

**Abteilung Sozialpolitik**

Stralauer Straße 63 / Rolandufer

10179 Berlin

Tel. 030 / 72 62 22-0

Fax 030 / 72 62 22-328

Rückfragen: Sekretariat

Durchwahl: 030 / 72 62 22-125

7. Juni 2007

**Die UN-Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen –  
Handlungsbedarf für Deutschland? – Eine Einführung**

**Von Sabine Häfner, Sozialverband Deutschland e.V. (SoVD)<sup>1</sup>**

Die Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und sie stellt ohne Zweifel einen Meilenstein in der internationalen Behindertenpolitik dar.

Am 30. März 2007 wurde die Konvention in New York zur Unterzeichnung ausgelegt und 96 Staaten und regionale Organisationen – darunter auch Deutschland und die Europäische Union – haben sie bereits gezeichnet.<sup>2</sup>

Mit der Unterschrift hat Deutschland erklärt, dass es nun den Ratifizierungsprozess einleiten wird. Ratifikation bedeutet, dass ein Staat völkerrechtlich verbindlich er-

---

<sup>1</sup> Text nach einer Stellungnahme der Autorin bei einer Anhörung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 23. April 2007, Berlin zu „Leben ohne Barrieren?! Fünf Jahre Behindertengleichstellungsgesetz - Blick über die Grenzen: Muss das BGG aufgrund internationaler Entwicklungen fortgeschrieben werden?“ Um eine einfache Sprache wurde sich bemüht.

<sup>2</sup> Stand: 04.06.07. Aktueller Unterschriften- und Ratifizierungsstand abrufbar unter:

[www.un.org/esa/socdev/enable/](http://www.un.org/esa/socdev/enable/)



klärt, einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschließen. Erst dann ist der Staat an die Vorgaben in der Konvention gebunden und muss sich dem Überwachungssystem unterwerfen. Die Konvention zu den Rechten behinderter Menschen tritt in Kraft, wenn sie 20 Staaten ratifiziert haben. Bisher gibt es eine Ratifikation durch Jamaika.<sup>3</sup>

In Deutschland muss nach den Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) ein Zustimmungsgesetz erlassen werden. Im Fall der Konvention zu den Rechten behinderter Menschen ist auch der Bundesrat zu beteiligen, denn sehr viele Bereiche der Konvention betreffen den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich der Bundesländer.

Erst wenn also die so genannte Ratifikationsurkunde durch Deutschland bei den Vereinten Nationen hinterlegt wird und bereits 19 weitere Staaten die Konvention ratifiziert haben, tritt sie mit Wirkung für Deutschland in Kraft.<sup>4</sup>

Die Konvention ist das erste Dokument der Vereinten Nationen, das den Vertragsstaaten für den Bereich ihrer Behindertenpolitik ausdrücklich Pflichten auferlegt, und sie ist das erste internationale Dokument, das Behindertenpolitik aus dem Blickwinkel der Menschenrechte betrachtet.

Damit grenzt sie sich inhaltlich klar von allen vorhergehenden Dokumenten der Vereinten Nationen in der Vergangenheit ab, die in Verantwortung der UN-Sozialentwicklungskommission entwickelt wurden und noch von dem Gedanken der öffentlichen Fürsorge geprägt waren.

Der gesamte Konventionstext ist maßgeblich von den Erfahrungen behinderter Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Menschenrechte geprägt. Möglich war dies durch eine für die Vereinten Nationen wohl beispiellose Beteiligung der Zivilgesell-

---

<sup>3</sup> vgl Fußnote 1

<sup>4</sup> In der Regel können Bürger/innen nicht direkt Rechte und Pflichten aus einem völkerrechtlichen Vertrag vor Gerichten einklagen, da sich die vertraglichen Bestimmungen in erster Linie an den jeweiligen Staat richten, der weitere Rechtsakte vornehmen muss.

