

Information  
der  
Monitoring-Stelle  
zur UN-Behindertenrechtskonvention

zur

Allgemeinen Bemerkung Nr. 2  
des  
UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit  
Behinderungen

**Artikel 9: Zugänglichkeit**

(UN-Dok. CRPD/C/GC/2 vom 22.Mai 2014)

(Anhang: Volltext der Allgemeinen Bemerkung in deutscher, nichtamtlicher Übersetzung)

**Kontakt:**

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention / Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin, Deutschland  
Tel.: 030 25 93 59-450  
E-Mail: [monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de)

## Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

### Artikel 9: Zugänglichkeit

Veröffentlicht durch die Vereinten  
Nationen am 22.05.2014

#### Vorbemerkung

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle, MSt), eingerichtet im unabhängigen Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin, hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention) den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Konvention zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland konstruktiv wie kritisch zu begleiten. Entsprechend trägt die Monitoring-Stelle auch dazu bei, auf wichtige internationale Entwicklungen in Bezug auf die UN-BRK hinzuweisen und die Rezeption internationaler Dokumente in Deutschland zu befördern.

#### I. Zusammenfassung

Diese Information stellt in wesentlichen Punkten die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK-Ausschuss, der Ausschuss) zu Artikel 9 (Zugänglichkeit) der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) dar.

„Zugänglichkeit“ ist ein Schlüsselbegriff der UN-BRK. Verwandt mit dem in Deutschland etablierten Konzept der Barrierefreiheit, beschreibt Zugänglichkeit eine spezifische

Eigenschaft von Gebäuden, Produkten, Dienstleistungen, Informationen usw., nämlich deren Zugänglich-Sein für jeden Menschen. Im Kontext von Behinderung bedeutet die Frage nach Zugänglichkeit, ob eine bestimmte Sache für Menschen mit Beeinträchtigungen gleichermaßen nutzbar ist wie für andere Menschen.

Es geht bei dieser Frage um eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt leben und vollständig und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben und ihre Rechte ausüben können.

Was Deutschland als Vertragsstaat der UN-BRK tun muss, um Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen herzustellen und zu erhalten und damit seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, beschreibt der Ausschuss in dieser Allgemeinen Bemerkung.

#### II. Das Dokument

##### Was ist eine „Allgemeine Bemerkung“?

Wenn die menschenrechtlichen Fachausschüsse der Vereinten Nationen sich über grundsätzliche Fragen von Auslegung und Verständnis der Übereinkommen äußern, nennen sie diese Dokumente „General Comments“ oder auch „General Recommendations“. Dies wird ins Deutsche mit „Allgemeine Bemerkungen“ übersetzt.

Verbunden mit dem Anspruch, die Erfahrungen mit den Staatenberichtsprüfungen zusammenzufassen, liefern die UN-Fachausschüsse mit einer Allgemeinen Bemerkung eine völkerrechtliche Interpretation eines Rechts oder einzelner Bestimmungen des Übereinkommens, für das sie zuständig sind. Damit stellen sie ihr Verständnis von inhaltlicher Bedeutung und Tragweite des jeweiligen Übereinkommens

dar und geben den Staaten, die sich dem Übereinkommen angeschlossen haben, konkrete Maßgaben sowohl für dessen Einhaltung und Umsetzung als auch für die Berichterstattung.

## Entstehung

Der UN-BRK-Ausschuss hatte im Vorfeld zu der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 in Genf eine fachliche Diskussion über längere Zeit geführt und in diesem Zuge die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme eröffnet. In einer überarbeiteten Fassung wurde die Allgemeine Bemerkung vom UN-BRK-Ausschuss in seiner 11. Sitzung am 11. April 2014 verabschiedet.

## III. Inhalte der Allgemeinen Bemerkung<sup>1</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, in allen Lebensbereichen dafür zu sorgen, dass Gebäude, Produkte, Transportmittel, Informationen und Kommunikation, einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnik und -Systeme, sowie sonstige Einrichtungen und Dienstleistungen, für Menschen mit Behinderungen gleichermaßen zugänglich sind wie für andere Menschen. Die Komplexität dieser Verpflichtung verdeutlicht der UN-BRK-Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung in fünffacher Hinsicht:

Erstens ist Neues und Altes gleichermaßen in den Blick zu nehmen: Neues hat für Menschen mit Behinderungen von Beginn an vollständig zugänglich zu sein, entsprechend dem Konzept des „universellen Designs“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ziffern in runden Klammern verweisen auf die jeweiligen Absatznummern der Allgemeinen Bemerkung.

<sup>2</sup> Siehe Artikel 2 Unterabsatz 5 UN-BRK.

(24). Bei bereits bestehenden Objekten und Dienstleistungen dürfen etwaige Barrieren schrittweise abgebaut werden, dies muss aber kontinuierlich und systematisch mit festen Zeitvorgaben und adäquater Mittelausstattung - personell wie finanziell - geschehen (24, 27, 33). Dass es oft deutlich teurer ist, Barrieren im Nachhinein zu beseitigen, als ein Gebäude, ein Produkt oder eine Dienstleistung von vornherein im Sinne des universellen Designs barrierefrei zu planen und herzustellen, ändert an diesen Verpflichtungen nichts (15).

