forum, „Disability Issues Paper“ (12th Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Sydney, Australia, 24-27 September 2007).

Gauthier de Beco and Alexander Hoefmans, „The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: an Integral and Integrated Approach to the Implementation of Disability Rights“ – study commissioned by the Belgian Federal Public Service Social Security (2011).

European Union Agency for Fundamental Rights, „The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities“ – Bericht erreichbar unter:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub-vote-disability_en.htm.

Thomas Hammarberg, „Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality“ (Strasbourg, 21 March 2011), erreichbar unter: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1761031>.

- International Disability Caucus, „Draft Article 25 International and National Monitoring and Other Aspects of Implementation“ (8 August 2005) erreichbar unter: www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6id-cda25.doc.
- Joint Committee on Human Rights, „The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, First Report of Session 2008-09“, HL Paper 9, HC 93, (4 January 2009).
- National Human Rights Institutions, „Draft Text on Monitoring“, 6th Session of the Ad Hoc Committee (10 August 2005), erreichbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6nhrida25.doc>.
- OHCHR, Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen („Pariser Grundsätze“), Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, erreichbar unter: http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf.
- OHCHR, Thematic Study on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A/HRC/13/29 22 (December 2009), erreichbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-29.pdf>.
- OHCHR, Training Manual on Human Rights Monitoring, Professional Training Series No. 7 (United Nations, Geneva and New York, 2011), erreichbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf>.
- Gerard Quinn, „NHRIs and Next Steps under the UN Convention on the Human Rights of Persons with Disabilities“, Nineteenth Session of the Annual Meeting of the International Coordinating Committee (ICC), agenda item 13 (Geneva, 23 March 2007).
- UN-Generalversammlung, Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, 20. Dezember 1993, A/RES/48/96, erreichbar unter: www.netzwerk-artikel-3.de/un-konv/doku/un-rahmbed.pdf.
- UN Human Rights Council, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 22 December 2009, A/HRC/13/29, erreichbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bbda5062.html>.
- University of Bristol, „Monitoring and Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the UK: Role of the Government, Statutory and Civil Society Organisations“ – Report from the roundtable at the University of Bristol (9 February 2009).
- Kutsal Yesilkagit and Berend Snijders, „Between Impartiality and Responsiveness: Equality Bodies and Practices of Independence“ – Study commissioned by Equinet, (December 2008), erreichbar unter: <http://www.equineteurope.org/331.htmlorg/331.html>.

Mental Disability Advocacy Center

Als internationale Menschenrechtsorganisation setzt sich das Mental Disability Center (MDAC) für die Rechte von Kindern und Erwachsenen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen ein. MDAC greift auf Rechtsmittel zurück, um durch strategisch wichtige Gerichtsverfahren, Interessenvertretung, Forschung, Überwachung und Kapazitätenaufbau die Chancengleichheit und soziale Integration zu fördern.

Wir streben eine Welt der Gleichberechtigung an, wo Menschen unbeachtet emotionaler, geistiger und Lernunterschiede gleichermaßen geschätzt, wo die jedem Menschen innewohnende Autonomie und Würde in vollem Maße geachtet und wo Menschenrechte ohne jegliche Diskriminierung für alle Menschen umgesetzt werden.

- Kuratorium** Michael Bach (Kanada) • Peter Bartlett (Vereinigtes Königreich) • Felicity Callard (Vereinigtes Königreich) • Ivan Fiser (Serbien und Vereinigtes Königreich) • Robert Kushen (USA) • Anna Lawson (Vereinigtes Königreich) • Gábor Liener (Ungarn)
- Geschäftsführer** Oliver Lewis
- Mitarbeiter/-innen und Berater/-innen** Noémi Kiry Ambrus (Operations Director) • Ngila Bevan (Legal Officer) • Ágnes Császár (Advocacy Assistant) • Eszter Csilléry (Financial and Executive Assistant) • Ibolya Fabula (Finance Officer) • Gábor Gombos (Senior Advocacy Officer) • Sándor Gurbai (Legal Officer) • Gábor Halmai (Programmes Assistant) • Dorottya Karsay (Policy and Advocacy Officer) • Zuzana Kovalová (Legal Officer) • Lajos Labossa (Legal Assistant) • Eyong Mbuen (Legal Officer) • Lycette Nelson (Litigation Director) • Natália Simon (Receptionist) • Andrea Spitzálszky (Legal Officer) • Orsolya Süveg (Office Cleaner) • Kathryn Vandever (Policy and Advocacy Officer)
- Rechtsüberwachung** Dmitri Bartenev, St. Petersburg, Russland • Aneta Genova, Sofia, Bulgarien (Bulgarian Helsinki Committee) • Zuzana Durajová, Barbora Rittichová und Maros Matiaszko, Brno, Tschechien (League of Human Rights)
- Berater/-innen** Norbert Bognár (IT) • István Fenyvesi (Publications) • Gavin Garman (Detention Monitoring) • Robert Gordon (Legal Capacity) • Maths Jersperson (Legal Capacity) • Sarolta Kozma (Accountant) • Mat Kinton (Detention Monitoring) • Anna Nilsson (Legal Capacity) • Jasna Russo (Research) • Zoltán Várady (Website)
- Rechtsberatungsnetzwerk** Peter Bartlett (Kanada and Vereinigtes Königreich, Vorstand) • Paul Bowen (Vereinigtes Königreich) • Ira Burmin (USA) • Luke Clements (Vereinigtes Königreich) • Yonko Grozev (Bulgarien) • Aart Hendricks (Niederlande) • Robert Kushen (USA) • Olivier De Schutter (Belgien) • Lilla Farkas (Ungarn) • Lovorka Kusan (Kroatien) • Anna Lawson (Vereinigtes Königreich) • Vesselin Vandova (Bulgarien)
- Unsere letzten Volontär/-innen und Praktikant/-innen** Germán Sánchez Díaz de Isla (Spanien) • Oana Georgiana Girlescu (Rumänien) • Anupa Iyer (USA) • Esther Njeri Kamau (Kenia) • Diane Prayle (Vereinigtes Königreich) • Zaruhi Saroyan (Armenien) • Tesfahun Alemayehu Terrefe (Äthiopien)

Weitere Auskunft:

Mental Disability Advocacy Center (MDAC)

H-1051 Budapest

Hercegprímás utca 11, Hungary

Telephone: +36 1 413 2730

Fax: +36 1 413 2739

Email: mdac@mdac.info

Website: www.mdac.info