

# Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre Bedeutung für Gehörlose<sup>1</sup>

VON ULRICH HASE UND UDO SCHOMACHER

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte als völkerrechtliche Verträge in Kraft.

## 1. Grundsätzliches

### 1.1. Fakten, Daten

Das Übereinkommen (Konvention) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist eine klassische Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN). Eine Menschenrechtskonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Die Vertragspartner, also die unterzeichnenden Staaten, verpflichten sich in diesem Vertrag, die Menschenrechte im eigenen Staat und untereinander anzuerkennen. Wenn dann vom Ausland Menschenrechtsverletzungen aufgedeckt und angeprangert werden, ist dies keine Einmischung in innere Angelegenheiten mehr.

Die erste UN-Menschenrechtskonvention wurde 1948 verabschiedet (vgl. Schubert & Klein 2006):

- Im Jahr 1948 wurden von der UN in 29 Artikeln die unveräußerlichen Rechte (und Pflichten) aller Menschen zusammengefasst. Es handelt sich um die erste Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN. Grund hierfür waren die Menschenrechtsverletzungen vor und während des Zweiten Weltkriegs. Die Erklärung hat hohe moralische, aber keine völkerrechtliche Verbindlichkeit.
- Nach 1948 wurden keine neuen Menschenrechtserklärungen erstellt, seit 1976 sind aber mehrere internationale Pakte über wirt-

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) wurde von der Bundesregierung im Dezember 2008 ratifiziert und ist am 26. März 2009 in Kraft getreten. Damit haben sich Bund und Länder (nach Artikel 4 der UN-Konvention) verpflichtet, die Vorgaben der Konvention zu realisieren. Dies sind:

- die Menschenrechte von Menschen mit Behinderung sicherzustellen;
- Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern und
- geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen zu treffen.

Erstmalig werden in einem internationalen völkerrechtlichen Vertrag die Menschenrechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung in den Blick genommen und konkrete Handlungserfordernisse für die Behindertenpolitik formuliert. In früheren internationalen Dokumenten der UN stand der Themenbereich Behinderung unter dem Schwerpunkt der öffentlichen Fürsorge. Auch international wurde in den einzelnen Staaten Behinderung mit dem medizinischen Modell erklärt, nach dem eine Behinderung als ein individuelles Defizit begriffen wurde. Das ist jetzt in der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anders.

**Die Einordnung der UN-Konvention in die rechtliche Systematik unseres Staates steht zu Beginn des Beitrags. Welche Auswirkungen hat die UN-Konvention auf bereits bestehende sozialrechtliche Regelungen? Gibt es neben einer Leitbildfunktion konkrete rechtliche Anpassungserfordernisse? Lassen sich neue Ansprüche verwirklichen?**

**Im zweiten Teil werden die Inhalte der Konvention betrachtet. Den Schwerpunkt bilden hier die Begriffe „Inklusion“, „Barrierefreiheit“ und „Bildung“. Welche konkreten Regelungen enthält die UN-Konvention, die sich auf Belange von gehörlosen und hörgeschädigten Menschen beziehen? Welche Aussagen werden zur Gebärdensprache getroffen?**

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag, gehalten am 30. Oktober 2009 auf der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e. V. (GGKG) in Leipzig. Gedankt wird Henning Großkreutz, Institut für Sozialrecht der Universität Kiel, der diesen Aufsatz Korrektur gelesen hat.

Behinderung wird hier erklärt als

- normaler Bestandteil menschlichen Lebens und menschlicher Gesellschaft (vom Defizit-Ansatz zum „Diversity“-Ansatz);
- gesellschaftliche Konstruktion: Gesellschaftliche Strukturen wirken ausgrenzend und diskriminierend. Dadurch entstehen soziale Problemlagen;
- mögliche kulturelle Bereicherung: So wird z. B. die Kommunikation in Gebärdensprache nicht als Notbehelf, sondern als kulturelle Errungenschaft verstanden.