Zweitens besteht die staatliche Verantwortung für Zugänglichkeit auch unabhängig davon, ob für die Öffentlichkeit bestimmte Gebäude und Einrichtungen in öffentlicher Hand oder Privateigentum sind. Entsprechendes gilt auch für Dienstleistungen, egal ob sie von staatlichen oder privaten Dienstleistern angeboten werden (11, 13). Ist es zielführend und erforderlich, sollte der Staat regulierend tätig werden, d.h. spezifische, durchsetzbare und mit Fristen versehene Vorgaben machen und die Einhaltung dieser Vorgaben effektiv überwachen (30).

Drittens betrifft das Thema Zugänglichkeit alle Lebens- und Politikbereiche. Spezielles Augenmerk muss auch auf die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien gelegt werden (16,28). Ebenso wenig darf die Bedeutung von persönlicher Assistenz durch Menschen und/oder Tiere vernachlässigt werden (20,21,29).

Viertens müssen die Rahmenbedingungen stimmen, sowohl rechtlich, technisch, finanziell als auch personell. Zu den Kernaufgaben des Staates gehört es, Zugänglichkeitsstandards zu entwickeln, verbindlich einzuführen und wirksam für ihre Einhaltung zu sorgen (30,33). Dies schließt ein, über das Zuwendungs- und Vergaberecht sicherzustellen, dass

öffentliche Mittel nicht für unzugängliche Einrichtungen oder Dienste verwendet werden (32). Dazu gehört auch, auf der Vollzugsebene die notwendigen Strukturen zu schaffen und mit ausreichenden Mitteln auszustatten, um die Einhaltung der Standards effektiv überwachen zu können (33), sowie für den Fall der Nichteinhaltung wirksame Sanktionen, einschließlich Bußgeldern, vorzusehen (28).

Fünftens muss das Thema sowohl strukturell als auch einzelfallbezogen angegangen werden. Auf struktureller Ebene besteht die Pflicht, keine neuen Barrieren entstehen zu lassen und bestehende Barrieren stetig und systematisch abzubauen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig vom Einzelfall und vorbehaltlos in dem Sinne, als sich der Staat von dieser Pflicht nicht durch den Verweis auf Sparmaßnahmen oder eine etwaige Unzumutbarkeit wegen zu hoher Kosten befreien kann (15,25). Neben diese allgemeine Pflicht zur Verhinderung und Beseitigung von Zugangsbarrieren tritt eine zweite, einzelfallbezogene Komponente: die Pflicht, nötigenfalls Maßnahmen im Einzelfall, sogenannte „angemessene Vorkehrungen“<sup>3</sup> zu ergreifen. Diese einzelfallbezogene Verpflichtung besteht nicht im Vorhinein, sondern entsteht konkret in einer bestimmten Situation, wenn und soweit jemand auf bestimmte individuelle Maßnahmen angewiesen ist, um seine oder ihre Rechte gleich anderen Menschen genießen zu können (26).

---

<sup>3</sup> Angemessene Vorkehrungen werden in der UN-BRK definiert als „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK).

Der Ausschuss beschreibt in seiner Allgemeinen Bemerkung auch das Wechselverhältnis von Diskriminierung, Barriereabbau und angemessenen Vorkehrungen. Wie der Ausschuss verdeutlicht, bedeutet die Existenz und Einhaltung von Zugänglichkeitsstandards noch nicht automatisch, dass damit bereits ein diskriminierungsfreier Zugang in jedem Einzelfall gewährleistet wäre. Die Einhaltung dieser Standards kann allenfalls als Indiz für Zugänglichkeit dienen. Denn wegen der Vielfalt unterschiedlicher Beeinträchtigungsformen wird ein Zustand vollständiger „Barrierefreiheit“ kaum zu erreichen sein<sup>4</sup>, da es immer Menschen mit speziellen oder seltenen Beeinträchtigungen geben wird, deren konkrete Situation von bestehenden Zugänglichkeitsstandards nicht erfasst wird. Der Verweis auf die Einhaltung bestimmter Zugänglichkeitsstandards enthebt daher den Staat und seine Behörden nicht von der Pflicht, den Einzelfall zu beurteilen und erforderlichenfalls angemessene Vorkehrungen zu gewähren (26). Umgekehrt kann vom (Fort-)Bestehen von Zugangsbarrieren nicht ohne weiteres auf eine strukturelle Diskriminierung geschlossen werden. Auch hier besteht allerdings eine - sich mit fortschreitender Zeit immer weiter verdichtende - Indizwirkung. Ob eine Diskriminierung vorliegt oder nicht, kann auch hier nur anhand einer ergänzenden Kontrollfrage beantwortet werden, nämlich ob sichergestellt ist, dass jedem betroffenen Menschen mit Behinderung erforderlichenfalls angemessene Vorkehrungen in adäquatem Umfang gewährt werden (31).

Die in Artikel 9 UN-BRK verankerten staatlichen Verpflichtungen hinsichtlich der

---

<sup>4</sup> Daher umreißt der in deutschen Gesetzestexten verwendete Begriff der „Barrierefreiheit“ die von der Konvention verfolgte Zielsetzung nur ungenau.

Zugänglichkeit müssen daher in ihrer Komplexität verstanden und angegangen werden (13), und man kann sie nicht losgelöst vom Diskriminierungsverbot betrachten, da die Gewährung gleichen Zugangs Grundvoraussetzung für den wirksamen und gleichberechtigten Genuss der in der Konvention verankerten Rechte ist (4,23). Zugangsverweigerungen müssen daher eindeutig als verbotene Diskriminierungstatbestände definiert werden und betroffenen Personen mit Behinderungen müssen wirksame Rechtsmittel zur Verfügung stehen (29).