Eine direkte Wirkung der Konventionsbestimmungen (so die ungeschriebene Voraussetzung) kann nur dann gegeben sein, wenn die jeweilige Norm beabsichtigt, subjektive Rechte zu erzeugen und hierzu ihrem Inhalt und ihrer Ausgestaltung nach geeignet ist. Von einer direkten Wirkung kann aber ausgegangen werden, wenn ein Menschenrecht als allgemeine Regel des Völkerrechts anzuerkennen ist, weil es z.B. bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erfasst ist. Denn Art. 25 Satz 2 GG sieht für Völkergewohnheitsrecht eine unmittelbare Einklagbarkeit vor.

schaft bei den Verhandlungen.<sup>5</sup>

Die Konvention wird durch ein Fakultativprotokoll ergänzt, das die Möglichkeit von Individualbeschwerden regelt. Hiernach können sich einzelne Betroffene, deren Rechte aus der UN-Konvention verletzt wurden, direkt an den bei den Vereinten Nationen einzurichtenden Kontrollausschuss („Ausschuss für die Rechte behinderter Menschen“) wenden, wenn der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft ist. Das Fakultativprotokoll kann von den Staaten gesondert gezeichnet und ratifiziert werden. Bisher haben 52 Staaten das Fakultativprotokoll gezeichnet, darunter auch Deutschland.<sup>6</sup>

### **Welche Rechte werden nun in der Konvention angesprochen:**

Der Zweck der Konvention ist es, so steht es in Artikel 1 der Konvention, die volle und gleichberechtigte Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle behinderten Menschen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung ihrer angeborenen Würde zu fördern.

Grundlage der Konvention sind die durch die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ und einer Vielzahl von weiteren Menschenrechtsabkommen verankerten politischen, zivilen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Menschenrechte.

Beispielsweise:

Die gleiche Anerkennung vor Recht und Gesetz (Art. 12), die Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16), der Schutz der Unversehrtheit der Person (Art. 17), das Recht auf eine unabhängige Lebensführung und Teilhabe in der Gemeinschaft (Art. 19), das Recht der freien Meinungsäußerung, der Meinungsfreiheit und das Recht auf Zugang zu Informationen (Art. 21), das Recht auf Achtung vor Heim und Familie (Art. 23), das Recht auf Bildung (Art. 24), auf Gesundheit (Art. 25), auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27), auf einen angemessenen Lebensstan-

---

<sup>5</sup> Die Verhandlungen für diese Konvention wurden seit dem Jahr 2002 in einem dafür von der Generalversammlung eingesetzten Ad Hoc Komitee geführt. Fast von Beginn an waren behinderte Menschen und ihre Organisationen – auch aus Deutschland - mit dabei. Sie wirkten in der von dem Ad Hoc Komitee einberufenen Arbeitsgruppe mit, die im Januar 2004 einen Konventionsentwurf erarbeitete, sie konnten alle Verhandlungen mit verfolgen, eigene Stellungnahmen abgeben, und mit Mitgliedern der Delegationen der Staaten direkte Gespräche führen. Dabei war das Büro des Ad Hoc Komitees stets bemüht, den barrierefreien Zugang zu den Verhandlungen und allen relevanten Dokumenten zu gewährleisten.

<sup>6</sup> vgl. Fußnote 1

dard und sozialen Schutz (Art. 28) oder das Recht auf Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben.

Die Konvention konkretisiert diese Rechte aus dem Blickwinkel behinderter Menschen, und sie nimmt die Vertragsstaaten der Konvention als Garanten der Menschenrechte in die Pflicht. Sie verlangt eine maßnahmenorientierte Politik, damit das nationale Recht und die Rechtsprechung den Vorgaben der Konvention gerecht werden.<sup>7</sup>

Dabei müssen sich die Vertragsstaaten von den allgemeinen Grundsätzen leiten lassen, die in Artikel 3 der Konvention festgelegt sind und die wesentlich zum Paradigmenwechsel der internationalen Behindertenpolitik beitragen:

Diese sind die Achtung vor Menschenwürde, Autonomie, Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Person, Nichtdiskriminierung, volle und wirksame Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Respekt vor der Unterschiedlichkeit und Akzeptanz behinderter Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt, Chancengleichheit, Barrierefreiheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie Respekt vor den sich entwickelnden Fähigkeiten behinderter Kinder und die Achtung des Rechts behinderter Kinder auf die Wahrung ihrer Identität.