Es geht also nicht mehr um die soziale Fürsorge und Rehabilitation von Menschen mit Behinderung, sondern um ihre gleichberechtigte, selbstbestimmte Teilhabe im Sinne von Inklusion (s. o.). Im internationalen Zusammenhang kann also durchaus von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden.

### 1.2. Einordnung in die rechtliche Systematik

Als völkerrechtlicher Vertrag ist die UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderung gleichrangig mit einem Bundesgesetz. Daraus ergibt sich die Verpflichtung zur Umsetzung der Leitideen der UN-Konvention. Wesentlicher Baustein ist dabei die Verwirklichung des „Disability Mainstreaming“ im Regierungs- und Verwaltungshandeln. Das bedeutet, dass die Belange von Menschen mit Behinderung als Querschnittsaufgabe bei allen Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren zu beachten sind. Jede Maßnahme muss auf die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung geprüft werden. In Artikel 4 Abs. 3, Arti-

kel 33 Abs. 3 und Artikel 34 Abs. 3 der UN-Konvention ist darüber hinaus festgelegt, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei dem gesamten Umsetzungs- und Überwachungsprozess intensiv beratend und aktiv einzubeziehen sind.

### 1.3. Position der Bundesregierung

Die Bundesregierung der vergangenen Legislaturperiode war der Meinung, „dass die derzeitige deutsche Rechtslage [...] den Anforderungen des Übereinkommens entspricht“ (Demmer 2009). Begründet wurde dies mit dem Paradigmenwechsel in der deutschen Behindertenpolitik der jüngeren Vergangenheit. Es wurden viele neue Gesetze erstellt, die Selbstbestimmung und Teilhabe verwirklichen sollten. (Hintergrund für diese Begründung war, dass die Interessenverbände von Industrie und Arbeitgebern ansonsten Druck gegen die Ratifikation der UN-Konvention ausgeübt hätten. Sie befürchteten eine Ausweitung der Antidiskriminierungsgesetzgebung.)

Etwa in den 80er Jahren begannen in Deutschland die Aktivitäten der Verbände der Menschen mit Behinderung zur Einleitung eines Paradigmenwechsels in der Behindertenpolitik. Sie forderten eine neue Sichtweise. Menschen mit Behinderung sollten nicht länger als Gegenstand der Fürsorge gesehen und behandelt werden. Sie wollten als gleichberechtigte Subjekte anerkannt werden mit denselben Menschenrechten wie alle anderen.

In der Behindertenpolitik ist dieser Wechsel in der Sichtweise zum ersten Mal 1994 umgesetzt worden. Damals wurde in das Grundgesetz (die Verfassung) der Satz: „Niemand

darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ (Art. 3 Abs. 3 GG) aufgenommen. In den darauffolgenden Jahren entstanden dann neue Gesetze, die diesen Wechsel der Sichtweise fortsetzten:

- Im Jahr 2001 trat das *Sozialgesetzbuch IX (SGB IX)* in Kraft. Dieses Gesetzbuch enthält Regelungen, die Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe der Menschen mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft fördern. Außerdem geht es um Vermeidung von Benachteiligungen.
- Das *Bundesgleichstellungsgesetz (BGG)* trat 2002 in Kraft und bezieht sich auf die Regelungen im Bund. Darüber hinaus wurden in 16 Bundesländern in den folgenden Jahren *Landesgleichstellungsgesetze (LBGG)* erarbeitet. Ziel dieser Gesetze war und ist, die Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu beseitigen und zu verhindern, gleichwertige Lebensbedingungen und Chancengleichheit herzustellen und ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.
- Schließlich kam im Jahr 2006 noch das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* hinzu.

Nach unserer Ansicht entspricht die Rechtslage in Deutschland zwar insgesamt weitgehend den Erfordernissen der UN-Konvention, jedoch mangelt es an der Umsetzung an der Basis.

Die neue schwarz-gelbe Bundesregierung hat sich nun im Koalitionsvertrag darauf verständigt, dass „politische Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt betreffen, [...] sich an den Inhalten der UN-Konvention über die

Rechte der Menschen mit Behinderungen messen lassen [müssen]“ (Koalitionsvertrag, Zeile 3778 ff.). Daher soll ein Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entwickelt werden.

