



Die Umsetzung der UN-Behindertenrechts- konvention

Ein Längsschnittstudienprojekt der Aktion Mensch auf Grundlage von Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichten von 16 Mitgliedstaaten

Dr. Fiona MacDonald

Aktion
MENSCH

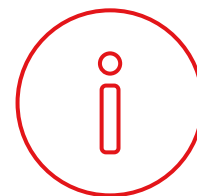
Deutsche Übersetzung des Originaltitels:

**The Implementation of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities.
A Longitudinal Study Project by Aktion Mensch Based on the Concluding Observations Reports of
16 Member States**

Die Aktion Mensch ist die größte private Förderorganisation im sozialen Bereich in Deutschland. Seit ihrer Gründung im Jahr 1964 hat sie mehr als fünf Milliarden Euro an soziale Projekte weitergegeben. Ziel der Aktion Mensch ist, die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung, Kindern und Jugendlichen zu verbessern und das selbstverständliche Miteinander in der Gesellschaft zu fördern. Mit den Einnahmen aus ihrer Lotterie unterstützt die Aktion Mensch jeden Monat bis zu 1.000 Projekte. Möglich machen dies rund vier Millionen Lotterieteilnehmer*innen. Zu den Mitgliedern gehören: ZDF, Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie, Paritätischer Gesamtverband und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

Dr. Fiona MacDonald ist Volljuristin und Dozentin für Rechtswissenschaften an der Open University im Vereinigten Königreich. In ihrer Doktorarbeit befasste sie sich mit internationalen Kinderrechten und einem Vergleich der Abschließenden Bemerkungen aus den Staatenberichtsprüfungen der UN-Kinderrechtskonvention.

Inhalt



Vorwort	4
<hr/>	
1. Einleitung	6
<hr/>	
2. Hintergrund	8
2.1 Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	8
2.2 Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen	8
2.3 Der Überwachungsprozess	8
2.4 Leitlinien des Ausschusses	9
2.5 Für die Studie ausgewählte Vertragsstaaten	9
<hr/>	
3. Studienmethode	11
3.1 Größe der Stichprobe	11
3.2 Analyseprozess	11
3.3 Künftige Verbesserungen	12
<hr/>	
4. Ergebnisse	13
4.1 Vergleich der Stichprobe der Abschließenden Bemerkungen zu den Erstberichten (CO1)	13
4.2 Vergleich der Abschließenden Bemerkungen zu den kombinierten zweiten und dritten Staatenberichten (CO2-3)	15
4.2.1 Vergleich der Bewertungen für thematische Artikel-Cluster	19
4.3 Ergebnisse: Bewertung und Fortschritt der Umsetzung	22
4.4 Thematische Analyse	24
4.4.1 Intersektionale Diskriminierung	25
4.4.2 Deinstitutionalisierung	26
<hr/>	
5. Schlussfolgerungen	30
<hr/>	
Literatur	32
Abschließende Bemerkungen	33
Anhang 1: Verzeichnis der Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006	34
Anhang 2: Einzelbewertung der Vertragsstaaten für die zweiten und dritten Abschließenden Bemerkungen	36
Impressum	38

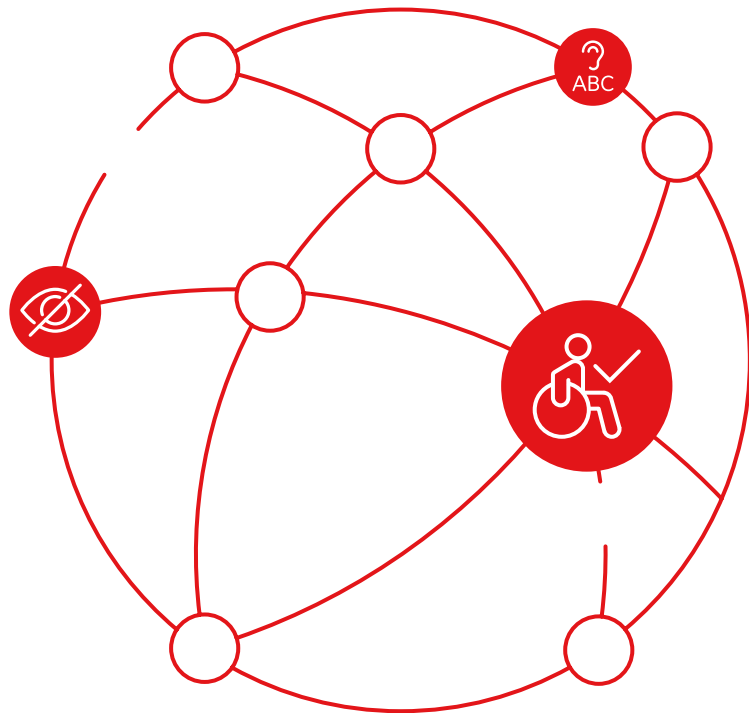
Vorwort

Für alle, denen Inklusion und insbesondere die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen mit Behinderung am Herzen liegt, war die zweite Staatenberichtsprüfung Deutschlands und vier weiterer Staaten durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im August und September eines der zentralen Ereignisse des Jahres 2023. Seit Oktober liegen die Empfehlungen des Fachausschusses in Form der Abschließenden Bemerkungen vor.

Insgesamt haben sich damit 16 Staaten zum zweiten Mal einer Staatenprüfung unterzogen, sodass es vielversprechend erschien, anhand der Empfehlungen in den Abschließenden Bemerkungen einen zwischenstaatlichen Vergleich des jeweiligen Umsetzungsstandes der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) vorzunehmen. Um die Fortschritte in den durchschnittlich acht Jahren zwischen der ersten und der zweiten Staatenprüfung zu messen, konnten in der Studie zusätzlich die beiden Abschließenden Bemerkungen jedes einzelnen Vertragsstaates miteinander verglichen werden.

Für die aktuelle Staatenprüfungsperiode musste die Stichprobe von 16 auf 13 Staaten reduziert werden, da die Abschließenden Bemerkungen von drei Staaten auch bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes nicht in englischer, sondern nur in spanischer Sprache vorlagen.

Die Aktion Mensch ist Dr. Fiona MacDonald sehr dankbar, dass sie dieses inhaltlich und zeitlich anspruchsvolle Forschungsprojekt übernommen hat. Innerhalb weniger Monate hat sie 29 Abschließende Bemerkungen von 16 Vertragsstaaten aus zwei Staatenberichtsperioden artikelweise tabellarisch erfasst, Schlüsselbegriffe codiert, inhaltlich und fachlich analysiert, statistisch ausgewertet, benotet, zueinander in Beziehung gesetzt und den vorliegenden Forschungsbericht erstellt. Mit dieser Publikation legt die Aktion Mensch die erste wissenschaftlich fundierte Arbeit zum aktuellen Umsetzungsstand der UN-Behindertenrechtskonvention in 13 Vertragsstaaten vor.



Getreu dem Motto "Bei einem Pferderennen kommt es nicht darauf an, wie schnell das schnellste Pferd ist, sondern wie schnell dein Pferd läuft" will die Studie keinen Staat an den Pranger stellen. Vielmehr sollen die Ergebnisse den untersuchten Staaten helfen zu erkennen, wo sie bei der Umsetzung von Inklusion im internationalen Vergleich stehen, wo sie Nachholbedarf haben und auf welche nächsten strategischen und politischen Schritte sie sich konzentrieren sollten. Um eine internationale Nutzung der Ergebnisse zu ermöglichen, veröffentlichen wir den Studienbericht in der englischen Originalversion und in einer deutschen Übersetzung.

Die Aktion Mensch hofft, dass auch durch diese Studie die Empfehlungen des UN-Fachausschusses in den untersuchten Staaten nicht in den Schubladen verschwinden, sondern handlungsleitend sind, zügig mit Leben gefüllt werden und so die Umsetzung von Inklusion überall beschleunigt wird.

Sascha Decker

Sascha Decker
Bereichsleiter
Förderung und Aufklärung
Aktion Mensch

Stefan Sandner

Stefan Sandner
Leiter
Sozialforschung
Aktion Mensch

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse einer Studie zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zusammen (United Nations 2007). Die Studie war darauf ausgelegt, Antworten auf vier Fragen zu finden. Zu diesem Zweck wurden 29 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen („der Ausschuss“) für 16 Vertragsstaaten untersucht. 16 dieser Abschließenden Bemerkungen stammen aus dem ersten Prüfverfahren von 2011 bis 2015 und 13 aus dem zweiten Prüfverfahren von 2019 bis 2023. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass nur diese Abschließenden Bemerkungen in derselben Sprache, nämlich Englisch, vorliegen.

Die Studie umfasste eine inhaltliche und eine thematische Analyse und zielte darauf ab, die einzelnen Abschließenden Bemerkungen zu bewerten. Die Forschungsfragen lauteten:

- 1.** Gibt es Unterschiede im Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den Vertragsstaaten?
- 2.** Gibt es Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der Fortschritte/Rückschritte bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den beiden Zeiträumen?
- 3.** Können die Vertragsstaaten nach dem Grad oder den Fortschritten der Umsetzung eingestuft werden?
- 4.** Lassen sich thematische Schwerpunkte erkennen, in denen sich die Abschließenden Bemerkungen bestimmter Vertragsstaaten von denen anderer Staaten unterscheiden?

Hinsichtlich der ersten und dritten Frage, ob die Vertragsstaaten sinnvoll miteinander verglichen und dann in eine Rangfolge gebracht werden können, hat die Studie gezeigt, dass dies möglich ist. Die endgültigen Gesamtbewertungen sind in dieser Stichprobe jedoch bemerkenswert ähnlich, was höchstwahrscheinlich auf die geringe Stichprobengröße von nur 13 Vertragsstaaten in der zweiten Berichtsphase zurückzuführen ist. Trotz der ähnlichen Gesamtbewertungen weisen die einzelnen Artikel beträchtliche Unterschiede auf, die es den jeweiligen Vertragsstaaten ermöglichen, Schwachstellen zu ermitteln, in denen Verbesserungen am dringendsten erforderlich sind. Mit einer größeren Stichprobe, die idealerweise alle Vertragsstaaten umfasst, die Abschließende Bemerkungen (für den ersten oder zweiten Zyklus) erhalten haben, sollte die Gesamtbewertung theoretisch aussagekräftiger sein, da die Abschließenden Bemerkungen in den letzten Jahren zunehmend standardisiert wurden und daher leichter zu vergleichen sind.

In Bezug auf die zweite Forschungsfrage, ob die Abschließenden Bemerkungen im Längsschnitt verglichen werden können, lautet die Antwort für diese Gruppe von Abschließenden Bemerkungen „Nein“. Dies liegt daran, dass die Stichprobe diejenigen Vertragsstaaten umfasst, deren erste Abschließende Bemerkungen aus einem sehr frühen Zeitpunkt im Überwachungsprozess des Ausschusses stammen. In dieser Stichprobe scheint es, als ob alle Vertragsstaaten erhebliche Rückschritte gemacht hätten, obwohl die Veränderungen in Wirklichkeit auf ein wachsendes Verständnis und eine immer gründlichere Analyse der Umsetzung der Rechte durch den Ausschuss zurückzuführen sind. Diese Entwicklung des Verständnisses für die mit den Rechten verbundenen Fragen und die Erweiterung des Wissens sind in den in diesem Zeitraum veröffentlichten Allgemeinen Bemerkungen und Leitlinien des Ausschusses zu erkennen.