### **Auswirkungen für Deutschland und das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG)**

Deutschland hat insbesondere durch die Verabschiedung des Sozialgesetzbuches Neuntes Buch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe - im Jahr 2001 sowie durch das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) in 2002 einen Paradigmenwechsel in der für behinderte Menschen maßgeblichen Gesetzgebung vollzogen: An Stelle von Fürsorge ist der Gedanke der Teilhabe getreten. Selbstbestimmung und Gleichstellung sollen im Vordergrund stehen.

In der aktuellen Praxis jedoch tragen knapper werdende Budgets der verantwortlichen öffentlichen Leistungsträger sowie die Situation auf dem Arbeitsmarkt mit dazu

---

<sup>7</sup> Der Staat wird verpflichtet, die Menschenrechte auch im Rahmen seiner Behindertenpolitik zu achten (respect), Menschen mit Behinderung vor drohenden Rechtsverletzungen durch Dritte aktiv zu schützen (protect) und schließlich mit verschiedenen Maßnahmen, wie beispielsweise Infrastrukturmaßnahmen, die Inanspruchnahme der Rechte durch behinderte Menschen tatsächlich zu gewährleisten.

bei, dass Teilhabe, Selbstbestimmung und Gleichstellung für viele behinderte Menschen weiterhin unerreichbar bleiben.

Das Übereinkommen der UN über die Rechte behinderter Menschen setzt für Deutschland nun einen neuen Impuls, seine teilhabeorientierte Politik konsequent fortzusetzen.

Auswirkungen hätte dies auch für die bestehende deutsche Gesetzgebung, wie beispielsweise für das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG). Das im Mai 2002 in Kraft getretene BGG will die Gleichstellung behinderter Menschen im Einflussbereich des Bundes sichern. Es regelt unter anderem die Barrierefreiheit im Verkehr und von Gebäuden des Bundes, anerkennt die Deutsche Gebärdensprache als eigenständige Sprache, beinhaltet ein Benachteiligungsverbot für Bundesbehörden, gibt ein Recht auf zugängliche Bescheide und Vordrucke und regelt die Möglichkeit von Zielvereinbarungen zwischen Verbänden behinderter Menschen und Wirtschaftsunternehmen über die Herstellung von Barrierefreiheit.

#### *Die Definition von behinderten Menschen*

In Paragraph 3 hat das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) die allgemeine Definition von Behinderung des SGB IX (Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe) übernommen.<sup>8</sup> Dem Bundesgesetzgeber lag vor allem daran, einen einheitlichen Behinderungsbegriff festzuschreiben.<sup>9</sup>

Die Behindertenverbände hätten sich gerade für das Behindertengleichstellungsgesetz einen Behinderungsbegriff gewünscht, der weniger Defizit orientiert ist und die soziale Dimension der Umweltfaktoren – also das „Behindert-Werden“ durch bauliche, kommunikative oder gesellschaftliche Barrieren - betont.<sup>10</sup> Dieser Aspekt, wird in der jetzigen Definition des Behindertengleichstellungsgesetzes vernachlässigt,

---

<sup>8</sup> § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB IX; § 3 BGG – Behindertengleichstellungsgesetz;

„Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“

<sup>9</sup> Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe, Bt-Drs. 15/4575, S. 17, <http://dip.bundestag.de/btd/15/045/1504575.pdf>

<sup>10</sup> Stellungnahmen der Verbände in: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drs. 14/8331, 22.02.2002, , S. 47. <http://dip.bundestag.de/btd/14/083/1408331.pdf>;

obwohl die Barrierefreiheit Kernstück des BGG ist.<sup>11</sup>

### *Der Behinderungsbegriff in der UN-Konvention*

Bei der Diskussion um einen Behinderungsbegriff in der UN-Konvention war lange Zeit auch innerhalb der Europäischen Union umstritten, ob die Konvention überhaupt eine Definition enthalten sollte. Zuvor war es nie gelungen, eine universal gültige und allgemein akzeptierte Definition von Behinderung zu finden.