#### **IV. Bedeutung für Politik, Gesetzgebung und Rechtsanwendung in Deutschland**

##### **Einordnung**

Das Prinzip der Zugänglichkeit gehört zu den Grundpfeilern der Konvention.<sup>5</sup> Es ist selbst kein Recht im engeren Sinne, sondern ein Strukturprinzip und dadurch untrennbar und auf vielfältige Weise mit allen Rechten der Konvention verbunden. Nicht ohne Grund ist der einschlägige Artikel 9 UN-BRK einer der detailliertesten Artikel der Konvention.

Indem der Ausschuss sich diesem Artikel widmet, greift er ein Themengebiet auf, das auch in Deutschland seit Jahren viel diskutiert wird und das auch im Zusammenhang mit der anstehenden Überarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes<sup>6</sup> unterschiedliche Fragen aufwirft.

---

<sup>5</sup> Es ist daher auch im Katalog der "Allgemeinen Grundsätze" der Konvention aufgeführt (vgl. Artikel 3 Buchstabe f) UN-BRK).

<sup>6</sup> Vgl. den unter der Leitung von Prof. Dr. Felix Welti im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellten und am 31.05.2014 vorgelegten Abschlussbericht zur Evaluation des BGG: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Aus den Ausführungen des Ausschusses wird deutlich, dass die von Artikel 9 UN-BRK geforderte Zugänglichkeit von Diensten und Einrichtungen kein Recht der oder des Einzelnen ist, sondern dass Zugänglichkeit ein die Konvention durchziehendes menschenrechtliches Prinzip ist, das einen Zielauftrag an den Staat formuliert. Artikel 9 UN-BRK konkretisiert die staatlichen Verpflichtungen, die erfüllt werden müssen, damit überhaupt die Vorbedingungen geschaffen werden, um im Einzelfall eine subjektive Rechtsposition ausüben zu können.

Anhand dieses Dokuments wird auch klar, dass Zugänglichkeit und Barrierefreiheit keine Synonyme sind. Ob Zugänglichkeit gegeben ist oder nicht, kann nur vom Ergebnis her und nur unter Betrachtung des Einzelfalls beantwortet werden: Zugänglichkeit kann - durch Gewährung angemessener Vorkehrungen - einzelfallbezogen hergestellt werden, auch wenn allgemein betrachtet noch Zugangsbarrieren bestehen, und umgekehrt enthebt ein weitgehend barrierefreies Produkt oder Gebäude angesichts der Vielfalt individueller Beeinträchtigungen nicht von der Pflicht, im Bedarfsfall angemessene Vorkehrungen zu gewähren.

Die Ausführungen des Ausschusses zu Artikel 9 UN-BRK sind nicht als abschließend zu bewerten, erst recht nicht bezogen auf alle Fragen, die sich hierzu im deutschen Kontext stellen. So kann etwa aus der Tatsache, dass diese Allgemeine Bemerkung sich primär auf Pflichten bezüglich solcher Einrichtungen,

---

(Hg.) (2014): Forschungsbericht 445: Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes - Abschlussbericht -, online abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-445.pdf;jsessionid=1E128D1B4DA73A4BE5BC87493C6AD28F?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-445.pdf;jsessionid=1E128D1B4DA73A4BE5BC87493C6AD28F?__blob=publicationFile).

Produkte und Dienstleistungen bezieht, die der Öffentlichkeit offenstehen, nicht im Umkehrschluss geschlossen werden, dass es keinerlei Zugänglichkeits-Verpflichtungen in Bezug auf andere Bereiche gäbe, etwa die Zugänglichkeit des privaten Wohnungsmarkts.

## Ergebnisse der Staatenprüfung 2015

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 kam auch im März 2015 in Genf während des so genannten Dialogs zwischen dem UN-BRK-Ausschuss und der Bundesregierung im Rahmen der Staatenprüfung Deutschlands zur Sprache. Konkret fragte der Ausschuss etwa nach der Zugänglichkeit des Gesundheitswesens, des Schulwesens und von Arbeitsstätten. In seinen Abschließenden Bemerkungen („Concluding Observations“), die die Ergebnisse der Prüfung zusammenfassen, hat sich der Ausschuss besorgt darüber geäußert, „dass private Rechtsträger, insbesondere private Medien und Websites, nicht verbindlich verpflichtet sind, keine neuen Barrieren zu schaffen und bestehende Zugänglichkeitsbarrieren zu beseitigen“. <sup>7</sup> Unter ausdrücklichem Verweis auf die vorliegende Allgemeine Bemerkung Nr. 2 hat der Ausschuss anschließend die Empfehlung an Deutschland ausgesprochen, „(a) gezielte, wirksame Maßnahmen einzuführen, wie etwa zwingende Auflagen, Überwachungsmechanismen und wirksame Sanktionen bei Verstoß, um die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren und Lebensbereichen, einschließlich des Privatsektors, auszuweiten; [und] (b) öffentlich-rechtliche und private Rundfunkanstalten dazu anzuhalten, ihre Arbeit hinsichtlich der Umsetzung des Rechts auf Zugänglichkeit, insbesondere hinsichtlich des Gebrauchs der Gebärdensprache,

<sup>7</sup> CRPD/C/DEU/CO/2, Ziffer 21.

umfassend zu evaluieren.“<sup>8</sup> Außerdem hat der Ausschuss die Bundesrepublik zu gezielten Maßnahmen im Hinblick auf die Zugänglichkeit der Justiz<sup>9</sup>, des Bildungswesens einschließlich der Bildungsgänge<sup>10</sup>, der Gesundheitsdienstleistungen<sup>11</sup> und von Arbeitsstätten<sup>12</sup> aufgefordert.