Die Antwort auf die vierte Frage, ob innerhalb der Stichprobe thematische Schwerpunkte erkennbar sind, lautet „Ja“. Beispiele für solche erkennbaren Themen sind etwa „Intersektionale Diskriminierung“ und „Deinstitutionalisierung“. Insbesondere wenn der Ausschuss wiederholt auf ein Thema hinwies, wirkte sich dies auf die Note aus, die der Vertragsstaat für jeden damit im Zusammenhang stehenden Artikel erhielt, und beeinflusste daher die Gesamtnote der Vertragsstaaten erheblich. Würden die Vertragsstaaten diese Hemmnisse für die vollständige Umsetzung der Rechte aus den Artikeln beseitigen, so würden die vom Ausschuss geäußerten Bedenken stark abnehmen, was eine bessere Umsetzung der Rechte widerspiegeln und folglich die Bewertung in dieser Art von Analyse erheblich verbessern würde.

2. Hintergrund

2.1 Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) wurde am 12. Dezember 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedet (veröffentlicht 2007). Nachdem eine ausreichende Anzahl von Vertragsstaaten das Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert hatte, trat es im Mai 2008 in Kraft. Bis heute haben 186 Vertragsstaaten das Übereinkommen ratifiziert (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner n.d.).

Das Übereinkommen enthält insgesamt 50 Artikel. Die Artikel 1 bis 4 und 31 bis 50 sind im Wesentlichen verfahrenstechnischer Natur und legen die Strukturen fest, die für die Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens erforderlich sind, einschließlich der Einrichtung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In den Artikeln 5 bis 30 sind die einzelnen funktionellen Rechte aufgeführt, die in dem Übereinkommen anerkannt werden. Eine vollständige Liste aller Artikel titel findet sich in Anhang 1.

2.2 Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gehören 18 Sachverständige an, die für höchstens zwei Amtszeiten von jeweils vier Jahren gewählt werden (UNCRC, Artikel 34). Von den Vertragsstaaten wird erwartet, dass sie ihren ersten Fortschrittsbericht zwei Jahre nach der Ratifizierung und danach theoretisch alle vier Jahre zur Überprüfung durch den Ausschuss vorlegen (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 35). In den letzten Jahren haben die UN-Ausschüsse den Vertragsstaaten jedoch mehr Zeit zwischen den Berichtsterminen

eingeräumt, indem sie kombinierte Berichte verlangten. Die 16 Vertragsstaaten, die mehr als einen Bericht vorgelegt haben, haben alle einen kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht erstellt.

2.3 Der Überwachungsprozess

Für den Überwachungsprozess gibt es zwei unterschiedliche Verfahren, wobei der Standard ein aus vier Phasen bestehender, dokumentenbasierter Prozess zwischen dem Vertragsstaat und dem Ausschuss ist. In der ersten Phase wird der Staatenbericht des Vertragsstaates vorgelegt. In der zweiten Phase erstellt der Ausschuss eine „Frageliste“. In der dritten Phase antwortet der Vertragsstaat auf die Frageliste. In der vierten und letzten Phase veröffentlicht der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 36). Die Vertragsstaaten können sich inzwischen für ein gestrafftes Verfahren entscheiden. Dieses beginnt mit der Frageliste des Ausschusses, die dem Staatenbericht des Vertragsstaates zugrunde liegt. Zusätzlich zu den Staatenberichten können Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Organisationen der Zivilgesellschaft (CSOs) und nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) dem Ausschuss Berichte über Fortschritte innerhalb eines Vertragsstaates vorlegen; diese werden gemeinhin als Schatten- oder Parallelberichte bezeichnet.

Die Struktur dieses Prozesses, mit dem die Umsetzung des Übereinkommens überwacht wird, ist für die Studie von wesentlicher Bedeutung, da sie sich auf die letzte Phase konzentriert: die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses. Konkret werden die Berichte derjenigen Vertragsstaaten analysiert, die sowohl ihren Erstbericht als auch ihren zweiten Staatenbericht vorgelegt haben (kombinierte Berichte 2 und 3). Daher werden die Formulierungen, Ansichten und Bemerkungen des Ausschusses zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens

durch den Vertragsstaat analysiert, nicht der Bericht des Vertragsstaates selbst. Die Abschließenden Bemerkungen sind nach einem Standardschema aufgebaut, das mit einleitenden Absätzen beginnt, gefolgt von Absätzen, die sich auf jeden wesentlichen Artikel des Übereinkommens beziehen. Im Allgemeinen beginnt der Ausschuss bei jedem Artikel mit positiven Bemerkungen zu Verbesserungen, gefolgt von seinen Bedenken und schließlich von seinen Empfehlungen. Nachstehend wird ein Beispiel für eine Bemerkung angeführt, die ein Bedenken zum Ausdruck bringt, gefolgt von einer Empfehlung:

„Achtung der Wohnung und der Familie (Artikel 23)

- 41.** Der Ausschuss ist besorgt über das Fehlen einer ausdrücklichen Anerkennung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Eheschließung oder der Achtung der Wohnung und der Familie in den Gesetzen des Vertragsstaates.
- 42.** Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung an den Vertragsstaat, seine Rechtsvorschriften so zu ändern, dass das Recht von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Menschen mit geistigen oder psychosozialen Behinderungen, auf Eheschließung, Familiengründung, Wahrnehmung elterlicher Pflichten und Adoption von Kindern ausdrücklich und gleichberechtigt mit anderen anerkannt wird.“ (UNCRC 2019b, Absatz 41–42 Ecuador)

Die sich wiederholende Struktur der Abschließenden Bemerkungen war für die Studie von entscheidender Bedeutung.

2.4 Leitlinien des Ausschusses

Um die Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens zu unterstützen, stellt der Ausschuss „maßgebliche Leitlinien zu den Bestimmungen des Übereinkommens bereit“ (United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, nicht datiert). Dies erfolgt in Form von „Allgemeinen Bemerkungen“ und „Leitlinien“. Jede Allgemeine Bemerkung ist ein thematisches Dokument, das sich auf einen bestimmten Aspekt der Rechte von Menschen mit Behinderungen konzentriert. So befasst sich beispielsweise die Allgemeine

Bemerkung Nummer 4 (General Comment No. 4) auf das „Recht auf inklusive Bildung“. Die ersten beiden Allgemeinen Bemerkungen wurden im Jahr 2014 verabschiedet – also erst nachdem die in der Studie berücksichtigten Vertragsstaaten ihre ersten Staatenberichte vorgelegt hatten. Die letzte Allgemeine Bemerkung, die verabschiedet wurde, war Nummer 8 im September 2022. Die Allgemeinen Bemerkungen spiegeln das sich entwickelnde bessere Verständnis und die bessere Auslegung der von dem Übereinkommen erfassten Rechte durch den Ausschuss wider. Infolgedessen geben die Abschließenden Bemerkungen ein im Laufe der Zeit gewachsenes Verständnis wieder, wie es in den Leitlinien enthalten ist.

2.5 Für die Studie ausgewählte Vertragsstaaten

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Vertragsstaaten, deren Abschließende Bemerkungen für die Studie ausgewertet wurden, um die 16 Vertragsstaaten, die den Überwachungsprozess zweimal durchlaufen haben. Diese Vertragsstaaten sind in Tabelle 1 dargestellt. In dieser Tabelle sind die für den Berichtsprozess entscheidenden Jahre für jeden Vertragsstaat der Studie aufgeführt. Dazu gehören das Jahr der Unterzeichnung und Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention, die Jahre der Abschließenden Bemerkungen Nummer 1 und der Abschließenden Bemerkungen Nummer 2–3 und schließlich das Jahr der nächsten erwarteten Einreichung durch den Vertragsstaat.

Tabelle 1:**Kritische Berichtsjahre für die 16 untersuchten Vertragsstaaten**

Vertragsstaat	Unterzeichnet / ratifiziert	Abschließende Bemerkungen Nr. 1	Abschließende Bemerkungen Nr. 2–3	Nächster Termin für die Einreichung durch den Vertragsstaat*
Argentinische Republik (Argentinien)	2007/2008	2012	2023**	2030
Australien	2007/2008	2013	2019	2026
Republik Österreich	2007/2008	2013	2023	2030
Volksrepublik China	2007/2008	2012	2022	2026
Republik Ecuador	2007/2008	2014	2019	2026
Republik El Salvador	2007/2007	2013	2019	2026
Bundesrepublik Deutschland	2007/2009	2015	2023	2031
Ungarn	2007/2007	2012	2022	2025
Vereinigte Mexikanische Staaten (Mexiko)	2007/2007	2014	2022	2028
Mongolei	NA /2009	2015	2023	2031
Neuseeland	2007/2008	2014	2022	2030
Republik Paraguay	2007/2008	2013	2023**	2030
Republik Peru	2007/2008	2012	2023**	2030
Republik Korea (Südkorea)	2007/2008	2014	2022	2031
Königreich Spanien	2007/2007	2011	2019	2025
Republik Tunesien	2007/2008	2011	2023	2030

* Wie in der Schlussbemerkung der Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 angegeben.

** Zum Zeitpunkt der Analyse lagen die zweiten Abschließenden Bemerkungen nur in spanischer Sprache vor, nicht in einer offiziellen englischen Fassung; sie wurden daher nicht in die Analyse einbezogen.

3. Studienmethode

3.1 Größe der Stichprobe

Im Rahmen der Studie wurden 29 Abschließende Bemerkungen einer inhaltlichen und thematischen Analyse unterzogen. 16 Abschließende Bemerkungen stammen aus dem ersten Prüfverfahren (CO1) und 13 aus dem zweiten (CO2-3). Im zweiten Prüfverfahren sind weniger Abschließende Bemerkungen enthalten, da von ihnen zum Zeitpunkt der Analyse keine offiziellen Übersetzungen in die englische Sprache vorlagen. Die Stichprobengröße richtete sich nach der Anzahl der Vertragsstaaten, die den Überwachungsprozess zweimal durchlaufen hatten. Da es sich um eine kleine Stichprobe handelt, müssen die Ergebnisse eher als Anhaltspunkte, denn als unbestreitbare Beweise betrachtet werden.

3.2 Analyseprozess

Es gibt zwei Hauptphasen im Analyseprozess. Erstens: die Codierung der Dokumente mit MAXQDA (VERBI GmbH), einem Programm zur qualitativen Datenanalyse. Zweitens: die artikelweise Zählung und Bewertung der vom Ausschuss festgestellten Probleme und ihre Erfassung in Datentabellen.

Diese Art der Analyse ist von Natur aus iterativ und entwickelt sich in dem Maße, in dem der / die Analysierende zunehmend mit dem Datensatz vertraut wird. Die Codierung beginnt mit der deduktiven Suche nach bestimmten Begriffen, wie zum Beispiel Verweise auf Rechtsvorschriften, oder einer besonderen Verwendung der Sprache, zum Beispiel wenn der Ausschuss feststellt, dass er eine Bemerkung, die er zuvor an den Vertragsstaat gerichtet hat, „bekräftigt“. Mit zunehmender Vertrautheit mit dem Datensatz können auch die induktiv ermittelten Themen codiert werden.

Nachdem die Dokumente der Abschließenden Bemerkungen durch Codierung vorbereitet worden sind, besteht der zweite Schritt bei der Ermittlung von Vertragsstaaten mit besserer Umsetzung darin, eine Methode zur „Benotung“ der Abschließenden Bemerkungen anhand des Rahmens der spezifischen funktionalen Artikel des Übereinkommens anzuwenden. Dabei sind vor allem zwei Variablen zu berücksichtigen: die Anzahl der aufgeworfenen Fragen und die Schwere dieser Fragen. Um dies widerzuspiegeln, wurde ein „Schweregrad-Faktor“ verwendet, der es ermöglicht, spezifische Fragen zu erfassen, die besonders schwerwiegende Aspekte enthalten. Dies geschah zusätzlich zur Erfassung besonderer Formulierungen, die vom Ausschuss verwendet wurden, zum Beispiel wenn er feststellte, dass er „zutiefst“ über eine Frage besorgt war oder den Vertragsstaat aufforderte, „dringend“ Verbesserungen vorzunehmen. Jeder Artikel wurde der Reihe nach für alle Vertragsstaaten untersucht sowie für beide Perioden der Abschließenden Bemerkungen bewertet, um Konsistenz zu gewährleisten. Die Bewertung der einzelnen Artikel ergab sich aus der Anzahl der einzelnen Probleme, die der Ausschuss für jeden Vertragsstaat ermittelt hatte, und der Addition aller ermittelten „Schweregradfaktoren“. Die vergebenen Bewertungen reichen von „A“ (keine Probleme) bis „H“ (sieben oder mehr Probleme und Schweregradfaktoren). Für die numerische Analyse wurden diesen Buchstaben Zahlen zugeordnet, wobei A der 0 entspricht, B der 1 und so weiter bis hin zu H, das der 7 entspricht. Die Abschließenden Bemerkungen von einem der Vertragsstaaten der Stichprobe bestanden aus einem gemischten Bericht, der drei Regionen abdeckte¹ und in Form separater Berichtsteile vorgelegt wurde. Um sicherzustellen, dass kein Problem doppelt gezählt wurde, wurden Themen, die in den Berichtsteilen der jeweiligen Regionen wiederholt vorkamen, nur einmal gezählt, um eine zu strenge Bewertung zu vermeiden.