Als Menschenrechtskonvention konnte das Dokument keine enge Definition haben, die einen Teil der behinderten Menschen möglicherweise ausschließt, denn die Menschenrechte stehen unteilbar allen Menschen zu.

Hinzu kommt, dass die gesamte Konvention eine Abkehr von der defizit-orientierten Sichtweise darstellt und sich am sozialen Modell von Behinderung orientiert. Aus behinderungspolitischer Sicht konnte also nur eine Definition verankert werden, mit der die Bedeutung der Wechselwirkung von medizinischen und sozialen Faktoren verdeutlicht wird.

Das Problem des Behinderungsbegriffs wurde schließlich folgendermaßen gelöst:

In der Präambel, die zur Auslegung der Konvention herangezogen werden muss, heißt es unter dem Buchstaben e)

*„e) in der Erkenntnis, dass der Begriff der Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung entsteht, wenn Menschen mit Beeinträchtigungen auf einstellungs- und umweltbedingte Barrieren stoßen, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben hindert,“*

In Artikel 1 Abs. 2 zum Zweck der Konvention heißt es:

*„Der Begriff Menschen mit Behinderungen umfasst Menschen mit langfristigen kör-*

---

<sup>11</sup> Umweltfaktoren spielen auch wesentliche Rolle in der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der WHO an der sich die deutsche Behindertendefinition im Hinblick auf den Teilhabegedanken orientiert. Vgl. zur deutschen Fassung der ICF beim Deutschen Institut für Medizinische Dokumentation und Information, [www.dimdi.de](http://www.dimdi.de);

Die ICF stellt eine Weiterentwicklung der Internationalen Klassifikation der Schädigungen, Fähigkeitsstörungen und Beeinträchtigungen (ICIDH) dar. Sie berücksichtigt gleichberechtigt Körperfunktionen und –strukturen, Aspekte des Menschen als handelndes Subjekt und seine gleichberechtigte Teilhabe an allen Lebensbereichen. Eine Behinderung liegt bei einer negativen Wechselwirkung zwischen einer Person mit Gesundheitsproblem und ihren Kontextfaktoren (Faktoren der materiellen, sozialen und verhaltensbezogenen Umwelt – Umweltfaktoren – sowie personbezogene Faktoren wie Alter, Geschlecht, Ausbildung etc.). auf die Teilhabe an einem Lebensbereich vor. (BT-Drs. 15/4575, S. 18).

*perlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesschädigungen, die sie im Zusammenwirken mit verschiedenen Barrieren daran hindern können, gleichberechtigt mit anderen uneingeschränkt und wirksam an der Gesellschaft teilzunehmen.“*

Damit wurde vermieden, einen abgeschlossenen Begriff von Behinderung in Artikel 2 der Konvention für die Zukunft festzuschreiben. Die Konvention trägt dem Umstand Rechnung, dass Behinderung ein Begriff ist, der sich entwickelt. Und sie lässt die Möglichkeit offen, auf nationaler Ebene auch weiter gefasste Definitionen zu verabschieden (z.B. durch die ausdrückliche Benennung psychischer Behinderungen).

Sie stellt aber vor allem folgendes klar: Der Mensch als handelndes Wesen bewegt sich in seinem sozialen Umfeld. Es kann daher zu einer Wechselwirkung zwischen einer körperlichen Beeinträchtigung und möglichen Barrieren kommen. Damit betont die Konvention schon bei der Begriffbestimmung von „Menschen mit Behinderung“ die soziale Dimension von Behinderung.