#### 1.4. Leitbild oder tatsächlich auch Anspruch?

Die UN-Konvention enthält keine neuen Spezialrechte für Menschen mit Behinderung. Stattdessen hilft sie bei der Durchsetzung der Menschenrechte aus der Sicht von Menschen mit Behinderung. Die Leitidee der UN-Konvention ist gleichzeitig ein Auftrag an die Vertragsstaaten, die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Die Vertragsstaaten müssen dafür ihre gesetzlichen Regelungen überprüfen und diese möglicherweise inhaltlich und institutionell anpassen. Damit hat die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen konkreten Einfluss auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln eines Staates. Obwohl Menschen mit Behinderung keine neuen Spezialrechte bekommen haben, hat die UN-Konvention deshalb wesentlich mehr Bedeutung als ein Leitbild. Auch der deutsche Staat und alle Bundesländer sind dadurch aufgefordert, Teilhabe und Barrierefreiheit weiterzuentwickeln.

## 2. Spezielles

Welche konkreten Regelungen (Vereinbarungen) enthält die UN-Konvention, die sich auf die Belange von gehörlosen und auch hörgeschädigten Menschen beziehen? Welche Aus-

sagen werden zur Gebärdensprache getroffen?

Um eine Antwort auf diese Fragen zu finden, muss man sich die einzelnen Regelungen genauer anschauen.

### 2.1. Inklusion

Ziel der UN-Konvention ist, die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen zu gewährleisten. Diese selbstverständliche, selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung an allen gesellschaftlichen Bereichen wird als „Inklusion“ bezeichnet. Der UN-Konvention liegt also die Inklusion von Menschen mit Behinderung als Leitorientierung für politisches und gesellschaftliches Handeln zugrunde.

Inklusion umsetzen heißt, Veränderungen von Haltungen, Denkweisen und Handlungen in einem gesellschaftlichen System herbeizuführen, damit Menschen mit Behinderung wahrgenommen, anerkannt und selbstverständlich akzeptiert werden. Wichtig ist dabei für Menschen mit Behinderung insbesondere die Stärkung der Selbstkompetenz, Selbstvertretung, Selbstbestimmung, Autonomie („Empowerment“) und Partizipation. Veränderungen der Haltung lassen sich jedoch weder überstülpen noch in einem festgelegten Zeitrahmen erledigen. Veränderungen hin zu einer inklusiven Gesellschaft vollziehen sich in kleinen Schritten. Wir müssen berücksichtigen, dass wir in einem gesellschaftlichen System leben, das nach wie vor Minderheiten ausklammert bzw. aussondert.

Bei der Umsetzung von Inklusion müssen deshalb wichtige Fragen bearbeitet werden:

- Wie kommt es zu solchem Aussonderungsverhalten vieler Menschen?
- Welche Ängste stecken dahinter? Welche Ursache haben diese Ängste?
- Welche Möglichkeiten haben wir, um solche Ängste abzubauen?

Es ist wichtig, dass Menschen mit Behinderung von Anfang an an der Umsetzung von Inklusion beteiligt sind. Deshalb ist es positiv, dass die UN-Konvention in Artikel 4 Abs. 3, Artikel 33 Abs. 3 und Artikel 34 Abs. 3 festlegt, dass Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen an dem gesamten Umsetzungs- und Überwachungsprozess intensiv beratend und aktiv einzubeziehen sind (s. o.).

### 2.2. Artikel 2

In Artikel 2 der UN-Konvention ist die Anerkennung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen festgeschrieben. Dort heißt es: „Im Sinne dieses Übereinkommens [...] schließt ‚Sprache‘ gesprochene Sprachen sowie Gebärdensprachen und andere nicht gesprochene Sprachen ein“ (vgl. Art. 2 Begriffsbestimmungen BRK).