¹ Die drei Regionen waren China, Hongkong und Macau.

Trotz dieser Vorsichtsmaßnahme könnte die Struktur eines solchen kombinierten Berichts einen Vertragsstaat mit einer solchen regionalen Struktur aufgrund der unvermeidlichen Komplexität des Berichts benachteiligen.

Bei dieser Methode handelt es sich nicht um einen statistischen Vergleich quantitativer Daten zur Erstellung einer eindeutigen Rangliste. Die Methode ist qualitativ und als solche eher indikativ und illustrativ als eindeutig beweisend. Die Methode hat also ihre Grenzen. Trotzdem ist sie in der Lage, reproduzierbare Daten, zuverlässige Informationen und interessante Beobachtungen und Erkenntnisse zu liefern. Dieser innovative Ansatz der inhaltlichen und thematischen Analyse von Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zur Bewertung und Einstufung von Vertragsstaaten wurde im Rahmen einer Doktorarbeit entwickelt; dort findet sich eine detailliertere Beschreibung der Methode und des Verfahrens (MacDonald 2021, Kapitel 3).

3.3 Künftige Verbesserungen

Idealerweise würde die vorliegende Untersuchung auf alle Abschließenden Bemerkungen ausgeweitet werden, sowohl auf diejenigen der Erstberichte als auch auf diejenigen der periodischen Berichte. Dadurch könnte eine Datenbank mit Themen und Fragen erstellt werden, die den Vertragsstaaten bei der Bewertung der Langzeitfortschritte zukünftig helfen würde. Sie würde auch dazu beitragen, eine bessere (oder verbesserte) Umsetzung bestimmter Rechte zu identifizieren, sowohl global als auch innerhalb bestimmter Parameter wie geografischer Regionen.

Wenn eine umfangreichere Reihe Abschließender Bemerkungen analysiert würde, wäre es auch von Vorteil, eine detailliertere Kalibrierung der Erfassung der unterschiedlichen Schwere der Probleme mit einem Team von Analyst*innen vorzunehmen, sodass der Bewertungsprozess die Komplexität eines so großen Spektrums von Bedenken genauer widerspiegeln und die Studie noch reproduzierbarer werden könnte.

4. Ergebnisse

4.1 Vergleich der Stichprobe der Abschließenden Bemerkungen zu den Erstberichten (CO1)

Die Gestaltung und der Inhalt der Abschließenden Bemerkungen zu den Erstberichten (CO1) der 16 Vertragsstaaten in der Stichprobe wiesen erhebliche Unterschiede auf. Dazu gehörte auch, dass der Ausschuss zu einigen Artikeln seltener Bemerkungen machte. Für Tunesien hat der Ausschuss beispielsweise nur zu zwölf Artikeln Bemerkungen abgegeben, während er für El Salvador zu 24 der 26 Artikel Stellung bezogen hat. Aufgrund dieser Schwankungen in der Anzahl der Artikel, zu denen Bemerkungen gemacht wurden, ergibt sich eine breite Streuung der Gesamtbewertung, die von 25 bis 64 reicht. Bei diesen Erstberichten fällt es schwer, darauf zu vertrauen, dass das Nichtvorhandensein einer Bemerkung ein echtes Indiz dafür ist, dass es keine Probleme im Zusammenhang mit diesem Artikel gab. Bei den späteren Abschließenden Bemerkungen ist es jedoch wahrscheinlicher, dass das Nichtvorhandensein von Bedenken darauf hindeutet, dass es tatsächlich keine Probleme bei einem bestimmten Artikel gibt.

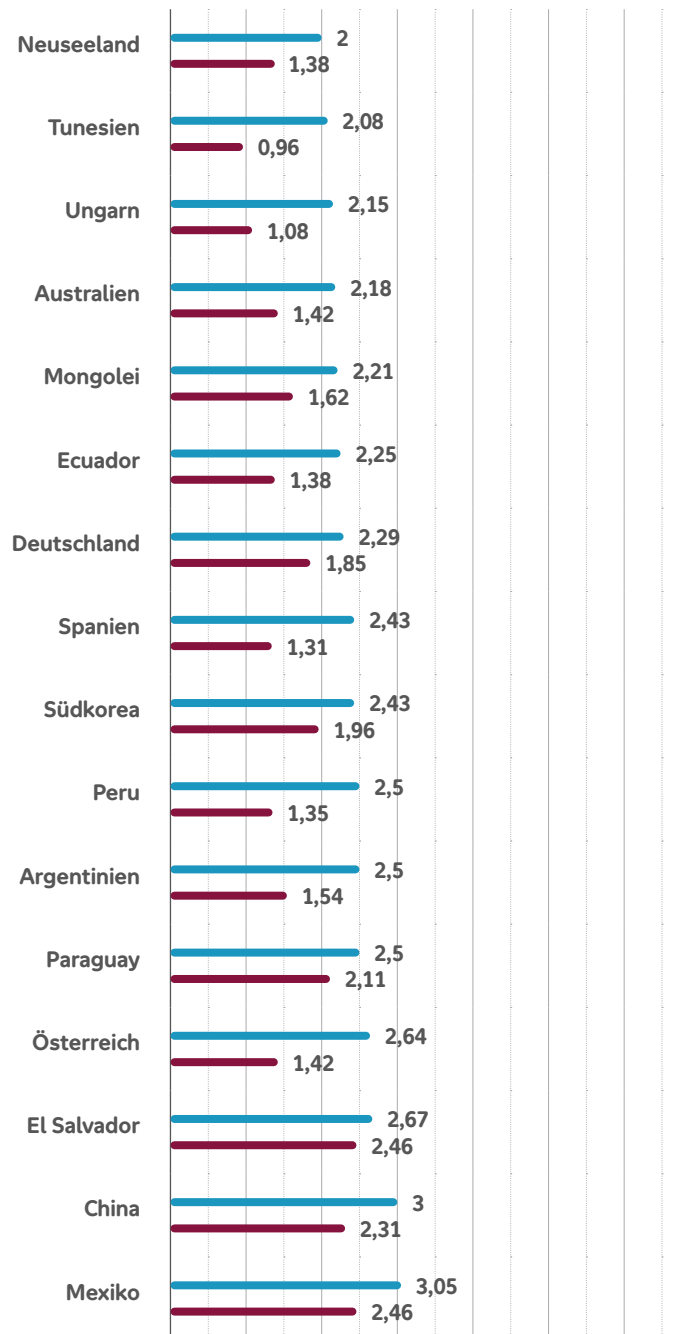
Die Schwankungen in diesen früheren Abschließenden Bemerkungen scheinen darauf zurückzuführen zu sein, dass das Übereinkommen und der Überwachungsprozess noch neu waren. So gab es beispielsweise noch keine veröffentlichten Allgemeinen Bemerkungen, die das Verständnis der Rechte aus den Artikeln hätten vertieft und die Probleme konkretisieren können, die die Vertragsstaaten in ihren Berichten behandeln sollten.

Folglich werden bei der Betrachtung der Gesamtpunktzahl der Vertragsstaaten in Abbildung 1 zwei unterschiedliche Durchschnittswerte angezeigt: zum einen die durchschnittliche Gesamtbewertung für jeden Vertragsstaat (Gesamtbewertung geteilt durch die Anzahl aller Artikel) und zum anderen die Durchschnittsbewertung nur für die Anzahl der Artikel, zu denen Bemerkungen abgegeben wurden. Der Durchschnittswert der tatsächlich bewerteten Artikel lag zwischen 2 und knapp über 3. Die drei Vertragsstaaten, bei denen der Ausschuss die wenigsten Bemerkungen zu Problemen abgegeben hat, sind Neuseeland, Tunesien und Ungarn. Wie bereits erwähnt, müssen diese Erstberichte jedoch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass der Überwachungsprozess noch neu war.

In Abbildung 1 zeigt ein größerer Unterschied zwischen dem Durchschnitt der tatsächlich bewerteten Artikel und der Durchschnittsbewertung aller 26 Artikel, dass zu einer größeren Anzahl von Artikeln in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 keine Bemerkungen abgegeben wurden, wie zum Beispiel bei Tunesien und Ungarn.

Abbildung 1:

Durchschnittliche Bewertung der Vertragsstaaten für die Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1



Beste Wert = 0, schlechtester Wert = 7 ● Durchschnittswert der bewerteten Artikel ● Durchschnittswert von 26 Artikeln

4.2 Vergleich der Abschließenden Bemerkungen zu den kombinierten zweiten und dritten Staatenberichten (CO2-3)

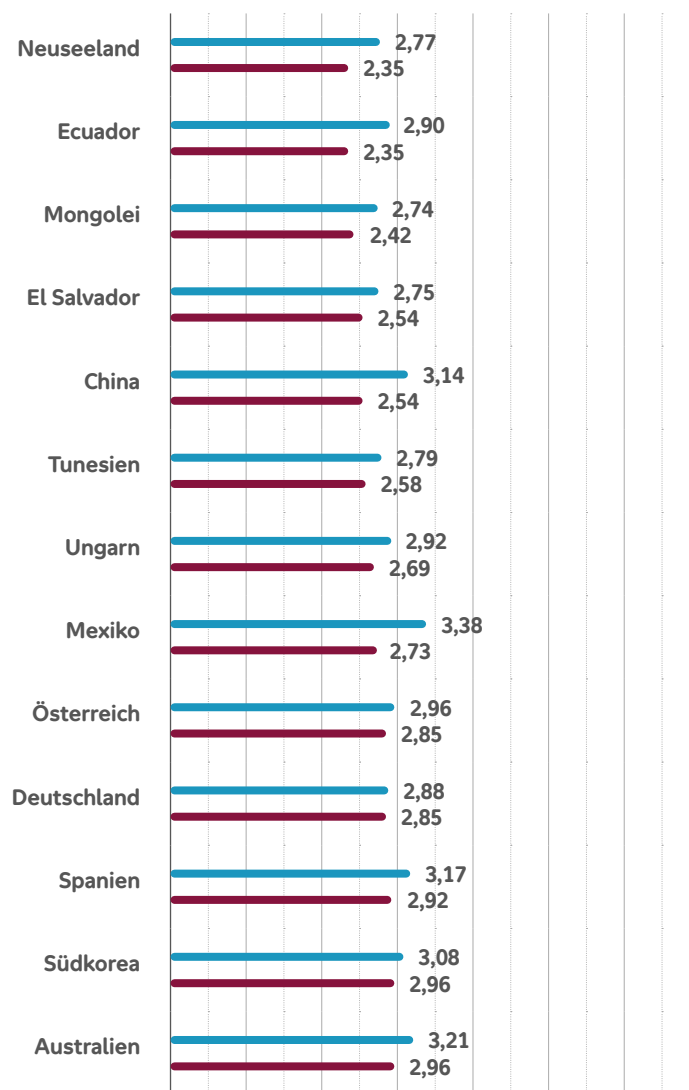
Im Vergleich zu den Erstberichten wiesen die Abschließenden Bemerkungen zu den kombinierten zweiten und dritten Staatenberichten (CO2-3) weniger Artikel auf, für die einige Vertragsstaaten keine

Bemerkungen erhalten hatten. Dies bedeutet, dass das Fehlen einer Bemerkung des Ausschusses eher darauf hindeutet, dass er im Zusammenhang mit diesem Artikel keine Probleme festgestellt hat.