## Konsequenzen für Rechtsgestaltung und Rechtsanwendung

Die vorliegende Allgemeine Bemerkung des Ausschusses bietet eine gute Orientierung für ein detaillierteres Verständnis der UN-BRK in Bezug auf den Aspekt der Zugänglichkeit und seine verschiedenen Ausprägungen. Damit kann und sollte sie als Kommentierung und erläuternde Hilfestellung herangezogen werden, wenn es gilt, die UN-BRK als geltendes Recht in Deutschland anzuwenden und umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund geben die Ausführungen des Ausschusses weiteren Anlass, bestehende Gesetze in Deutschland systematisch mit dem hier formulierten Zugänglichkeits-Verständnis in Einklang zu bringen beziehungsweise die vom Ausschuss formulierten Leitlinien bei anstehenden Gesetzgebungsverfahren entsprechend zu berücksichtigen. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Benachteiligungsverbote im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und in den Behindertengleichstellungsgesetzen. Diese bilden unter anderem den Tatbestand der Versagung angemessener Vorkehrungen bislang nicht ausreichend ab.

<sup>8</sup> CRPD/C/DEU/CO/2, Ziffer 22.

<sup>9</sup> CRPD/C/DEU/CO/2, Ziffer 28.

<sup>10</sup> CRPD/C/DEU/CO/2, Ziffer 46.

<sup>11</sup> CRPD/C/DEU/CO/2, Ziffer 48.

<sup>12</sup> CRPD/C/DEU/CO/2, Ziffer 50.

Das Dokument enthält auch Leitlinien für regulierendes Handeln des Staates im Privatsektor, sei es in Form von baurechtlichen Zugänglichkeitsstandards, sei es über Konzessions- und Zulassungsregeln, das Vergaberecht oder staatliche Förderinstrumente. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Dienstleistungssektor. In all diesen Bereichen werden Zugänglichkeitsaspekte bislang nicht ausreichend oder nur nachrangig berücksichtigt.

Die Allgemeine Bemerkung widmet den Querbezügen zwischen Artikel 9 UN-BRK und den übrigen Bestimmungen der Konvention ein ausführliches Kapitel. Diese Hinweise in Kapitel IV sollten bei der

Umsetzung anderer Konventionsartikel aufgegriffen werden, um bei der Verwirklichung aller Grund- und Menschenrechte die Dimension ihrer Zugänglichkeit angemessen zu berücksichtigen.

Das beinhaltet auch, Diskrepanzen zwischen Rechtslage und Vollzug aufzudecken und durch geeignete Maßnahmen zu beseitigen. Der Ausschuss hat insoweit deutlich nicht nur auf die Pflicht zum Setzen von Standards, sondern auch zur effektiven Anwendungsüberwachung hingewiesen. Dies sollte Anlass geben, bestehende Überwachungsinstrumente zu schärfen und wo nötig neue, spezielle Strukturen zu schaffen.

Verteilung: Allgemein:  
22. Mai 2014

Original: Englisch

---

## **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen**

### **Elfte Tagung**

31. März–11. April 2014

## **Allgemeine Anmerkung Nr. 2 (2014)**

### **Artikel 9: Zugänglichkeit**

#### **I. Einleitung**

1. Zugänglichkeit ist eine Voraussetzung, damit Menschen mit Behinderungen selbstständig leben und vollständig und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können. Ohne Zugang zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, zu Information und Kommunikation, einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnik und – Systeme, und zu sonstigen Einrichtungen und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offen stehen oder ihr zur Verfügung gestellt werden, hätten Menschen mit Behinderungen keine Chancengleichheit bei der Teilhabe an ihren jeweiligen Gesellschaften. Es ist kein Zufall, dass Zugänglichkeit einer der Grundsätze ist, auf denen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen basiert (Artikel 3 Buchstabe f). In der Vergangenheit hat die Bewegung von Menschen mit Behinderung immer argumentiert, dass der Zugang zum physischen Umfeld und zum öffentlichen Transportwesen für Menschen mit Behinderungen eine Voraussetzung für die Freizügigkeit ist, wie sie in Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert wird. Ebenso wird der Zugang zu Information und Kommunikation als Voraussetzung für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung betrachtet, wie in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 19 Absatz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert.

2. In Artikel 25 Buchstabe c des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte wird das Recht jedes Bürgers, zu allgemeinen Gleichheitsbedingungen Zugang zu öffentlichen Diensten im eigenen Land zu haben, verankert. Die Bestimmungen dieses Artikels könnten als Grundlage dafür dienen, das Recht auf Zugang in die zentralen Menschenrechtsverträge aufzunehmen.

3. Das internationale Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung garantiert jedermann das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der zur Nutzung durch die Allgemeinheit bestimmt ist, wie z.B. zu Transportmitteln, Hotels, Restaurants, Cafés, Theatern und Parks (Artikel 5 Buchstabe f). Daher wurde im internationalen Rechtsrahmen der Menschenrechte ein Präzedenzfall dafür geschaffen, das Recht auf Zugang als Recht an sich zu betrachten. Es trifft zu, dass für



