

Die BRK als Rechtsinstrument

Markus Schefer, 29. März 2021

Liebe Freunde und Kolleg:innen

Ich bin Schweizer und gehöre dem Ausschuss seit 2019 an. Seit ich 1990 mit der Forschung zu meiner Promotion begonnen habe, bin ich als Rechtswissenschaftler tätig. Seit Jahrzehnten wird mir die Freude zuteil, eng mit Menschen mit Behinderungen in der Schweiz und ihren Organisationen zusammenarbeiten zu können. Ich habe sie rechtlich beraten und juristische und politische Lobbyarbeit geleistet, um Reformen in der Behindertenpolitik und -gesetzgebung auf allen Ebenen unseres Bundesstaates voranzutreiben. Als Mitglied des Ausschusses bemühe ich mich, mein juristisches Fachwissen bestmöglich in unsere Arbeit einzubringen. Ich hoffe, dass ich auf diese Weise dazu beitragen kann, den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch internationales Recht zu stärken. Da meine eigene Lebensgeschichte - abgesehen von meinen beiden wunderbaren Töchtern - nicht annähernd so interessant ist wie die meiner Kolleg:innen, werde ich mich in meinen nachfolgenden Ausführungen - wie von unserem Vorsitzenden erbeten - auf die Frage konzentrieren, welche Bedeutung es hat, dass die UNO-BRK internationales Recht ist.

Unsere Konvention gehört zu den jüngsten der neun Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen. Gegenwärtig haben 182 Länder und die EU formell erklärt, dass sie rechtlich an die BRK gebunden sind. Unsere Konvention ist internationales Recht und verbindlich für alle Mitgliedsstaaten. Der von den Vertragsstaaten ratifizierte Text ist der sprachliche Ausdruck der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen.

Die neun UNO-Menschenrechtsverträge setzen Ausschüsse mit der Aufgabe ein, deren Umsetzung zu überwachen. Unser Ausschuss überwacht die Umsetzung der BRK durch die Vertragsstaaten. Es ist unsere Aufgabe zu beurteilen, ob der Vertragsstaat die rechtlichen Verpflichtungen erfüllt, die er mit der Ratifizierung der Konvention eingegangen ist.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müssen wir zunächst die Bedeutung der Bestimmungen des Übereinkommens ermitteln. In vielen Bereichen ist der Text der Konvention recht spezifisch und eignet sich für eine relativ unkomplizierte Bestimmung seiner Bedeutung. In einigen Bereichen kann der Text jedoch undeutlich und schwer zu verstehen sein. Lassen Sie mich Artikel 4(2) BRK als Beispiel anführen. Diese Bestimmung besagt: "Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel ... Massnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, ...". Was sind "wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte"? Wie viel ist "unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel"? Wie schnell ist "nach und nach die volle Verwirklichung... erreichen"?

Um solche Fragen zu beantworten, müssen wir über den Text hinausgehen. Was bedeutet das? Wo gehen wir? Lassen Sie mich mit einer Verneinung beginnen: Nicht unsere

individuellen Vorstellungen von dem, was gerecht und notwendig ist, sind entscheidend. Vielmehr legt Völkerrecht, in diesem Fall die Wiener Vertragsrechtskonvention, verbindlich fest, was wir in solchen Situationen zu tun haben: Wir müssen den Kontext der Bestimmung, die wir auslegen, und den Sinn und Zweck der BRK beurteilen.

Lassen Sie mich mit dem Kontext beginnen: Die BRK garantiert im Allgemeinen keine neuen Rechte, sondern bezweckt bestehende Rechte für Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen. Ein wichtiger Aspekt ihres Kontextes sind daher die Rechte, die durch andere Menschenrechtsverträge garantiert werden. In unserem Beispiel bedeutet dies, dass wir uns den UNO-Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (ICESCR) ansehen müssen, der in seinem Artikel 2 eine ähnliche Bestimmung enthält, nach der Artikel 4(2) der BRK formuliert wurde. Seit der Verabschiedung des ICESCR im Jahr 1966 gibt es eine umfangreiche Verfahrenspraxis durch die Vertragsstaaten, den Ausschusses für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, andere UNO-Gremien und die Gerichte vieler Vertragsstaaten. Darüber hinaus hat die wissenschaftliche Literatur diese Praxis systematisiert, strukturiert und weiterentwickelt. Die Wiener Konvention verpflichtet uns, diese Praktiken und ihre Erkenntnisse bei der Auslegung der BRK zu berücksichtigen.