Infolgedessen ist die Differenz zwischen der Durchschnittsbewertung aller 26 Artikel und den tatsächlich bewerteten Artikeln viel geringer als bei den Berichten der Reihe CO1. Dies ist in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2:

Durchschnittsbewertungen der Vertragsstaaten für die Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 in der Reihenfolge vom niedrigsten (besten) bis zum höchsten Durchschnitt für alle 26 Artikel



Bester Wert = 0, schlechtester Wert = 7 ● Durchschnittswert der bewerteten Artikel ● Durchschnittswert von 26 Artikeln

Auf den ersten Blick scheinen diese Ergebnisse wenig aussagekräftig zu sein, da die Durchschnittsbewertungen für die kombinierten Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 nur in einem kleinen Wertebereich zwischen 2 und 3,5 liegen. Dennoch sagt auch die geringe Differenz dieser Durchschnittswerte etwas aus, denn sie zeigt, dass innerhalb dieser kleinen Stichprobe trotz erheblicher Unterschiede in Bezug auf Fläche, Bevölkerung, geografische Region, politisches System und wirtschaftliche Lage kaum ein Vertragsstaat auszumachen ist, der diese Rechte wesentlich wirksamer als die anderen umsetzt. Es gibt keinen Vertragsstaat, der insgesamt eine signifikant bessere oder schlechtere Bewertung erreicht,

und dennoch besteht eine wichtige Erkenntnis darin, dass Vergleiche zwischen einzelnen Artikeln größere Unterschiede aufweisen und in zweierlei Hinsicht auf eine bessere oder schlechtere Umsetzung hindeuten können. Erstens kann die Fokussierung auf einen bestimmten Vertragsstaat aufzeigen, bei welchen Rechten aus den Artikeln dieser größere Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu haben scheint. In Tabelle 2, die eine Auswahl von zehn Artikeln zeigt, hat Australien zum Beispiel durchweg ein D für alle Artikel erhalten, mit Ausnahme eines Artikels, der mit einem F bewertet wurde. Daraus lässt sich die These ableiten, dass Australien sich darauf konzentrieren muss, die Umsetzung der Rechte in Bezug auf diesen Artikel zu

Tabelle 2:
Auswahl von für Vertragsstaaten bewerteten Artikeln für die kombinierten zweiten und dritten Abschließenden Bemerkungen

Vertragsstaat / Jahr der Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3	Art. 5	Art. 7	Art. 9	Art. 15	Art. 19	Art. 23	Art. 24	Art. 25	Art. 27	Art. 28
Australien 2019	D	F	D	D	D	D	D	D	D	D
Österreich 2023	C	C	D	D	E	D	G	E	E	C
China 2022	E	C	D	E	D	E	D	E	D	A
Ecuador 2019	E	E	D	A	D	D	D	D	D	D
El Salvador 2019	D	E	D	D	D	D	D	C	D	D
Deutschland 2023	E	D	E	D	D	E	F	E	D	D
Ungarn 2022	D	D	E	D	E	E	E	C	E	D
Mexiko 2022	E	F	D	D	C	D	E	E	F	C
Mongolei 2023	E	B	F	C	D	D	D	C	D	C
Neuseeland 2022	D	C	E	C	D	F	D	C	D	E
Südkorea 2022	F	E	E	D	E	D	D	C	D	D
Spanien 2019	D	D	E	E	D	C	E	D	E	C
Tunesien 2023	E	F	F	C	D	C	D	D	D	C

Bewertung vom Besten zum Schlechtesten: ○ A=0 ● B=1 ● C=2 ● D=3 ● E=4 ● F=5 ● G=6 ● H=7

verbessern. Zweitens kann durch die Konzentration auf einen bestimmten Artikel festgestellt werden, welche Vertragsstaaten die betreffenden Rechte am wirksamsten umzusetzen scheinen. In Tabelle 2 werden beispielsweise bei Artikel 25 vier Vertragsstaaten mit E, vier mit D und fünf mit C bewertet. Dies sollte es anderen Vertragsstaaten, die sich auf die verbesserte Umsetzung dieses Artikels konzentrieren wollen, ermöglichen zu untersuchen, warum diese fünf Vertragsstaaten mit C so gut abschneiden.

Die gesamte Tabelle mit den Bewertungen aller 13 Vertragsstaaten für einzelne Artikel aus den kombinierten zweiten und dritten Abschließenden Bemerkungen ist in Anhang 2 enthalten.

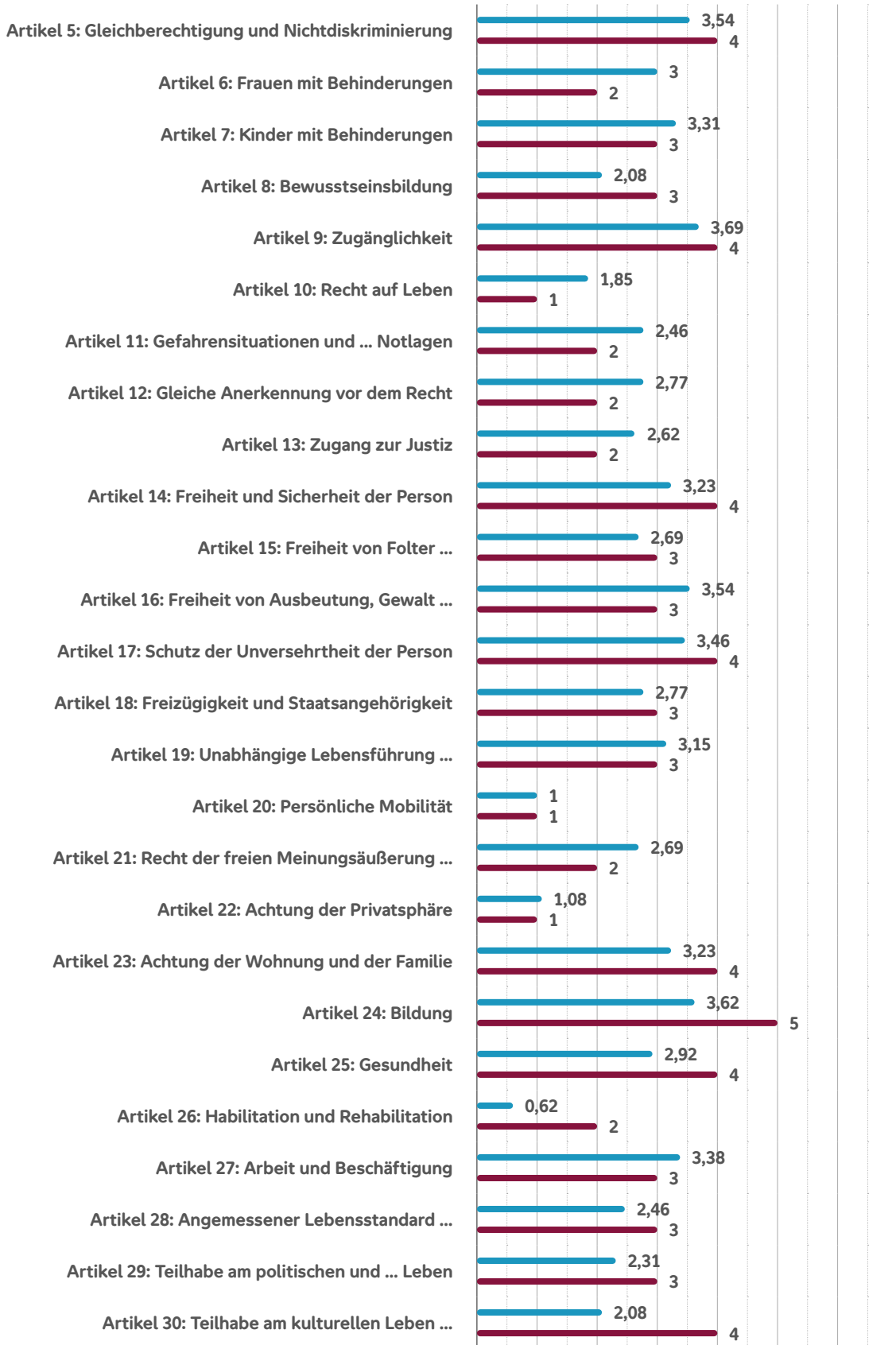
Im Einzelfall kann ein Vertragsstaat diese Daten auch nutzen, um seine Umsetzung der Artikel im Vergleich zum Durchschnitt zu bewerten.

Abbildung 3 ist ein Balkendiagramm, das die Durchschnittsbewertung pro Artikel im Vergleich zu einem Beispielvertragsstaat zeigt.² Anhand dieser Darstellung können diejenigen Artikel identifiziert werden, bei denen die Bewertung des Beispielsstaates unter dem Durchschnitt liegt, was hier durch einen höheren Wert (längerer Balken) dargestellt wird. In diesem Beispiel schneidet der Vertragsstaat bei den Artikeln 5, 8, 9, 14, 15, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 28, 29 und 30 schlechter als der Durchschnitt ab, wobei er bei den Artikeln 24, 25, 26 und 30 besonders weit vom Durchschnitt abweicht.

² Der Vertragsstaat, der als Beispiel für dieses Schaubild herangezogen wurde, war Deutschland, und die Abschließenden Bemerkungen bezogen sich auf seinen kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht 2023.

Abbildung 3:

Durchschnittsbewertung pro Artikel im Vergleich zu einem Beispielvertragsstaat für CO2-3



Bester Wert = 0, schlechtester Wert = 7 ● Durchschnittswerte aller 13 Staaten ● Durchschnittswerte des Beispielstaates

4.2.1 Vergleich der Bewertungen für thematische Artikel-Cluster

Die Abschließenden Bemerkungen zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind so aufgebaut, dass sie jeden funktionalen Artikel der Reihe nach behandeln. Andere UN-Ausschüsse³ haben thematische „Cluster“ von Artikeln erstellt und Kommentare zu relevanten Themen zusammengefasst. Die Menschenrechte sind „unteilbar und voneinander abhängig“. Durch die Umsetzungsanalyse thematischer Gruppen von Rechten können dennoch wichtige Bereiche ermittelt werden, die einer Verbesserung bedürfen. Einige Artikel der UN-BRK beziehen sich auf ganz bestimmte Aspekte des Lebens, wie Kindheit (Artikel 7) oder die „Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ (Artikel 16). Mehrere Artikel befassen sich schwerpunktmäßig mit rechtlichen Interessen und Freiheiten oder mit Aspekten des täglichen Lebens. Die Analyse der Bemerkungen und damit der Bewertungen, die die Vertragsstaaten für diese beiden Gruppen oder Cluster von Rechten erhalten, kann helfen zu verstehen, wo die Stärken und Schwächen eines Vertragsstaates liegen. Es ist auch interessant zu sehen, wie die Vertragsstaaten innerhalb der Tabellen, die sich auf verschiedene thematische Cluster von Rechten konzentrieren, ihre Plätze wechseln und sogar tauschen. Tabelle 3 zeigt zunächst die von den Vertragsstaaten erzielten Bewertungen und Gesamtwerte in der Reihenfolge ihrer Bewertungen für acht Artikel, die zur Darstellung der „Rechtlichen Interessen und Freiheiten“ ausgewählt wurden:

- **Artikel 10:** Recht auf Leben
- **Artikel 12:** Gleiche Anerkennung vor dem Recht
- **Artikel 13:** Zugang zur Justiz
- **Artikel 14:** Freiheit und Sicherheit der Person
- **Artikel 15:** Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
- **Artikel 16:** Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch
- **Artikel 21:** Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen
- **Artikel 22:** Achtung der Privatsphäre

Die Ergebnisse und die Ranglisten spiegeln wider, dass einige Vertragsstaaten insbesondere zu den Artikeln 10 und 22, aber auch zu den Artikeln 15, 16 und 21 keine Bemerkung erhalten haben, was sich auf ihr Gesamtergebnis auswirkte. Allerdings sind die Bewertungen der einzelnen Vertragsstaaten häufig ähnlich.