Angehörige verschiedener Rassen oder ethnischer Gruppen die Barrieren für den freien Zugang zu Orten und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offen stehen, das Ergebnis von mit Vorurteilen behafteten Verhaltensweisen und der Bereitschaft waren, Gewalt anzuwenden, um den Zugang zu physisch zugänglichen Orten zu verhindern. Menschen mit Behinderungen stehen jedoch technischen und umweltbedingten, oder meistens menschengemachten Umweltbarrieren gegenüber, wie z.B. Treppen im Eingangsbereich von Gebäuden, fehlenden Aufzügen in mehrstöckigen Gebäuden und fehlenden Informationen in zugänglichen Formaten. Die bebaute Umwelt hat immer einen Bezug zur sozialen und kulturellen Entwicklung und den entsprechenden Gepflogenheiten, daher wird die menschengemachte Umwelt völlig von der Gesellschaft kontrolliert. Solche künstlichen Barrieren sind oft das Ergebnis fehlender Informationen und fehlenden technischen Know-hows und nicht so sehr das Ergebnis einer Absicht zu verhindern, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Orten oder Diensten haben, die zur Nutzung durch die Allgemeinheit bestimmt sind. Die Einführung von Maßnahmen, die die Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen verbessern, erfordert eine Veränderung der Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen, um ihre Stigmatisierung und Diskriminierung durch fortlaufende Bildungsanstrengungen, Bewusstseinsbildung, Kulturkampagnen und Kommunikation zu bekämpfen.

4. Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung legen eindeutig das Recht auf Zugang als Teil der internationalen Menschenrechtsnormen fest. Zugänglichkeit sollte als behinderungsspezifische Bekräftigung des sozialen Aspekts des Rechts auf Zugang gesehen werden. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen umfasst die Zugänglichkeit als eines seiner wichtigsten Grundsätze - eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wirksam und gleichberechtigt wahrnehmen können. Zugänglichkeit sollte im Zusammenhang mit Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung gesehen werden. Außerdem kann sie als Teil einer Investition in die Gesellschaft und als integraler Bestandteil der Agenda für nachhaltige Entwicklung betrachtet werden.

5. Menschen und Organisationen mögen unterschiedliche Auffassungen darüber haben, was Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) bedeutet, aber es wird von allen anerkannt, dass IKT ein Oberbegriff ist, der alle Informations- und Kommunikationsgeräte bzw. -anwendungen und ihre Inhalte umfasst. Eine solche Definition umfasst eine große Bandbreite an Zugang vermittelnden Technologien, z.B. Rundfunk, Fernsehen, Satelliten, Mobiltelefone, Festnetztelefonie, Computer, Netzwerkhardware und -software. Die Bedeutung der IKT liegt in ihrer Fähigkeit, eine große Vielfalt von Dienstleistungen zu erschließen, bestehende Dienstleistungen zu verwandeln und eine größere Nachfrage nach Zugang zu Informationen und Wissen zu schaffen, insbesondere bei unterversorgten und ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen, wie z.B. Menschen mit Behinderungen. In Artikel 12 der Vollzugsordnung für internationale Fernmeldedienste (Dubai 2012) ist das Recht von Menschen mit Behinderungen verankert, unter Berücksichtigung der einschlägigen Empfehlungen der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) Zugang zu internationalen Telekommunikationsdienstleistungen zu erhalten. Die Bestimmungen dieses Artikels könnten als Grundlage für die Durchsetzung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Vertragsstaaten dienen.

6. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 (1994) über Menschen mit Behinderungen hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an die Pflicht der Vertragsstaaten erinnert, die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte umzusetzen. Die Rahmenbestimmungen betonen auch die Bedeutung der Zugänglichkeit des physischen Umfelds, von Transportmitteln, Information und Kommunikation für die Chancengleichheit von

Menschen mit Behinderungen. Dieses Konzept wurde in Regel Nr. 5 entwickelt, wo der Zugang zum physischen Umfeld, zu Information und Kommunikation die Bereiche sind, in denen die Staaten gezielt vorrangige Aktionen durchführen sollten. Die Bedeutung der Zugänglichkeit kann auch aus der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 (2000) des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit abgeleitet werden (Ziffer 12). In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 9 (2006) zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen hebt der Ausschuss für die Rechte des Kindes die Tatsache hervor, dass die physische Nichtzugänglichkeit des öffentlichen Transportwesens und anderer Einrichtungen, einschließlich von Regierungsgebäuden, Einkaufszentren und Freizeiteinrichtungen, ein Hauptfaktor bei der Marginalisierung und Exklusion von Kindern mit Behinderung ist und ihren Zugang zu Diensten, einschließlich Gesundheit und Bildung, stark gefährdet (Ziffer 39). Die Bedeutung der Zugänglichkeit wurde vom Ausschuss für die Rechte des Kindes in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 17 (2013) über das Recht des Kindes auf Ruhe, Freizeit, Spiel, Freizeitaktivitäten, kulturelles und künstlerisches Leben erneut aufgegriffen.