*Was bedeutet dies für das Behindertengleichstellungsgesetz?*

Die Definition von Menschen mit Behinderungen in Artikel 1 der Konvention beschreibt den Mindeststandard des Verständnisses von Menschen mit Behinderung. Die Definition ist zwar nicht abschließend, eine enger gefasste Definition soll aber nicht möglich sein.<sup>12</sup>

Bei der Umsetzung der Konvention wird daher auch noch einmal über den einheitlich gebrauchten Behinderungsbegriff in Deutschland nachzudenken sein. Denn nach der Vorstellung der Konvention ist der Zusammenhang zwischen einer Beeinträchtigung und der Wechselwirkung mit den verschiedenen in Umwelt und Gesellschaft vorhandenen Barrieren zu berücksichtigen.

Hierzu bietet sich das Behindertengleichstellungsgesetz aber gerade an. Denn das BGG hat in Deutschland den Begriff der Barrierefreiheit geprägt und geht damit – so wie die Konvention – davon aus, dass eine barrierefreie Umwelt und der Abbau bestehender Benachteiligungen eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit

---

<sup>12</sup> Vgl. „Frequently asked questions regarding the Convention on the Rights of Persons with Disabilities“ (Häufige Fragen zu der Konvention über die Rechte behinderter Menschen), (in Englisch), <http://www.un.org/esa/socdev/enable/convinfofaq.htm>

Behinderungen ermöglicht.

Eine veränderte Definition wird diese soziale Sichtweise von Behinderung noch verstärken und einen wirklichen Perspektivenwechsel herbeiführen.<sup>13</sup>

Der *Barrierefreiheit* kommt also eine Schlüsselrolle zu.

Barrierefreiheit ist als grundlegendes Prinzip in Artikel 3 der Konvention niedergelegt und wird zum ersten Mal in einem verpflichtenden internationalen Menschenrechtsinstrument genannt. So wie im Behindertengleichstellungsgesetz auch, ist das Konzept der Barrierefreiheit Teil des Paradigmenwechsel der Konvention. Die Konvention betont nicht nur, dass alle Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten allen behinderten Menschen ebenso zustehen, sondern sie stellt den *praktischen Zugang* zu diesen Rechten und die Möglichkeit, diese Rechte in Anspruch nehmen zu können, in den Vordergrund. Ohne praktischen Zugang sind Rechte eben nur theoretisch.<sup>14</sup>

Artikel 9 Abs. 1 der Konvention legt deshalb dar, in welchen Bereichen die Vertragsstaaten auf jeden Fall für Barrierefreiheit sorgen müssen, wobei die Auflistung nicht abschließend ist. Es wird darüber hinaus bei jedem in der Konvention genannten Rechtsbereiche zu prüfen sein, ob physische oder kommunikative Barrieren behinderte Menschen daran hindern, ein festgeschriebenes Recht in Anspruch zu nehmen. In diesem Fall sind, wie es heißt, *geeignete* Maßnahmen vorzunehmen, um die Barrieren zu beseitigen.

Artikel 9 nennt insbesondere alle für die Öffentlichkeit zugänglichen Einrichtungen und Dienste, und beispielsweise Gebäude, Straßen, Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen, Arbeitsstätten, Transportmittel, Informations- und Kommunikationsdienste und Notdienste.

Soweit der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, sind viele der ausdrücklich in Artikel 9 genannten Bereiche mit dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bun-

---

<sup>13</sup> Doch die Diskussion wird ohnehin auch auf europäischer Ebene neu eröffnet werden. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in seinem Urteil vom 11.7.2006 darauf hingewiesen, dass die Richtlinien der Europäischen Kommission zwar keine Definition enthalten, aber auch nicht auf die Definitionen der Mitgliedstaaten verweisen. Es sei daher notwendig, zu einem einheitlichen Verständnis des Behinderungsbegriffs zu kommen.

<sup>14</sup> "Guiding Principles of the Convention" (in Englisch), [www.un.org/esa/socdev/enable/convinfoguide.htm#gf](http://www.un.org/esa/socdev/enable/convinfoguide.htm#gf)

des (BGG) und darauf beruhenden Verordnungen geregelt worden.

Wenn die Konvention in Deutschland umgesetzt wird, muss allerdings geprüft werden, ob alle Maßnahmen auch „geeignet“, also wirksam sind, und die von der Konvention geforderten Ziele erreichen können: nämlich eine unabhängige Lebensführung, die volle Teilnahme an allen Aspekten des Lebens und der gleichberechtigte Zugang zu den genannten Bereichen.