Die Bewertungen und Gesamtergebnisse der Artikel, die sich auf „Rechtliche Interessen und Freiheiten“ beziehen, können mit den Bewertungen und den Gesamtergebnissen der Artikel verglichen werden, die Aspekte des „Täglichen Lebens“ betreffen. Bei der Betrachtung dieser verschiedenen Möglichkeiten zu Bewertung, Einstufung und Einordnung der Vertragsstaaten ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass diese Methode nicht wirklich die Umsetzung der Rechte durch einen Vertragsstaat bewertet. Sie bewertet die Bemerkungen des Ausschusses zur Umsetzung der Rechte in einem Vertragsstaat, anhand derer sie auf den Grad der Umsetzung schließt. Dennoch ist es für das Verständnis der Verwirklichung von Rechten hilfreich, sich auf thematische Gruppen von Artikeln wie diese zu konzentrieren.

Einige Artikel wirken sich naturgemäß auf den Alltag von Menschen mit Behinderungen aus und stellen daher eine interessante Gruppe von Rechten für eine gezielte Analyse dar. Die Bewertungen der Bemerkungen des Ausschusses zu dieser Gruppe von Artikeln des „Täglichen Lebens“ für die Vertragsstaaten sind in Tabelle 4 aufgeführt.

³ In den Berichten des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes werden die Artikel beispielsweise in neun thematische „Cluster“ unterteilt.

Tabelle 3:

Bewertungen der Vertragsstaaten für die Artikelgruppe „Rechtliche Interessen und Freiheiten“ in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3

Vertragsstaat	Gesamt	Artikel 10: Recht auf Leben	Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht	Artikel 13: Zugang zur Justiz	Artikel 14: Freiheit und Sicherheit der Person	Artikel 15: Freiheit von Folter ...	Artikel 16: Freiheit von Ausbeutung ...	Artikel 21: Recht der freien Meinungsäußerung, ...	Artikel 22: Achtung der Privatsphäre
Mongolei 2023	13	A	E	D	D	C	A	B	A
Ecuador 2019	15	A	C	D	C	A	E	E	A
Neuseeland 2022	16	A	C	C	D	C	D	E	A
Österreich 2023	17	A	D	C	C	D	D	C	C
Tunesien 2023	17	A	C	C	D	C	E	C	C
Deutschland 2023	18	B	C	C	E	D	D	C	B
Ungarn 2022	18	C	C	C	F	D	D	B	A
Mexiko 2022	19	C	F	E	C	D	D	A	A
Australien 2019	24	D	C	E	F	D	E	D	A
Südkorea 2022	24	E	E	D	C	D	E	D	B
El Salvador 2019	25	F	D	C	D	D	G	D	A
China 2022	29	D	D	C	D	E	E	H	D
Spanien 2019	31	E	C	D	F	E	F	D	F

Bewertung vom Besten zum Schlechtesten: ○ A=0 ● B=1 ● C=2 ● D=3 ● E=4 ● F=5 ● G=6 ● H=7

Tabelle 4:

Bewertungen der Vertragsstaaten für die Artikelgruppe „Tägliches Leben“ in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3

Vertragsstaat	Gesamt	Artikel 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung	Artikel 9: Zugänglichkeit	Artikel 19: Unabhängige Lebensführung ...	Artikel 20: Persönliche Mobilität	Artikel 23: Achtung der Wohnung und der Familie	Artikel 24: Bildung	Artikel 25: Gesundheit	Artikel 27: Arbeit und Beschäftigung	Artikel 28: Angemessener Lebensstandard ...	Artikel 30: Teilhabe am kulturellen Leben ...
China 2022	24	E	D	D	A	E	D	E	D	A	A
El Salvador 2019	25	D	D	D	B	D	D	C	D	D	B
Spanien 2019	26	D	E	D	A	C	E	D	E	C	B
Mexiko 2022	27	E	D	C	A	D	E	E	F	C	A
Neuseeland 2022	28	D	E	D	B	F	D	C	D	E	A
Südkorea 2022	28	F	E	E	A	D	D	C	D	D	B
Australien 2019	29	D	D	D	B	D	D	D	D	D	E
Ecuador 2019	29	E	D	D	A	D	D	D	D	D	E
Mongolei 2023	30	E	F	D	C	D	D	C	D	C	D
Tunesien 2023	30	E	F	D	D	C	D	D	D	C	C
Ungarn 2022	33	D	E	E	C	E	E	C	E	D	D
Österreich 2023	34	C	D	E	C	D	G	E	E	C	E
Deutschland 2023	35	E	E	D	B	E	F	E	D	D	E

Bewertung vom Besten zum Schlechtesten: ○ A=0 ● B=1 ● C=2 ● D=3 ● E=4 ● F=5 ● G=6 ● H=7

Folgende Artikel wurden in die vorliegende Analyse aufgenommen:

- **Artikel 5:** Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung
- **Artikel 9:** Zugänglichkeit
- **Artikel 19:** Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft
- **Artikel 20:** Persönliche Mobilität
- **Artikel 23:** Achtung der Wohnung und der Familie
- **Artikel 24:** Bildung
- **Artikel 25:** Gesundheit
- **Artikel 27:** Arbeit und Beschäftigung
- **Artikel 28:** Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz
- **Artikel 30:** Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport

Dabei ist zu bedenken, dass sich die Stellungnahmen des Ausschusses nicht auf die allgemeine Lebensqualität und die Umsetzung dieser Aspekte der Menschenrechte in einem Staat beziehen. Vielmehr geht es bei der Verwirklichung dieser Rechte um den Unterschied, den Menschen mit Behinderungen im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung erfahren, und das Ausmaß der offensichtlichen Diskriminierung.

Wie bei der Artikelgruppe „Rechtliche Interessen und Freiheiten“ spiegeln die Ergebnisse und die Rangfolge für diese Artikelgruppe erneut wider, dass einige Vertragsstaaten für einige Artikel, in diesem Fall die Nummern 20, 28 und 30, keine Bemerkungen erhalten haben, was sich auf ihr Gesamtergebnis auswirkte. Im Rahmen der Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 haben acht Vertragsstaaten Bemerkungen zu Artikel 20 erhalten. In den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 hingegen haben nur drei Vertragsstaaten Bemerkungen bekommen. Zu Artikel 30 erhielten im Rahmen der Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 nur fünf Vertragsstaaten Bemerkungen. Deshalb wird in Bezug auf die beiden genannten Artikel in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 auf den zusätzlichen Bewertungsfaktor der „Wiederholung“ des Bedenkens verzichtet.

Bei der Analyse der Artikel des „Täglichen Lebens“ ist die Verteilung der Vertragsstaaten ganz anders als bei den Artikeln der „Rechtlichen Interessen und Freiheiten“. So rückt beispielsweise Spanien vom letzten Platz bei den „Rechtlichen Interessen und Freiheiten“

auf die ersten drei Plätze bei den Artikeln des „Täglichen Lebens“ vor. Dagegen fallen Deutschland und Österreich, die bei den „Rechtlichen Interessen und Freiheiten“ in der oberen Hälfte lagen, bei den Artikeln des „Täglichen Lebens“ ans Ende der Tabelle.

Darüber hinaus können die Ergebnisse des Artikel-Clusters mit den in Abbildung 2 dargestellten Gesamtbewertungen und Rangfolgen verglichen werden, wobei sichtbar wird, dass sich bei einigen Vertragsstaaten sehr unterschiedliche Resultate und Platzierungen ergeben. So erhielt Australien die schlechteste Gesamtbewertung, während es hier ein weitaus besseres Ergebnis erzielte; Ecuador, das in der Gesamtbewertung in der Spitzengruppe liegt, schnitt hier schlechter ab. Zwar wird anerkannt, dass die Menschenrechte „unteilbar und voneinander abhängig“ sind, doch beziehen sich diese Artikel auf die Verwirklichung der Rechte im täglichen Leben, sodass sie zu den Artikeln gehören, die täglich spürbare Auswirkungen haben und daher für das Leben von Menschen mit Behinderungen von großer Bedeutung sind.

4.3 Ergebnisse: Bewertung und Fortschritt der Umsetzung

Kehren wir zu den ersten beiden Forschungsfragen zurück:

1. Gibt es Unterschiede im Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den Vertragsstaaten?
2. Gibt es Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der Fortschritte/Rückschritte bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den beiden Zeiträumen?

Die Antwort auf die erste Frage lautet grundsätzlich „Ja“. Sie ist jedoch komplexer als ein einfaches „Ja“ allein, da die Stichprobe der Berichte für die Studie relativ klein war. Eine größere Stichprobe hätte wahrscheinlich eine größere Bandbreite an Gesamtbewertungen für die Umsetzung ergeben. Die Studie hat jedoch gezeigt, dass es bei einzelnen Rechten erhebliche Unterschiede im Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den Vertragsstaaten gibt.

Die Antwort auf die zweite Frage ist ebenfalls komplex, und für die Studie fällt die Antwort negativ aus, da ein Vergleich der Abschließenden Bemerkungen der Berichtsreihen CO1 und CO2-3 keine verlässlichen Hinweise auf Fortschritte oder Rückschritte liefert. Bei den meisten Artikeln scheinen alle Vertragsparteien einen Rückschritt zu verzeichnen; dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass das Verständnis des Ausschusses (und der Vertragsstaaten) für die Komplexität der zahlreichen Fragen, die im Rahmen der einzelnen Artikel bewertet werden müssen, im Laufe der Zeit erheblich zugenommen hat. Dieser Wissenszuwachs ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 für diese Stichprobe zu einem frühen Zeitpunkt der Tätigkeit des Ausschusses erstellt wurden. Aktuellere Abschließende Bemerkungen der Reihe CO1 hingegen sind ebenso komplex und detailliert, wie die neueren Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3. Künftige Abschließende Bemerkungen könnten daher vergleichbar genug sein, um Fortschritte oder Rückschritte sinnvoll quantifizieren zu können.

Wenden wir uns Forschungsfrage drei zu: Können die Vertragsstaaten nach dem Grad oder den Fortschritten der Umsetzung eingestuft werden? Die Antwort auf diese Frage hängt mit der Hauptforschungsfrage zusammen, bei der die Durchschnittsbewertungen insgesamt in einem relativ kleinen Wertebereich liegen. Im Vergleich zu dieser Durchschnittsbewertung (siehe Abbildung 2) zeigt die in Tabelle 5 dargestellte Gesamtpunktzahl eine größere Bewertungsspanne, da alle Vertragsstaaten für die Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 im Bereich von 60 bis 80 Punkten liegen.

Werden die Artikel, zu denen der Ausschuss keine Bemerkungen abgegeben hat, ausgeklammert, so ändert sich die durchschnittliche Punktzahl pro Artikel, was zu einer geringfügigen Änderung der Rangfolge führt, wie Tabelle 6 zeigt (und durch das Diagramm in Abbildung 2 veranschaulicht wird).

Der Vergleich dieser beiden Ergebnisse zeigt, dass es möglich ist, Vertragsstaaten zu identifizieren, die in beiden Kategorien gut abschneiden, wie zum Beispiel Neuseeland. Es kann jedoch mit Fug und Recht behauptet werden, dass auf Grundlage der Bemerkungen des Ausschusses keiner der bewerteten Vertragsstaaten die Rechte von Menschen mit Behinderungen gut umsetzt.