7. Der von der Weltgesundheitsorganisation und der Weltbank im Rahmen ihrer größten je durchgeführten Befragung unter Einbeziehung von Hunderten Fachleuten aus dem Bereich Behinderung 2011 veröffentlichte *Weltbericht Behinderung* [World Report on Disability] betont, dass das bauliche Umfeld, Transportsysteme sowie Information und Kommunikation für Menschen mit Behinderungen oft nicht zugänglich sind (S. 10). Personen mit Behinderungen werden aufgrund fehlender zugänglicher Transportmittel daran gehindert, einige ihrer grundlegenden Rechte auszuüben, wie das Recht, eine Arbeit zu suchen, oder das Recht auf Gesundheitsversorgung. In vielen Ländern verharrt das Maß der Umsetzung von Gesetzen zur Zugänglichkeit immer noch auf niedrigem Niveau und Menschen mit Behinderungen wird wegen unzugänglicher Information und Kommunikation oft das Recht auf freie Meinungsäußerung vorenthalten. Sogar in Ländern, wo es Gebärdensprachdolmetschdienste für Gehörlose gibt, ist die Zahl qualifizierter Dolmetscher in der Regel zu gering, um der steigenden Nachfrage nach ihren Dienstleistungen gerecht werden zu können, und der Umstand, dass diese Dolmetscher einzeln zu ihren Kunden reisen müssen, macht es zu teuer, ihre Dienste in Anspruch zu nehmen. Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen sowie taubblinde Personen begegnen Barrieren, wenn sie versuchen, Zugang zu Information und Kommunikation zu erhalten, da es nicht genügend Informationen in leicht lesbaren und leicht verständlichen Formaten und nicht genügend unterstützte Kommunikation gibt. Auch bei dem Versuch, Zugang zu Dienstleistungen zu erhalten, stoßen sie auf Barrieren aufgrund von Vorurteilen und einem Mangel an adäquater Ausbildung bei den diese Leistungen erbringenden Beschäftigten.

8. Der Bericht "Fernsehen zugänglich machen" [Making Television Accessible], der von der Internationalen Fernmeldeunion in Zusammenarbeit mit der Globalen Initiative für inklusive IKT 2011 veröffentlicht wurde, betont, dass ein signifikanter Anteil der eine Milliarde Menschen, die mit irgendeiner Form von Behinderung leben, nicht in der Lage ist, die audiovisuellen Inhalte des Fernsehens zu nutzen. Diese fehlende Zugänglichkeit ergibt sich daraus, dass Inhalte, Informationen bzw. die für den Zugang zu diesen Diensten erforderlichen Geräte nicht zugänglich sind.

9. Zugänglichkeit wurde vom Mainstream der IKT-Vertretern seit der ersten Phase des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft 2003 anerkannt. Eingeführt und vorangebracht von der Gemeinschaft der Menschen mit Behinderungen, wurde dieses Konzept in die Grundsatzerklärung des Gipfeltreffens einbezogen, deren Ziffer 25 lautet "Der Austausch und die Stärkung des globalen Wissens für die Entwicklung kann verbessert werden durch den Abbau von Barrieren zum gleichberechtigten Zugang zu Informationen für wirtschaftliche, soziale, politische, gesundheitsbezogene, kulturelle, bildungsbezogene und wissenschaftliche Aktivitäten und durch die Vereinfachung des

Zugangs zu allgemein verfügbaren Informationen, einschließlich universellen Designs und der Verwendung von unterstützenden Technologien."

10. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat Zugänglichkeit als eines der Schlüsselthemen in jedem der zehn interaktiven Dialoge benannt, die er während der Behandlung der Erstberichte der Vertragsstaaten mit diesen geführt hat, im Vorfeld der Abfassung der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung. Alle abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten enthalten Empfehlungen zur Zugänglichkeit. Eine gemeinsame Herausforderung war der Mangel an adäquaten Überwachungsmechanismen zur Sicherstellung der praktischen Umsetzung der Standards für Zugänglichkeit und der einschlägigen Gesetzgebung. In einigen Vertragsstaaten lag die Verantwortung für die Überwachung bei lokalen Behörden, denen es an technischem Wissen sowie personellen und materiellen Ressourcen fehlte, um eine wirksame Umsetzung sicherzustellen. Eine weitere Herausforderung war die fehlende Ausbildung der maßgeblichen Interessenträger sowie eine unzulängliche Einbindung von Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Verbänden in den Prozess der Sicherstellung des Zugangs zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation.

11. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat das Thema der Zugänglichkeit auch in seiner Rechtsprechung behandelt. In der Rechtssache Szilvia Nyusti, Péter Takács und Tamás Fazekas gegen Ungarn (Mitteilung Nr. 1/2010, Stellungnahme am 16. April 2013 verabschiedet), war der Ausschuss der Auffassung, dass alle Dienste, die der Öffentlichkeit offen stehen oder für sie bereitgestellt werden, nach den Bestimmungen in Artikel 9 des Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zugänglich sein müssen. Der Vertragsstaat wurde aufgefordert sicherzustellen, dass blinde Personen Zugang zu Geldautomaten haben. Der Ausschuss empfahl unter anderem, dass der Vertragsstaat "Mindeststandards für die Zugänglichkeit der von privaten Kreditinstituten angebotenen Bankdienstleistungen für Menschen mit Seh- und anderen Formen von Beeinträchtigungen" erstellen solle, "einen rechtlichen Rahmen mit konkreten, umsetzbaren und zeitlich festgelegten Richtwerten für die Überwachung und Beurteilung der schrittweisen Modifikation und Anpassung vormals nicht zugänglicher Bankdienstleistungen privater Kreditinstitute zu schaffen, so dass sie zugänglich werden" und "sicherzustellen, dass alle neu angeschafften Geldautomaten und sonstigen Bankdienstleistungen für Personen mit Behinderungen vollständig zugänglich sind" (Ziffer 10.2 a)).

12. Vor dem Hintergrund dieser Präzedenzfälle und der Tatsache, dass Zugänglichkeit tatsächlich eine entscheidende Voraussetzung für Personen mit Behinderungen ist, um an der Gesellschaft uneingeschränkt und gleichberechtigt teilhaben und alle Menschenrechte und Grundfreiheiten wirksam genießen zu können, erachtet es der Ausschuss als notwendig, gemäß seiner Geschäftsordnung und der ständigen Praxis der Menschenrechtsvertragsorgane eine Allgemeine Bemerkung zu Artikel 9 des Übereinkommens zur Zugänglichkeit zu verabschieden.