### 2.3. Art. 9 der UN-Konvention: Barrierefreiheit

Für eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ist Barrierefreiheit von zentraler Bedeutung. In der UN-Konvention werden in Artikel 9 Aussagen zur Barrierefreiheit getroffen. Der Begriff ist hier erweitert um die Zugänglichkeit. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen „mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichbe-

rechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“ (vgl. Art. 9 Abs. 1 BRK).

Speziell für gehörlose und hörgeschädigte Menschen findet sich in Artikel 9 Absatz 2e die Regelung, dass die Vertragsstaaten außerdem geeignete Maßnahmen treffen, um „professionelle Gebärdensprachdolmetscher und -dolmetscherinnen zur Verfügung zu stellen mit dem Ziel, den Zugang zu Gebäuden und anderen Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, zu erleichtern“ (vgl. Art. 9 Abs. 2e).

#### **2.4. Artikel 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen**

Der Artikel 21 verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderung das Recht der freien Meinungsäußerung, der Meinungsfreiheit und den Zugang zu Informationen zu gewährleisten.

Für gehörlose und hörgeschädigte Menschen bedeutet dies, dass im Umgang mit Behörden die Verwendung von Gebärdensprache ermöglicht werden muss. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass Gebärdensprache anerkannt und gefördert wird.

Besonders ist in diesem Artikel die Forderung, Maßnahmen zur Zugänglichkeit von Informationen zu

treffen. So sollen die Vertragsstaaten z. B. private Rechtsträger, die Dienste für die Allgemeinheit anbieten (einschließlich durch das Internet) dringend dazu auffordern, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderung zugänglich sind. Dies gilt auch für die Massenmedien. Diese Regelung ist wichtig für die Forderung nach mehr Untertitelungen bzw. Dolmetschereinblendungen. Diese Vorschrift betrifft neben anderen Medien auch erstmals besonders private Anbieter, z. B. die privaten Fernsehsender.

#### **2.5. Artikel 24: Bildung**

In Artikel 24 der UN-Konvention wird erstmals auf internationaler Ebene anerkannt, dass Menschen mit Behinderung ein umfassendes Recht auf inklusive Bildung haben. Der Artikel 24 fordert von den Vertragsstaaten die Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen. Gemeint sind hier sowohl der Elementarbereich, die allgemeinbildenden Schulen, als auch die allgemeine Hochschulbildung, die Berufsausbildung sowie die Erwachsenenbildung. Für gehörlose und hörgeschädigte Menschen bedeutet dies, dass die Verwendung der Gebärdensprache zur Vermittlung von Bildung sichergestellt werden muss.

Darüber hinaus fordert der Artikel 24 Abs. 3b von den Vertragsstaaten Maßnahmen, die das Erlernen von Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität Gehörloser erleichtern.

Weiterhin sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften ergreifen, ein-

schließlich solcher mit Behinderung, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind. Diese Regelung ist zweifach bedeutsam, weil Lehrkräfte mit Behinderung erstens bei der Einstellung nach unserer Erfahrung häufig Hemmnissen begegnen und sie zweitens durch die besondere Ausrichtung an dieser Stelle einen Statusgewinn erleben können, der ihnen den Umgang mit der eigenen Behinderung erleichtert.

#### **2.6. Artikel 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport**

In Artikel 30 Abs. 1b regelt die UN-Konvention u. a. den Zugang zu Fernsehprogrammen. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderung Fernsehprogramme in zugänglichen Formaten nutzen können. Diese Regelung hat für gehörlose und hörgeschädigte Menschen zentrale Bedeutung zu deren Forderung, Untertitelung bzw. Dolmetschereinblendung bei Fernsehprogrammen auszuweiten.

Bei der Neuverhandlung der Rundfunkstaatsverträge auf Länderebene ergibt sich hier die Möglichkeit, konkrete Forderungen nach mehr Untertitelung bzw. Dolmetschereinblendung aus der UN-Konvention abzuleiten. Dies gilt gleichermaßen für Artikel 21.