Die in Tabelle 5 und Abbildung 2 dargestellte Rangfolge der Gesamtpunktzahl, bei der die sieben am schlechtesten bewerteten Vertragsstaaten allesamt Mitglieder der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sind, wirft die mögliche zukünftige Forschungsfrage nach der Tiefe und Qualität der gesamten Informationen auf, auf die der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen stützt. Die potenzielle Forschungsarbeit in diesem Bereich würde sich auf die Quantität und Qualität der eingereichten Berichte, insbesondere der Schattenberichte, konzentrieren. Werden die Abschließenden Bemerkungen durch aussagekräftige, detaillierte Schattenberichte beeinflusst, in denen Probleme hervorgehoben werden? Könnte es sein, dass der Ausschuss in hochentwickelten liberalen Staaten mit einer freien und differenzierten Presse, einer aktiven Zivilgesellschaft und starken Selbstvertretungsorganisationen über eine breitere und vielfältigere Wissensbasis verfügt, auf die er seine Bewertungen

Tabelle 5:
Vertragsstaaten nach Gesamtpunktzahl für die Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3

Punktebereich	Vertragsstaaten
60–64	Neuseeland, Ecuador, Mongolei
65–69	El Salvador, China, Tunesien
70–74	Ungarn, Mexiko, Österreich
75–79	Deutschland, Spanien, Südkorea, Australien

stützen kann? Führt eine solidere Darstellung in den Schattenberichten dazu, dass kritischere Standpunkte in die Abschließenden Bemerkungen aufgenommen werden und somit die Bewertung der Umsetzung negativ beeinflusst wird?

Um dieser Forschungsfrage nachzugehen, wäre bei einer größeren Stichprobe (wie in 3.3 erwähnt) eine eingehendere inhaltliche Analyse des gesamten Prüfprozesses und aller Dokumente und Stellungnahmen, auf denen er basiert, unerlässlich.

Tabelle 6:

Vertragsstaaten nach durchschnittlicher Bewertung der für die Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 bewerteten Artikel

Durchschnittswert auf Basis der bewerteten Artikel	Vertragsstaat
2,74	Mongolei
2,75	El Salvador
2,77	Neuseeland
2,79	Tunesien
2,88	Deutschland
2,90	Ecuador
2,92	Ungarn
2,96	Österreich
3,08	Südkorea
3,14	China
3,17	Spanien
3,21	Australien
3,38	Mexiko

4.4 Thematische Analyse

Zur Beantwortung der vierten Frage: Lassen sich thematische Schwerpunkte erkennen, in denen sich die Abschließenden Bemerkungen bestimmter Vertragsstaaten von denen anderer Staaten unterscheiden? wurde eine thematische Analyse der Artikel durchgeführt. Für jeden Artikel wurden neben der Bewertung der Umsetzung durch den Vertragsstaat die Themen festgehalten, auf die sich der Ausschuss häufig bezieht. Einige dieser Themen beziehen sich natürlich speziell auf einzelne Artikel. Andere wiederum sind übergreifende Fragen, die für viele Artikel relevant sind. Nehmen wir als Beispiel Artikel 5 „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“. Er

kann als bereichsübergreifend und als Grundlage für die Umsetzung anderer Rechte beschrieben werden. In den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 reichten die Bewertungen der Vertragsstaaten von B bis F, in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 von C bis F. Drei Themen wurden in den beiden Reihen Abschließender Bemerkungen besonders häufig genannt: Diskriminierung zwischen den Geschlechtern, die Anerkennung einer angemessenen Unterkunft und Probleme mit Beschwerdeverfahren und den verfügbaren Rechtsbehelfen. Von diesen drei Themen ist die intersektionale Diskriminierung besonders interessant, da sie in den Bemerkungen zu vielen Artikeln angesprochen wurde. Im Gegensatz dazu sind die beiden anderen Themen eher artikel-spezifisch. Ein weiteres Thema, das in den Bemerkungen

kungen des Ausschusses immer wieder auftauchte, war das der „Deinstitutionalisierung“. Intersektionale Diskriminierung und Deinstitutionalisierung werden im Folgenden näher untersucht.

4.4.1 Intersektionale Diskriminierung

Die Bedeutung der mehrdimensionalen Vulnerabilitäten und der daraus resultierenden intersektionalen Diskriminierung wird vom United Nations Network on Racial Discrimination and Protection of Minorities [Netzwerk der Vereinten Nationen zu rassistischer Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten] beschrieben:

„Intersektionalität ist ein Konzept und ein theoretischer Rahmen, der die Anerkennung der komplexen Art und Weise erleichtert, in der sich soziale Identitäten überschneiden und in negativen Szenarien zu sich gegenseitig verstärkenden Erfahrungen von Diskriminierung und gleichzeitigen Formen der Unterdrückung führen können.“
(2022)

Die Art und Weise, wie die Kombination von Mehrfachdiskriminierungen die Auswirkungen von Diskriminierung verstärkt und verschlimmert, sollte nicht unterschätzt werden, und die Untersuchung der Fälle, in denen der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zu einem Vertragsstaat intersektionale Diskriminierung feststellt, sollte dazu beitragen, Bereiche zu ermitteln, in denen eine verbesserte Umsetzung das Potenzial hat, in der Praxis positive Auswirkungen zu erzielen. Zu den Beispielen für Bemerkungen, die sich auf intersektionale Diskriminierung in Artikel 5 beziehen, gehören allgemeine Bemerkungen wie zum Beispiel:

„Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass es keinen wirksamen Rechtsrahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor systemischen, intersektionalen und mehrdimensionalen Formen der Diskriminierung gibt, [...]“
(UNCRPD 2019a, Absatz 9, Australia)

In einigen Bemerkungen wurden Formen der intersektionalen Diskriminierung konkret benannt, wie zum Beispiel die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts:

„Der Ausschuss beobachtet mit Besorgnis das Fehlen von: Anerkennung der mehrdimensionalen und intersektionalen Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen aufgrund ihres Geschlechts, in den Antidiskriminierungsvorschriften des Vertragsstaates.“
(UNCRPD 2022, Absatz 10(a), Hungary)

Eine weitere häufig genannte Form der intersektionalen Diskriminierung bezieht sich auf die rassistische Zuschreibung. Beispiel:

„[...] es fehlt an der Anerkennung und dem Verbot von mehrdimensionaler und intersektionaler Diskriminierung, insbesondere von Frauen, indigenen Menschen und Menschen afrikanischer Abstammung mit Behinderungen.“
(UNCRPD 2019c, Absatz 8, El Salvador)

Andere Formen der intersektionalen Diskriminierung betreffen den Migrationsstatus, die ethnische Zugehörigkeit, die Geschlechtsidentität, die sexuelle Orientierung sowie das Thema Menschen mit Behinderungen und HIV.

So wurde beispielsweise zu Artikel 5 sowohl in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 als auch in denen der Reihe CO2-3 in 18 von 29 Berichten ausdrücklich auf intersektionale Diskriminierung hingewiesen, und in mehr als der Hälfte der Artikel finden sich in dieser Hinsicht Bedenken. Der damalige Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen beschrieb die Bedeutung der Intersektionalität mehrdimensionaler Vulnerabilitäten, indem er die Überschneidung von Armut und Behinderung in den Blick nahm:

„[...] Armut ist von Natur aus mehrdimensional und wird über die gesamte Lebensspanne hinweg verstärkt. Intersektionale Faktoren wie Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit oder Minderheitenzugehörigkeit, ländlicher und stadtnaher Wohnsitz sowie Alter führen zu weiterer, unverhältnismäßig hoher Armut bei Menschen mit Behinderungen. Diese Faktoren wirken oft in einer negativen Rückkopplungsschleife: Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen wird Bildung verweigert oder sie haben nur begrenzte Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten; Erwachsene mit Behinderungen, denen es an marktfähiger Bildung und Qualifikationen mangelt, sind

unverhältnismäßig häufig von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen, und das umso mehr in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.“

(Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities 2021, Absatz 71)

Die Bedeutung der intersektionalen Diskriminierung wird bei der Lektüre mehrerer Abschließender Bemerkungen deutlich. Es ist offensichtlich, dass sich die meisten (wenn nicht alle) Vertragsstaaten in diesem Bereich verbessern müssen. Sobald sie das tun, wird sich die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erheblich verbessern. Den meisten Vertragsstaaten wurden zu diesem Thema Variationen des letzten Zitats übermittelt. Diese Empfehlung kann insofern als für alle Vertragsstaaten relevant angesehen werden, als sie Folgendes tun müssen:

„Sie müssen sicherstellen, dass [ihre] Gesetze, politische Konzepte und Strategien zur Beseitigung von Diskriminierung eine ausdrückliche Definition und ein Verbot von Diskriminierung aufgrund von Behinderung enthalten und dass sie bereichsübergreifend die Anerkennung von mehrdimensionaler Diskriminierung und intersektionaler Diskriminierung, insbesondere im Fall von Frauen, Kindern, indigenen Menschen, Menschen afrikanischer Abstammung, [...] Asylsuchenden, Migrant*innen und Flüchtlingen mit Behinderungen, in allen Lebensbereichen einbeziehen.“

(UNCRPD 2019b, Absatz 14(a) Ecuador)

4.4.2 Deinstitutionalisierung

Eines der kritischen Themen in den Abschließenden Bemerkungen ist die „Deinstitutionalisierung“. Dieses Thema umfasst Bemerkungen zu und Verweise auf die Verwendung von „Institutionen“, „unfreiwillige Einweisung“ und „Freiheitsentzug“. Im Jahr 2022 veröffentlichte der Ausschuss seine „Leitlinien zur Deinstitutionalisierung, auch in Notfällen“ (UNCRPD 2022)⁴, in denen festgestellt wurde, dass:

„Trotz völkerrechtlicher Verpflichtungen werden Menschen mit Behinderungen weltweit weiterhin

unter lebensbedrohlichen Bedingungen in Institutionen untergebracht.“

(UNCRPD 2022, Absatz 4)

In allen 29 untersuchten Abschließenden Bemerkungen wurde in 16 von 26 Artikeln in irgendeiner Form auf „Institutionalisierung“ Bezug genommen. Weder in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO1 noch in denen der Reihe CO2-3 entging ein Vertragsstaat der Kritik an der Nutzung von Institutionen. Das Spektrum der in den Abschließenden Bemerkungen beschriebenen Probleme und Formen von Diskriminierung in Zusammenhang mit der Institutionalisierung ist sehr vielfältig. So findet sich unter Artikel 12 über die „Gleiche Anerkennung vor dem Recht“ folgende schockierende Bemerkung:

„Der Ausschuss ist besorgt über Berichte, wonach eine Reihe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere diejenigen, die [...] in Langzeiteinrichtungen leben, keine Ausweispapiere besitzen und manchmal auch keinen Namen haben.“

(UNCRPD 2012, Absatz 22 Peru)

Darüber hinaus äußerte der Ausschuss unter Artikel 23 „Achtung der Wohnung und der Familie“ die Sorge, dass:

„Kinder mit Behinderungen, die in Armut leben, [...] stärker gefährdet [sind], ausgesetzt und in Heimen untergebracht zu werden.“

(UNCRPD 2022b, Absatz 45 Mexico)

Die Häufigkeit entsprechender Bemerkungen nahm in den Abschließenden Bemerkungen der Reihe CO2-3 zu. Tabelle 7 erfasst, welche Vertragsstaaten Bemerkungen zur Nutzung von Institutionen in Bezug auf die einzelnen Artikel des Übereinkommens erhalten haben.