Die Zeit reicht nicht, um alle Quellen zu erörtern, die wir laut Wiener Konvention zu berücksichtigen haben. Die zentrale Erkenntnis für unsere Zwecke hier ist, dass wir eng an das Völkerrecht gebunden sind, wenn es darum geht, die BRK zu interpretieren und ihr konkrete Bedeutung zu verleihen. Die Methoden, die wir anwenden müssen, sind verbindlich niedergeschrieben und für uns bindend. Es steht uns nicht frei, sie zu akzeptieren oder abzulehnen. Der Eid, den wir abgelegt haben, beinhaltet die getreue Einhaltung dieser Regeln.

Es wäre jedoch falsch anzunehmen, dass das Befolgen der Auslegungsregeln uns von der Notwendigkeit entbindet, unser Urteilsvermögen einzusetzen. Viele Fragen, die wir in unserem Ausschuss zu entscheiden haben, verlangen von uns, aus einer Vielzahl möglicher Antworten zu wählen. Ein Beispiel bezieht sich auf das Recht auf Leben in Artikel 10, der lautet "dass jeder Mensch ein angeborene Recht auf Leben hat...". Kaum ein Thema ist in den Menschenrechtsgesetzen kontroverser diskutiert worden als die Frage, wann Leben beginnt. Ich nehme an, dass die meisten von uns eine Vorstellung davon haben, wie diese Frage zu beantworten ist; und wir würden uns höchstwahrscheinlich kaum auf eine einzige Antwort einigen können - weder nach sorgfältigster und gründlichster Analyse des von der Wiener Konvention vorgegebenen Materials noch nach ausführlichen gemeinsamen Diskussionen.

Nicht alle Fragen, die unser Urteil erfordern, sind jedoch gleichermaßen unlösbar. In mehreren innerstaatlichen Verfahren ist zum Beispiel die Frage aufgetaucht, ob Adipositas als Behinderung gelten kann. Eines Tages werden wir diese Frage vielleicht für die Zwecke der BRK entscheiden müssen. Das würde von uns verlangen, ein Urteil zu fällen. Ich nehme an, dass wir gute Chancen haben, in dieser Frage zu einem Konsens zu gelangen.

Urteile zu fällen, wirft uns auf uns selbst als Individuum zurück. Wir alle sind durch unsere sehr persönlichen Lebensgeschichten geformt worden und haben eine Persönlichkeit entwickelt, die auf unsere ganz persönlichen und einzigartigen Erfahrungen zurückgehen. Wir alle bringen unsere Persönlichkeit in die Ausübung des Urteils bei der Anwendung der BRK ein. Es ist daher von größter Bedeutung für unser Unterfangen, die BRK anzuwenden, wer jeder von uns als Individuum geworden ist.

Unsere Herkunft aus allen Ecken der Welt schafft ein Gremium aus 18 Mitgliedern von erstaunlicher Vielfalt. Dies ist die Stärke unseres Ausschusses. Es ermöglicht uns, die Auslegung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen mit einer großartigen Vielfalt persönlicher und kultureller Erfahrungen zu durchdringen, die keine nationale oder regionale Institution je erhoffen könnte. Ich habe keinen Zweifel daran, dass wir die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch künftig so wundervoll weiterentwickeln werden, wie es der Ausschuss seit seiner Gründung getan hat. Demütig und beflügelt, feiere ich, mit solch faszinierenden Persönlichkeiten und herausragenden Experten, wie Sie es sind, im Ausschuss zusammenarbeiten zu können.