Nachbesserungsbedarf könnte es für den Bund zum Beispiel in folgenden Bereichen geben:

- Bei den Gebäuden des Bundes verpflichtet § 8 BGG den Bund nur zur Herstellung von Barrierefreiheit bei seinen Neubauten oder großen Um- oder Erweiterungsbauten (1 Mio. Euro). Eine solche Einschränkung enthält die Konvention nicht. Ihr geht es darum, alle öffentlich zugänglichen Gebäude (auch in den Bundesländern und Kommunen) für behinderte Menschen zugänglich zu machen.
- Artikel 9 Abs. 2 (d) der Konvention sieht unter anderem vor, dass in öffentlich zugänglichen Gebäuden und anderen Einrichtungen Beschilderungen in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form anzubringen sind. Auch werden ausdrücklich menschliche und tierische Helfer und Vermittler genannt, die zur Verfügung gestellt werden sollen, um, wenn notwendig, den Zugang zu öffentlichen Gebäuden zu ermöglichen (lit.e).
- Auch im Hinblick auf öffentlich zugängliche Angebote durch private Anbieter erwartet die Konvention, dass der barrierefreie Zugang zu solchen Diensten von den Vertragsstaaten sicher gestellt wird.<sup>15</sup>

Soweit dieser Bereich nach dem BGG durch Zielvereinbarungen abgedeckt wird, wird auch hier zu prüfen sein, inwiefern dieses Instrument geeignet ist, die Vorgaben der Konvention sicher zu stellen. Das Zielvereinbarungsregister auf den Webseiten der Bundesregierung belegt bisher lediglich zwölf Verhandlungen über Zielvereinbarungen.<sup>16</sup> Dies dürfte zu wenig sein, um den Vorgaben der

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 2 (b) der Konvention

<sup>16</sup> Zielvereinbarungsregister auf den Webseiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, [www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Teilhabe-behinderter](http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Teilhabe-behinderter)

Konvention gerecht zu werden.

- Im Bereich des barrierefreien Zugangs zu Informationen konkretisiert auch Artikel 21 der Konvention zum Recht der freien Meinungsäußerung und dem Zugang zu Informationen die Aufgaben des Vertragsstaates.

Auch hiernach müssen private Rechtsträger, die Dienste für die Allgemeinheit anbieten sowie die Massenmedien dazu aufgefordert und ermuntert werden, ihre Dienstleistungen für behinderte Menschen zugänglich zu machen.<sup>17</sup>

- Zudem muss bei der Zugänglichmachung von Informations-, Kommunikations- und anderen Diensten, einschließlich elektronischen Diensten und Notdiensten die Definition von Kommunikation in Artikel 2 der Konvention berücksichtigt werden. Anzuerkennende Formen der Kommunikation sind demnach:

„Sprachen, Textdarstellung, Brailleschrift, taktile Kommunikation, Großdruck, barrierefreies Multimedia sowie schriftliche, auditive, in einfache Sprache übersetzte, durch Vorleser zugänglich gemachte sowie ergänzende und alternative Formen, Mittel und Formate der Kommunikation, einschließlich barrierefreier Informations- und Kommunikationstechnologie.“ „Sprache umfasst Laut- und Gebärdensprache sowie andere nichtsprachliche Kommunikationsformen“ (Art. 2 Abs. 2 und 3 der Konvention).

Diese Auflistung ist detaillierter als in den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes und der auf ihr beruhenden Verordnungen.<sup>18</sup> Insbesondere werden durch die Einbeziehung der „einfachen Sprache“ auch Menschen mit seelischen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen berücksichtigt.

Hieraus würde sich für das Behindertengleichstellungsgesetz ein Nachbesserungsbedarf ergeben, insbesondere bei den Kommunikationshilfen und der Gestaltung von Bescheiden und den darauf beruhenden Verordnungen.