Diese Zuordnung von Bemerkungen zeigt, dass alle Vertragsstaaten sowohl zu Artikel 14 „Freiheit und Sicherheit der Person“ als auch zu Artikel 19 „Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“ Bemerkungen zur Frage der „Institutionen“ erhalten haben. Dies deutet darauf hin, dass

4 Diese [...] „in Verbindung mit der Allgemeinen Bemerkung Nummer 5 (2017) des Ausschusses zur unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19 des Übereinkommens) und den Leitlinien des Ausschusses zum Recht auf Freiheit und Sicherheit von Menschen mit Behinderungen (Artikel 14) zu lesen [sind].“ (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2022, Absatz 1)

Tabelle 7:

Liste der Bemerkungen zu Institutionen und Deinstitutionalisierung für die Reihe CO2-3

	CO 2-3 Australien 2019	CO 2-3 Österreich 2023	CO 2-3 China 2022	CO 2-3 Ecuador 2019	CO 2-3 El Salvador 2019	CO 2-3 Deutschland 2023	CO 2-3 Ungarn 2022	CO 2-3 Mexiko 2022	CO 2-3 Mongolei 2023	CO 2-3 Neuseeland 2022	CO 2-3 Südkorea 2022	CO 2-3 Spanien 2019	CO 2-3 Tunesien 2023	Gesamt
Artikel 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung														0
Artikel 6: Frauen mit Behinderungen		✓												1
Artikel 7: Kinder mit Behinderungen		✓		✓	✓		✓	✓				✓		6
Artikel 8: Bewusstseinsbildung														0
Artikel 9: Zugänglichkeit														0
Artikel 10: Recht auf Leben							✓	✓			✓			3
Artikel 11: Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen			✓				✓	✓	✓		✓			5
Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht								✓						1
Artikel 13: Zugang zur Justiz							✓	✓						2
Artikel 14: Freiheit und Sicherheit der Person	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13
Artikel 15: Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe			✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓		7
Artikel 16: Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		10
Artikel 17: Schutz der Unversehrtheit der Person		✓				✓	✓	✓	✓		✓			6
Artikel 18: Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit														0
Artikel 19: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13
Artikel 20: Persönliche Mobilität														0
Artikel 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen														0
Artikel 22: Achtung der Privatsphäre		✓				✓						✓		3
Artikel 23: Achtung der Wohnung und der Familie		✓	✓				✓			✓				4
Artikel 24: Bildung							✓							1
Artikel 25: Gesundheit	✓	✓												2
Artikel 26: Habilitation und Rehabilitation														0
Artikel 27: Arbeit und Beschäftigung							✓		✓		✓			3
Artikel 28: Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz														0
Artikel 29: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben														0
Artikel 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport														0
Gesamtzahl der Artikel mit Verweisen für jeden Vertragsstaat	3	9	5	4	5	6	12	10	6	4	8	6	2	

es sich hierbei nicht um ein isoliertes Problem handelt, mit dem einzelne Vertragsstaaten konfrontiert sind, und dass daher Potenzial besteht, dass Regionen oder Gruppen von Vertragsstaaten zusammenarbeiten, um das Problem zu verbessern. Zwei Beispiele für Bemerkungen zu Artikel 14 „Freiheit und Sicherheit der Person“, in denen Begriffe wie „unfreiwillige Einweisung“ und „Freiheitsentzug“ verwendet wurden:

„Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Gesetzgebung des Vertragsstaates zur psychischen Gesundheit weitgehend auf einem medizinischen Modell der Behinderung beruht und unfreiwillige Einweisungen und Zwangsbehandlungen zulässt.“ (UNCRPD 2023b, Absatz 33 Austria)

In einem weiteren Beispiel war der Ausschuss:

„[...] zutiefst besorgt:
Über die erzwungene Institutionalisierung und Zwangsbehandlung von Menschen mit Behinderungen aufgrund von Beeinträchtigungen in Pflege- und Eingliederungshilfeeinrichtungen und anderen Institutionen, psychiatrischen Einrichtungen und forensisch-psychiatrischen Betreuungseinrichtungen.“ (UNCRPD 2023a, Absatz 29(a) Germany)

Zu den Beispielen für Bemerkungen zu Artikel 19, „Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“, gehören:

„Der Ausschuss ist besorgt über:

- (a) Die fortdauernde Institutionalisierung von Kindern mit Behinderungen durch die Sanierung und den Bau neuer institutioneller Einrichtungen und die Unterbringung von Kindern mit Behinderungen, die ein höheres Maß an Unterstützung benötigen, in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen;
- (b) Das Fehlen eines unabhängigen Überwachungsmechanismus für die Deinstitutionalisierung von Kindern.“

(UNCRPD 2022a, Absatz 40(a) and (b) Hungary)

In den Bemerkungen zu diesem Artikel wurde auch auf Strategien (oder deren Fehlen) zur Deinstitutionalisierung verwiesen, zum Beispiel:

„Der Ausschuss ist besorgt über das Fehlen einer Strategie des Bundes und der Länder zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und zur Ermöglichung eines unabhängigen Lebens sowie über das Fehlen einer spezifischen und wirksamen Strategie zur Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen.“ (UNCRPD 2022b, Absatz 50 Mexico)

Die Zuordnung der entsprechenden Bemerkungen in Tabelle 7 veranschaulicht, dass Deinstitutionalisierung mehr als nur ein Thema für diese beiden Artikel ist, was aufgrund des Gegenstands der Artikel zu erwarten gewesen wäre. Viele andere Artikel enthielten ebenfalls Bemerkungen zu diesem Thema, zum Beispiel zu Artikel 24 über „Bildung“:

„Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass Kinder mit Behinderungen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen sind. Er ist insbesondere besorgt über:

- (a) das Gesetz über öffentliche Bildung, das einen getrennten Unterricht vorsieht und die im Übereinkommen vorgesehene Verpflichtung zur Aufnahme von Kindern mit Behinderungen in allgemeinbildende Schulen nicht berücksichtigt und sowohl die Unterrichtung von Kindern mit hohem Unterstützungsbedarf in Heimen und zu Hause als auch eine reduzierte Zahl von Unterrichtsstunden für Kinder mit Behinderungen legitimiert.“

(UNCRPD 2022a, Absatz 48(a) Hungary)

Oder zu Artikel 27 über „Arbeit und Beschäftigung“, wo die Besorgnis mit den Auswirkungen der Deinstitutionalisierung zusammenhängt, wurde dem Vertragsstaat empfohlen:

„Maßnahmen zu verstärken, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen, einschließlich Menschen mit Behinderungen, die an Deinstitutionalisierungsprozessen teilnehmen, [...] Zugang zu Arbeit und Beschäftigung auf dem offenen Arbeitsmarkt und zu einem inklusiven Arbeitsumfeld haben.“ (UNCRPD 2022c, Absatz 56(c) South Korea)

Innerhalb dieser Stichprobe hatte Ungarn die meisten Bezugnahmen auf Institutionen oder Deinstitutionalisierung. Österreich, Deutschland, Mexiko, die Mongolei, Südkorea und Spanien erhielten ebenfalls sechs oder mehr Hinweise, die sich auf die Nutzung von Institutionen beziehen. Im Gegensatz dazu bekamen Tunesien, Australien, Ecuador und Neuseeland deutlich weniger entsprechende Bemerkungen. Die Häufigkeit, mit der Institutionen und Deinstitutionalisierung in den abschließenden Bemerkungen erwähnt werden, zeigt, wie wichtig dieses Thema aus der Sicht des Übereinkommens und des Ausschusses ist und dass es sich um einen Bereich handelt, der, wenn sich ein Vertragsstaat auf dessen Verbesserung konzentrierte, gleichzeitig die Umsetzung vieler einzelner Rechte des Übereinkommens erheblich verbessern würde.

5. Schlussfolgerungen

In der Studie sollten vier Forschungsfragen untersucht werden:

1. Gibt es Unterschiede im Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den Vertragsstaaten?
2. Gibt es Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der Fortschritte / Rückschritte bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den beiden Zeiträumen?
3. Können die Vertragsstaaten nach dem Grad oder den Fortschritten der Umsetzung eingestuft werden?
4. Lassen sich thematische Schwerpunkte erkennen, in denen sich die Abschließenden Bemerkungen bestimmter Vertragsstaaten von denen anderer Staaten unterscheiden?

Von diesen vier Fragen konnte nur die zweite – der Versuch einer Analyse der Fortschritte oder Rückschritte bei der Umsetzung – keine aussagekräftigen Ergebnisse liefern. Der Grund dafür ist die nachvollziehbare Entwicklung eines besseren Verständnisses des Ausschusses für die Feinheiten der Fragen in Bezug auf die Artikel. In dem Maße, in dem der Ausschuss Leitlinien für die Vertragsstaaten zu den Bestimmungen des Übereinkommens erstellte, wurden seine Abschließenden Bemerkungen zunehmend standardisiert. So konnten die Vertragsstaaten ihre Frageliste gezielter beantworten, was zu einer weiteren Standardisierung der Abschließenden Bemerkungen führte. Diese verstärkte Standardisierung wird in Zukunft wahrscheinlich Längsschnittanalysen ermöglichen.

Bezüglich der miteinander verknüpften Fragen, ob es möglich ist, Unterschiede im Grad der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen den Vertragsstaaten festzustellen, und ob die Vertragsstaaten nach dem Grad oder den Fortschritten der Umsetzung eingestuft werden können, lautete die Antwort „Ja“, auch wenn in Abschnitt 3.3 Verbesserungsmöglichkeiten des Analyseprozesses vorgeschla-

gen werden. Die Analyseergebnisse zeigen, dass die einzelnen Bewertungen der Artikel des Übereinkommens stärker variieren als die Gesamtbewertung für diese Stichprobe. Die Ergebnisse der Bewertung der kombinierten zweiten und dritten Abschließenden Bemerkungen sind in Anhang 2 vollständig aufgeführt. Der Vertragsstaat mit der besten Gesamtbewertung war Neuseeland. Es gab jedoch einige Artikel (insbesondere Artikel 17 „Schutz der Unversehrtheit der Person“ und Artikel 23 „Achtung der Wohnung und der Familie“), bei denen der Ausschuss noch erhebliche Bedenken äußerte.

Die Studie hat auch gezeigt, dass die Vertragsstaaten durch den Vergleich der Bemerkungen des Ausschusses zu den einzelnen Artikeln ihre eigene Umsetzung anhand der Durchschnittsbewertung für die einzelnen Artikel analysieren und feststellen können, welche Artikel sie am meisten verbessern müssen.

Die Frage, ob es möglich wäre, innerhalb der Stichprobe Themen zu ermitteln, bei denen sich bestimmte Vertragsstaaten von anderen unterscheiden, wird positiv beantwortet, und zwar sowohl für die Ermittlung kritischer Themen als auch für die Häufigkeit von Bemerkungen im Zusammenhang mit einem Thema für verschiedene Vertragsstaaten, wie Tabelle 7 zeigt.

Obwohl einzelne Artikel ihre eigenen Themen haben, lassen sich übergreifende Themen erkennen. In den Abschließenden Bemerkungen dieser Reihe tauchten intersektionale Diskriminierung und Deinstitutionalisierung als wiederkehrende Themen zu den rechtsbasierten Artikeln auf. Die Studie zeigt, wie die Bezugnahme auf ein Thema, wie zum Beispiel die Nutzung von Institutionen und die Deinstitutionalisierung, von Vertragsstaat zu Vertragsstaat unterschiedlich sein kann. Die Zusammenführung dieser Bemerkungen könnte eine detaillierte Analyse eines Themas ermöglichen und somit ein ganzheitlicheres Verständnis für die Feinheiten der Probleme innerhalb dieses Themas schaffen, was wiederum dazu beitragen kann,

Lösungen zu finden und die Umsetzung der Rechte zu verbessern.