## II. Normativer Inhalt

13. Artikel 9 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen fordert: "Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten 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 offen stehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten." Es ist wichtig,

dass Zugänglichkeit in all ihrer Komplexität und unter Berücksichtigung des physischen Umfelds, der Transportmittel, von Information und Kommunikation sowie Dienstleistungen angegangen wird. Der Schwerpunkt liegt nicht länger auf der Frage, ob das Eigentum an Gebäuden, Transportinfrastruktur, Fahrzeugen, Information und Kommunikation sowie Dienstleistungen in öffentlicher oder privater Hand ist und welche Rechtspersönlichkeit der Eigentümer hat. Solange Güter, Produkte und Dienstleistungen der Öffentlichkeit offen stehen oder für sie bereitgestellt werden, müssen sie für alle zugänglich sein, unabhängig davon, ob sie im Eigentum einer staatlichen Behörde oder eines privaten Unternehmens sind und/oder von ihr/ihm bereitgestellt werden. Menschen mit Behinderungen sollten gleichberechtigten Zugang zu allen Gütern, Produkten und Dienstleistungen haben, die der Öffentlichkeit offen stehen oder für sie bereitgestellt werden, und zwar in einer Art und Weise, die sicherstellt, dass der Zugang effektiv und gleichberechtigt erfolgt und ihre Würde achtet. Dieser Ansatz entspringt dem Diskriminierungsverbot; die Verweigerung des Zugangs sollte als diskriminierende Handlung betrachtet werden, unabhängig davon, ob sie von einer öffentlichen oder privaten Stelle begangen wird. Die Zugänglichkeit sollte allen Menschen mit Behinderungen gewährt werden, unabhängig von der Art der Beeinträchtigung und ohne Unterschied gleich welcher Art, sei es Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstige Überzeugung, nationale oder soziale Herkunft, Eigentum, Geburt oder sonstiger Status, rechtlicher oder sozialer Status, Geschlecht oder Alter. In Fragen der Zugänglichkeit sollten gender- und altersspezifische Aspekte von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigt werden.

14. In Artikel 9 des Übereinkommens wird eindeutig die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen als Voraussetzung für ein selbstständiges Leben, für die volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft und für den uneingeschränkten Genuss aller ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten, gleichberechtigt mit anderen, verankert. Artikel 9 hat seine Wurzeln u.a. in bestehenden Menschenrechtsverträgen, wie z.B. in Artikel 25 Buchstabe c des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in dem es um das Recht auf gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen geht, und in Artikel 5 Buchstabe f des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in dem es um das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder jedem Dienst geht, der zur öffentlichen Nutzung vorgesehen ist. Als diese beiden zentralen Menschenrechtsverträge angenommen wurden, gab es das Internet, das die Welt dramatisch verändert hat, noch nicht. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist der erste Menschenrechtsvertrag des 21. Jahrhunderts, der den Zugang zu IKT behandelt, und er schafft diesbezüglich keine neuen Rechte für Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus hat sich der Gleichheitsbegriff im Völkerrecht in den letzten Jahrzehnten verändert. Die konzeptionelle Verschiebung von formaler Gleichheit zu substanzieller Gleichheit hat Auswirkungen auf die Pflichten der Vertragsstaaten. Die Verpflichtung zur Herstellung der Zugänglichkeit ist ein wesentlicher Bestandteil dieser neuen Pflicht, Gleichheitsrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Zugänglichkeit sollte daher im Kontext des Rechts auf Zugang aus dem spezifischen Blickwinkel von Behinderung gesehen werden. Das Recht auf Zugang für Menschen mit Behinderungen wird durch die strikte Umsetzung von Zugänglichkeitsstandards gewährleistet. Zugangsbarrieren bei vorhandenen Objekten, Einrichtungen, Gütern und Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit gedacht sind oder ihr offen stehen, müssen nach und nach in systematischer - und noch wichtiger - ständig überwachter Form mit dem Ziel des Erreichens vollständiger Zugänglichkeit beseitigt werden.

15. Die strikte Anwendung des universellen Designs auf alle neuen Güter, Produkte, Einrichtungen, Technologien und Dienstleistungen sollte den vollen, gleichberechtigten und uneingeschränkten Zugang für alle potenziellen Verbraucher, einschließlich Menschen mit Behinderungen, in einer Form sicherstellen, die die ihnen innewohnende Würde und Vielfalt vollständig berücksichtigt. Es sollte zur Schaffung einer uneingeschränkten