- Nachbesserungsbedarf bestünde nach den Vorgaben der Konvention weiterhin zum Beispiel auch im Bereich der Zugänglichkeit von Wahlen, wobei der Bund die Bundestags- und Europawahlen gesetzlich regeln kann:

---

Menschen/Zielvereinbarungen/zielvereinbarungsregister.html

<sup>17</sup> Vgl. Art. 21(c), (d).

<sup>18</sup> Vgl. hierzu beispielsweise §§ 6, 10 BGG, Kommunikationshilfverordnung vom 17.07.2002, Verordnung über die barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD) vom 17.07.2002

Seit dem BGG können blinde und sehbehinderte Menschen auch mit Schablonen wählen. Die Wahlräume aber „sollen“ nur „nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden“, dass behinderten Menschen „die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird“.<sup>19</sup>

Artikel 29 der Konvention aber macht Vorgaben zur Gewährleistung des Rechts auf Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben. Verlangt wird die Sicherstellung der *gleichberechtigten* und *umfassenden* Teilnahme behinderter Menschen am politischen Leben. Das gesamte Wahlverfahren und die Materialien *müssen* barrierefrei und leicht zu verstehen und zu handhaben sein.<sup>20</sup>

Gerade die Anforderung, auch mit leichter Sprache zu arbeiten oder Vermittler zur Verfügung zu stellen zeigt, dass die Konvention die Menschenrechte wirklich für alle behinderten Menschen garantieren möchte.

Dass der Zugang zu allen Menschenrechten nicht durch rechtliche Barrieren verhindert wird, soll durch Artikel 12 der Konvention gewährleistet werden. Hiernach haben alle behinderten Menschen (auch Menschen mit einer psychischen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigung) vor dem Recht die gleiche Anerkennung wie nicht-behinderte Menschen inne und sie genießen die gleichberechtigte Rechts- und Handlungsfähigkeit. Artikel 12 gehört damit zum Kernbereich der Konvention. Hier wird anerkannt, dass jeder behinderte Mensch, unabhängig von der Art seiner Behinderung, die Fähigkeit besitzt, nicht nur Rechte zu haben, sondern diese Rechte auch auszuüben

Ohne das Anerkenntnis, Rechte auch ausüben zu können, würde ein Großteil der in der Konvention festgelegten Rechte ins Leere laufen. Barrieren würden nur für einen Teil der behinderten Menschen abgebaut, nämlich für diejenigen, die als handlungsfähig angesehen würden. Genau das will Artikel 12 verhindern. Die Vertragsstaaten werden daher verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, damit behinderte Menschen die Unterstützung erhalten, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Geschäftsfähigkeit gegebenenfalls benötigen.

---

<sup>19</sup> § 46 Abs. 1 Bundeswahlordnung.

<sup>20</sup> Art. 29 lit a)

### *Frauen mit Behinderungen*

Als eines der ersten nationalen Gesetze überhaupt, hat das BGG nach dem SGB IX in den §§ 2 und 7 besondere Regelungen zu behinderten Frauen aufgenommen.

Mit der Konvention werden diese Regelungen noch weiter auszuführen sein. Denn auch die Konvention enthält einen eigenen Artikel zu Frauen mit Behinderungen, den Artikel 6. Hiernach anerkennen die Vertragsstaaten, dass behinderte Frauen und Mädchen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind. Und ausgehend davon werden sie verpflichtet, mit aktiven Maßnahmen sicher zu stellen, dass behinderte Frauen und Mädchen ihre Menschenrechte gleichberechtigt wahrnehmen können. Um dies zu gewährleisten sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die zu einer Entfaltung, Förderung und Ermächtigung (Empowerment) von Frauen führen.

In diesem Sinne könnte das BGG also die ausdrückliche Verpflichtung mit aufnehmen, dass bei allen behinderungspolitischen Maßnahmen den Belangen behinderter Frauen Rechnung zu tragen ist.

Und weiterhin wären die im BGG als „zulässig“ bezeichneten besonderen Maßnahmen zugunsten von behinderten Frauen mit einer Verpflichtung und der entsprechenden Zielsetzung zu versehen.