Die Vereinten Nationen beschreiben die Menschenrechte als „universell und unveräußerlich“ und als „unteilbar und voneinander abhängig“. Dessen ungeachtet haben einige UN-Ausschüsse einen Präzedenzfall geschaffen, indem sie Rechte in thematischen Gruppen zusammenfassten, um das Verständnis zu fördern und die Umsetzung der Rechte zu bewerten. In der Studie wurden einige der Rechte im Übereinkommen in zwei thematische Cluster eingeteilt, die eine Analyse ermöglichen und die Unterschiede in ihrer Umsetzung durch die Vertragsstaaten aufzeigen. Erhält ein bestimmter Vertragsstaat zu einem Cluster weitaus weniger Bemerkungen, die Besorgnis zum Ausdruck bringen, als zu einem anderen, so kann ihm dies helfen, sich auf die Bereiche zu konzentrieren, die dringenderer Verbesserungen bedürfen.

Die Häufigkeit der Bemerkungen zu „intersektionaler Diskriminierung“ und „Deinstitutionalisierung“ deutet darauf hin, dass es sich bei diesen Themen um Probleme handelt, die für die Verbesserung der Umsetzung der Rechte aus dem Übereinkommen von entscheidender Bedeutung sind. Wenn es den Vertragsstaaten gelänge, diese Probleme deutlich zu verbessern oder sogar ganz zu beseitigen, würden nicht nur die vom Ausschuss geäußerten Bedenken erheblich verringert, sondern es würde sich auch die tatsächliche Umsetzung vieler, wenn nicht aller Rechte deutlich verbessern.

Die Studie hat gezeigt, dass die Prüfung der Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei der Ermittlung von Querschnittsthemen, die die Verwirklichung der Rechte behindern, helfen kann. Darüber hinaus kann diese Untersuchung den Vertragsstaaten helfen, herauszufinden, an welchen Artikeln noch gearbeitet werden muss, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen besser umzusetzen.

Literatur

MacDonald, Fiona. 2021. „International Children’s Rights: A Comparative Study of 52 State Parties Concluding Observation Reports, Investigating, Implementation and Legal Incorporation of the UNCRC.“

https://pure.southwales.ac.uk/files/5479829/060721_PhD_FMacDonald_1_.pdf (zuletzt geprüft am 5. Februar 2024)

United Nations. 2007. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (A/RES/61/106).

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. 2022. „Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies.“

— „General comments.“

<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/general-comments> (zuletzt geprüft am 23. Dezember 2023).

— 2016 „General Comment No. 4 on Article 24 – the right to inclusive education.“ CRPD/C/GC/4

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. „Status of Ratification – Interactive Dashboard.“ <https://indicators.ohchr.org/> (zuletzt geprüft am 23. Dezember 2023).

United Nations Network on Racial Discrimination and Protection of Minorities. 2022. Guidance note on intersectionality, racial discrimination & protection of minorities.

United Nations Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities. 2021. Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities A/HRC/46/27.

Abschließende Bemerkungen

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. 2012. „Concluding Observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Peru CRPD/C/PER/CO/1.“

— 2019a. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Australia CRPD/C/AUS/CO/2-3.“

— 2019b. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Ecuador CRPD/C/ECU/CO/2-3.“

— 2019c. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of El Salvador CRPD/C/SLV/CO/2-3.“

— 2022a. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Hungary CRPD/C/HUN/CO/2-3.“

— 2022b. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Mexiko CRPD/C/MEX/CO/2-3.“

— 2022c. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of the Republic of Korea CRPD/C/KOR/CO/2-3.“

— 2023a. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany CRPD/C/DEU/CO/2-3.“

— 2023b. „Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Austria CRPD/C/AUT/CO/2-3.“

Anhang 1:

Verzeichnis der Artikel des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006

Artikel 1: Zweck

Artikel 2: Begriffsbestimmungen

Artikel 3: Allgemeine Grundsätze

Artikel 4: Allgemeine Verpflichtungen

Artikel 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

Artikel 6: Frauen mit Behinderungen

Artikel 7: Kinder mit Behinderungen

Artikel 8: Bewusstseinsbildung

Artikel 9: Zugänglichkeit

Artikel 10: Recht auf Leben

Artikel 11: Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen

Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht

Artikel 13: Zugang zur Justiz

Artikel 14: Freiheit und Sicherheit der Person

Artikel 15: Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Artikel 16: Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

Artikel 17: Schutz der Unversehrtheit der Person

Artikel 18: Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

Artikel 19: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft

Artikel 20: Persönliche Mobilität

Artikel 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen

Artikel 22: Achtung der Privatsphäre

Artikel 23: Achtung der Wohnung und der Familie

Artikel 24: Bildung

Artikel 25: Gesundheit

Artikel 26: Habilitation und Rehabilitation

Artikel 27: Arbeit und Beschäftigung

Artikel 28: Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

Artikel 29: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Artikel 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport

Artikel 31: Statistik und Datensammlung

Artikel 32: Internationale Zusammenarbeit

Artikel 33: Innerstaatliche Durchführung und Überwachung

Artikel 34: Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Artikel 35: Berichte der Vertragsstaaten

Artikel 36: Prüfung der Berichte

Artikel 37: Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und dem Ausschuss

Artikel 38: Beziehungen des Ausschusses zu anderen Organen

Artikel 39: Bericht des Ausschusses

Artikel 40: Konferenz der Vertragsstaaten

Artikel 41: Verwahrer
Artikel 42: Unterzeichnung
Artikel 43: Zustimmung, gebunden zu sein
Artikel 44: Organisationen der regionalen Integration
Artikel 45: Inkrafttreten
Artikel 46: Vorbehalte
Artikel 47: Änderungen
Artikel 48: Kündigung
Artikel 49: Zugängliches Format
Artikel 50: Verbindliche Wortlaute

Anhang 2:

Einzelbewertung der Vertragsstaaten für die zweiten und dritten Abschließenden Bemerkungen

Artikel Nummer		Neuseeland 2022	Ecuador 2019	Mongolei 2023	El Salvador 2019	China 2022	Tunesien 2023	Ungarn 2022	Mexiko 2022	Österreich 2023	Deutschland 2023	Spanien 2019	Südkorea 2022	Australien 2019
	Gesamt	61	61	63	66	66	67	70	71	74	75	76	77	77
Art. 5	Bewertung	D	E	E	D	E	E	D	E	C	E	D	F	D
	Punkte	3	4	4	3	4	4	3	4	2	4	3	5	3
Art. 6	Bewertung	C	C	E	C	D	E	B	E	F	C	D	E	D
	Punkte	2	2	4	2	3	4	1	4	5	2	3	4	3
Art. 7	Bewertung	C	E	B	E	C	F	D	F	C	D	D	E	F
	Punkte	2	4	1	4	2	5	3	5	2	3	3	4	5
Art. 8	Bewertung	C	C	C	B	C	C	B	C	D	D	D	D	B
	Punkte	2	2	2	1	2	2	1	2	3	3	3	3	1
Art. 9	Bewertung	E	D	F	D	D	F	E	D	D	E	E	E	D
	Punkte	4	3	5	3	3	5	4	3	3	4	4	4	3
Art. 10	Bewertung	A	A	A	F	D	A	C	C	A	B	E	E	D
	Punkte	0	0	0	5	3	0	2	2	0	1	4	4	3
Art. 11	Bewertung	B	B	E	C	D	D	D	D	C	C	B	E	D
	Punkte	1	1	4	2	3	3	3	3	2	2	1	4	3
Art. 12	Bewertung	C	C	E	D	D	C	C	F	D	C	C	E	C
	Punkte	2	2	4	3	3	2	2	5	3	2	2	4	2
Art. 13	Bewertung	C	D	D	C	C	C	C	E	C	C	D	D	E
	Punkte	2	3	3	2	2	2	2	4	2	2	3	3	4
Art. 14	Bewertung	D	C	D	D	D	D	F	C	C	E	F	C	F
	Punkte	3	2	3	3	3	3	5	2	2	4	5	2	5
Art. 15	Bewertung	C	A	C	D	E	C	D	D	D	D	E	D	D
	Punkte	2	0	2	3	4	2	3	3	3	3	4	3	3
Art. 16	Bewertung	D	E	A	G	E	E	D	D	D	D	F	E	E
	Punkte	3	4	0	6	4	4	3	3	3	3	5	4	4
Art. 17	Bewertung	G	D	D	D	B	C	D	F	D	E	E	D	F
	Punkte	6	3	3	3	1	2	3	5	3	4	4	3	5

Bewertung vom Besten zum Schlechtesten: ○ A=0 ● B=1 ● C=2 ● D=3 ● E=4 ● F=5 ● G=6 ● H=7

Artikel Nummer		Neuseeland 2022	Ecuador 2019	Mongolei 2023	El Salvador 2019	China 2022	Tunesien 2023	Ungarn 2022	Mexiko 2022	Österreich 2023	Deutschland 2023	Spanien 2019	Südkorea 2022	Australien 2019
	Gesamt	61	61	63	66	66	67	70	71	74	75	76	77	77
Art. 18	Bewertung	D	D	C	C	A	C	F	D	E	D	D	C	E
	Punkte	3	3	2	2	0	2	5	3	4	3	3	2	4
Art. 19	Bewertung	D	D	D	D	D	D	E	C	E	D	D	E	D
	Punkte	3	3	3	3	3	3	4	2	4	3	3	4	3
Art. 20	Bewertung	B	A	C	B	A	D	C	A	C	B	A	A	B
	Punkte	1	0	2	1	0	3	2	0	2	1	0	0	1
Art. 21	Bewertung	E	E	B	D	H	C	B	A	C	C	D	D	D
	Punkte	4	4	1	3	7	2	1	0	2	2	3	3	3
Art. 22	Bewertung	A	A	A	A	D	C	A	A	C	B	F	B	A
	Punkte	0	0	0	0	3	2	0	0	2	1	5	1	0
Art. 23	Bewertung	F	D	D	D	E	C	E	D	D	E	C	D	D
	Punkte	5	3	3	3	4	2	4	3	3	4	2	3	3
Art. 24	Bewertung	D	D	D	D	D	D	E	E	G	F	E	D	D
	Punkte	3	3	3	3	3	3	4	4	6	5	4	3	3
Art. 25	Bewertung	C	D	C	C	E	D	C	E	E	E	D	C	D
	Punkte	2	3	2	2	4	3	2	4	4	4	3	2	3
Art. 26	Bewertung	A	A	C	A	A	A	A	A	C	C	A	C	A
	Punkte	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2	0	2	0
Art. 27	Bewertung	D	D	D	D	D	D	E	F	E	D	E	D	D
	Punkte	3	3	3	3	3	3	4	5	4	3	4	3	3
Art. 28	Bewertung	E	D	C	D	A	C	D	C	C	D	C	D	D
	Punkte	4	3	2	3	0	2	3	2	2	3	2	3	3
Art. 29	Bewertung	B	C	C	C	C	C	D	D	C	D	C	D	D
	Punkte	1	2	2	2	2	2	3	3	2	3	2	3	3
Art. 30	Bewertung	A	E	D	B	A	C	D	A	E	E	B	B	E
	Punkte	0	4	3	1	0	2	3	0	4	4	1	1	4

Impressum

Auftraggeberin

Aktion Mensch e.V.
Verantwortlich: Sascha Decker
www.aktion-mensch.de

Wissenschaftliche Analyse / Verfasserin

Dr. Fiona MacDonald
E-Mail: femacdonald26@gmail.com

Studienleitung

Stefan Sandner

Redaktion

Robert Fechner, Stefan Sandner

Übersetzung aus dem Englischen

Proverb oHG
www.proverb.de

Grafik, Layout und Satz

Nicole Schmitz
www.subgrafix.de

Lektorat

Daniela Kumor

Research data / Persistent Identifier (PID)

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-92411-7>

© Copyright

Aktion Mensch e.V., Bonn



Mehr Informationen
erhalten Sie unter
aktion-mensch.de



Stand: Februar 2024

Aktion Mensch e.V.
Heinemannstr. 36
53175 Bonn
Telefon: 0228 2092-0
info@aktion-mensch.de