Bedeutsam ist ebenfalls, dass in Artikel 30 Abs. 4 der UN-Konvention der Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung von Gebärdensprache und Gehörlosenkultur festgeschrieben ist. Dies ist in einem internationalen völkerrechtlichen Vertrag einmalig und hebt den Status der Gehörlosenkultur und Gebärdensprache in besonderer Weise.

### 3. Ausblick: Was müssen wir tun?

#### 3.1. Auftrag an den Staat: Aktionsplan entwickeln

Die UN-Konvention hat als völkerrechtlicher Vertrag die gleiche Bedeutung wie ein Bundesgesetz. Wie schon erwähnt, ergeben sich aus der UN-Konvention keine individuellen Ansprüche für Menschen mit Behinderung. Die Regelungen richten sich an den Staat, in Deutschland also an den Bund und die Länder. Wesentlicher Punkt ist dabei die Forderung an Politik und Verwaltung, die Menschenrechte der Menschen mit Behinderung einzuhalten und damit eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen.

In Artikel 4 der UN-Konvention wird dieser Auftrag an den Staat jedoch abgeschwächt. Nach Absatz 2 sind die Staaten nämlich nur verpflichtet, im Rahmen der „verfügbaren Mittel“ Maßnahmen zu treffen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach und nach voll zu verwirklichen. Diese Regelung ist so zu verstehen, dass die Staaten die Aufgabe haben, einen Plan zu erstellen, der den Menschen mit Behinderung die volle Verwirklichung ihrer bürgerlichen Rechte (wirtschaftliche, soziale und kulturelle) zumindest schrittweise ermöglicht.

#### 3.2. Beteiligung der Verbände am Monitoring einfordern

Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen müssen an dem gesamten Umsetzungs- und Überwachungsprozess der UN-Konvention intensiv beratend und aktiv einbezo-

gen werden (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 3).

Wenn im Sinne der Umsetzung der UN-Konvention also neue Rechtsvorschriften erstellt werden oder neue politische Konzepte hierzu erarbeitet werden, müssen Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen in beratender Funktion einbezogen und um ihre Meinung gefragt werden. Das gilt genauso auch für das Monitoring der einzelnen Maßnahmen und Initiativen. Es ist wichtig, dass die Verbände der Menschen mit Behinderung von Politik und Verwaltung ihre Beteiligung an diesen Prozessen einfordern.

Dazu gehört auch, dass sich die Verbände mit diesen komplizierten Rechtsgebieten und Politikfeldern auskennen müssen, damit sie mit den Vertretern von Politik und Verwaltung auf Augenhöhe diskutieren können. Das ist für viele Verbände eine schwere Aufgabe. Auch hier müssen im Sinne der UN-Konvention Beteiligungsverfahren gewählt werden, die es Menschen mit Behinderung ermöglichen, sich entsprechend einzubringen.

Dieser Bereich wird in Zukunft auch für die Fachverbände der gehörlosen und hörgeschädigten Menschen ein wichtiges Handlungsfeld sein.

#### Literatur

Demmer, Ulrike (2009): „Die unverdünnte Hölle“. In: *DER SPIEGEL* 2 vom 5. 1. 2009. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-63344762.html> (3. 2. 2010).

Koalitionsvertrag: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Beschlossen und unterzeich-

net am 26. Oktober 2009. <http://www.cdu.de/portal2009/29145.htm> (15. 1. 2010).

Schubert, Klaus & Martina Klein (2006): *Das Politiklexikon*. 4., aktual. Aufl. Bonn: Dietz.

UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen); Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil II Nr. 35, ausgegeben zu Bonn am 31. Dezember 2008. [http://www2.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show\\_page.php/\\_c-556/\\_nr-9/i.html](http://www2.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_page.php/_c-556/_nr-9/i.html) (15. 1. 2010) [Die „Schattenübersetzung“ der UN-Konvention von NETZWERK ARTIKEL 3 e. V. findet sich ebenfalls unter der zuvor angegebenen URL].



**Dr. Ulrich Hase**, Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung des Landes Schleswig-Holstein und Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e. V.

**Udo Schomacher**, Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung.

E-Mail: [LB@landtag.ltsh.de](mailto:LB@landtag.ltsh.de)