Die Konvention enthält im Übrigen einige Bestimmungen, die gerade den Interessen von Frauen und Mädchen mit Behinderung Rechnung tragen. Ausdrückliche Erwähnungen geschlechts- oder frauenspezifischer Belange finden sich beispielsweise in der Präambel, im Bereich der Pflicht zur Bewusstseinsbildung (Art. 8), im Bereich des Schutzes vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16), beim Recht auf Gesundheit (Art. 24), beim Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und soziale Sicherung (Art. 28). Aber auch in den geschlechtsneutral formulierten Menschenrechtsbereichen sind viele staatliche Aufgaben enthalten, deren Umsetzung gerade von behinderten Frauen häufig gefordert wird, so zum Beispiel im Bereich des Rechts auf „Achtung vor Heim und Familie“ (Art. 23) das klargestellte Recht behinderter Menschen über die Anzahl und die Erziehung ihrer Kinder frei und verantwortungsvoll zu entscheiden, oder die Gewährleistung des Rechts auf Adoption (Art. 23 Abs. 1,2).

### *Bewusstseinsbildung*

Bei allen Maßnahmen, die der Bund zur Verwirklichung der Rechte behinderter Menschen wahrnimmt wird es unterstützend wirken, wenn er der Verpflichtung aus Art. 8 der Konvention nachkommt, nämlich der umfassenden Bewusstseinsbildung der Gesellschaft. Diese Verpflichtung könnte ebenfalls in das BGG aufgenommen werden.

Hiernach sind sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen um Vorurteile in der Gesellschaft abzubauen und die Achtung vor behinderten Menschen und ihren Fähigkeiten zu erhöhen, und zwar durch wirksame Kampagnen und einer Bewusstseinsbildung schon bei den Kindern. Auch soll bei der Darstellung behinderter Menschen auf die Medien eingewirkt werden.

Eine umfassende Bewusstseinsbildung der Gesellschaft ist Voraussetzung, damit sich ein selbstverständliches Verständnis für gesellschaftliche, physische und kommunikative Barrieren entsteht.

### **Ratifizierungsprozess**

Der Ratifizierungsprozess wird von den Verbänden behinderter Menschen mit Spannung beobachtet. Der Bundesminister für Arbeit und Soziales Franz Münterfering hat in einem Schreiben an die Verbände vom 2. Mai 2007 über das Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen informiert. Dabei machte er über den Zeitrahmen für die Ratifizierung der Konvention keine Angaben.

Wie schnell die Konvention ratifiziert werden kann, wird wesentlich auch von der Haltung der Bundesländer abhängen. Auch sie müssen für ihren gesetzlichen Einflussbereich umfangreiche Barrierefreiheit herstellen und sind verantwortlich für viele der in der Konvention geregelten Bereiche. Insbesondere im Bildungsbereich müssten, wenn es nach der Konvention geht, umfangreiche Anstrengungen unternommen werden, um ein durchgängiges, integratives allgemeinbildendes Schulsystem zu gewährleisten. In Deutschland besuchen lediglich ca. 13% der Schülerinnen

und Schüler mit festgestelltem Förderbedarf eine integrative Schule.<sup>21</sup>

Die Konvention für die Rechte behinderter Menschen war die am schnellsten verhandelte Menschenrechtskonvention in der Geschichte der Vereinten Nationen. Deutschland hat dabei mit seinem Einsatz für die Konvention sicherlich eine führende Rolle gespielt. Und die Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen war sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene beispielhaft.

Es ist zu wünschen, dass dieser Geist der Konvention anhält und die Konvention zügig ratifiziert wird. Deutschland sollte hier weiterhin eine Vorreiterrolle einnehmen.

---

<sup>21</sup> Statistische Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz, Dokumentation 177 – November 2005, „Sonderpädagogische Förderung in Schulen 1993-2003, Bonn, [www.kmk.org/statist/Dokumentation177.pdf](http://www.kmk.org/statist/Dokumentation177.pdf)