Bewegungskette von einem Ort zum anderen für den Einzelnen beitragen, einschließlich der Bewegung innerhalb bestimmter Orte. Menschen mit Behinderungen und andere Nutzer sollten in der Lage sein, sich auf barrierefreien Straßen zu bewegen, in zugängliche Niederflurfahrzeuge einzusteigen, Zugang zu Information und Kommunikation zu haben und sich innerhalb von Gebäuden mit universellem Design zu bewegen und bei Bedarf technische Hilfsmittel und menschliche und tierische Assistenz zu nutzen. Die Anwendung des universellen Designs beseitigt nicht automatisch den Bedarf an technischen Hilfen. Seine Anwendung auf ein Gebäude ab dem Zeitpunkt der ersten Entwurfsphase trägt dazu bei, den Bau wesentlich kostengünstiger zu machen: Ein Gebäude von Anfang an zugänglich zu gestalten, würde in vielen Fällen die Gesamtbaukosten gar nicht bzw. in einigen Fällen minimal erhöhen. Andererseits können in manchen Fällen, vor allem bei bestimmten historischen Gebäuden, die nachträglichen Anpassungskosten zum Erreichen der Zugänglichkeit erheblich sein. Eine Anwendung des universellen Designs von Anfang an ist wirtschaftlicher, aber die potenziellen Kosten der nachträglichen Beseitigung von Barrieren dürfen nicht als Entschuldigung dafür dienen, die Verpflichtung zum schrittweisen Abbau von Zugangsbarrieren zu umgehen. Zugänglichkeit von Information und Kommunikation, einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), sollte ebenfalls von Anfang an erreicht werden, weil nachträgliche Anpassungen von Internet und IKT die Kosten erhöhen können. Daher ist es wirtschaftlicher, verpflichtende Zugänglichkeitsmerkmale für die IKT von der ersten Planungs- und Produktionsphase an einzubeziehen.

16. Die Anwendung des universellen Designs macht die Gesellschaft für alle Menschen zugänglich, nicht nur für Menschen mit Behinderungen. Es ist auch signifikant, dass Artikel 9 den Vertragsstaaten explizit die Verpflichtung auferlegt, die Zugänglichkeit sowohl in städtischen wie auch ländlichen Gebieten sicherzustellen. Es ist erwiesen, dass die Zugänglichkeit gewöhnlich in großen Städten besser entwickelt ist als in entlegenen, weniger entwickelten ländlichen Gebieten, obwohl eine weitgehende Verstädterung manchmal auch zusätzliche neue Barrieren bedeuten kann, die den Zugang von Menschen mit Behinderungen verhindern, insbesondere zum baulichen Umfeld, zu Transportmitteln und Dienstleistungen, sowie zu komplexeren Informations- und Kommunikationsdienstleistungen in dicht besiedelten, geschäftigen urbanen Gebieten. Sowohl in urbanen als auch in ländlichen Gebieten sollte Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Naturdenkmälern und historischen Stätten der physischen Umgebung möglich sein, zu denen die Öffentlichkeit Zutritt hat und die sie genießen darf.

17. Artikel 9 Absatz 1 verlangt von den Vertragsstaaten, Zugangshindernisse und -barrieren festzustellen und zu beseitigen. Dies gilt u.a. für

- (a) Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischen Einrichtungen und Arbeitsstätten;
- (b) Informations-, Kommunikations- und andere Dienste, einschließlich elektronischer Dienste und Notdienste.

Die oben genannten "anderen Einrichtungen in Gebäuden und im Freien" sollten unter anderem Einrichtungen von Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Gefängnisse, soziale Einrichtungen, Bereiche für soziale Interaktion, Erholung, kulturelle, religiöse, politische und sportliche Aktivitäten sowie Einkaufszentren umfassen. Zu den "anderen Diensten" sollten unter anderem Post-, Bank-, Telekommunikations- und Informationsdienste gehören.

18. Artikel 9 Absatz 2 legt die Maßnahmen fest, die die Vertragsstaaten ergreifen müssen, um Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden,

auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen. Diese Standards müssen mit den Standards anderer Vertragsstaaten übereinstimmen, um ihre Interoperabilität in Bezug auf die Freizügigkeit von Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Artikel 18 (Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit) sicherzustellen. Die Vertragsstaaten sind auch gehalten, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass private Stellen, die Einrichtungen und Dienste anbieten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b).

19. Da mangelnde Zugänglichkeit oft das Ergebnis von ungenügender Aufklärung und nicht ausreichendem technischen Know-how ist, verlangt Artikel 9, dass die Vertragsstaaten allen betroffenen Kreisen Schulungen zu Fragen der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen anbieten (Absatz 2 Buchstabe c). Artikel 9 versucht nicht, die einschlägigen Interessenträger aufzuzählen: jede erschöpfende Liste sollte die Behörden einbeziehen, die Baugenehmigungen erteilen, außerdem Rundfunkbeiräte und Stellen, die IKT-Lizenzen erteilen, Ingenieure, Designer, Architekten, Stadtplaner, Verkehrsbehörden, Dienstleistungserbringer, Wissenschaftler und Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen. Die Schulungen sollten nicht nur denjenigen angeboten werden, die Güter, Dienstleistungen und Produkte entwerfen, sondern auch denjenigen, die sie tatsächlich herstellen. Zusätzlich würde die vermehrte direkte Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Produktentwicklung das Verständnis vorhandener Bedürfnisse und die Effektivität von Zugänglichkeitsprüfungen verbessern. Letztendlich sind es die Bauarbeiter auf der Baustelle, die ein Gebäude zugänglich machen oder nicht. Es ist wichtig, Schulungs- und Überwachungssysteme für all diese Gruppen einzurichten, um die praktische Anwendung von Zugänglichkeitsstandards sicherzustellen.

20. Die Bewegung und Orientierung in Gebäuden und anderen Orten, die der Öffentlichkeit offen stehen, können eine Herausforderung für manche Menschen mit Behinderungen sein, wenn es keine angemessene Beschilderung, zugängliche Information und Kommunikation oder Unterstützungsdienstleistungen gibt. Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben d und e sehen daher vor, dass Gebäude und sonstige Orte, die der Öffentlichkeit offen stehen, mit Beschilderungen in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Sprache versehen sein sollten, und dass menschliche und tierische Hilfe sowie Mittelspersonen, unter anderem Personen zum Führen und Vorlesen sowie professionelle Gebärdensprachdolmetscher und –dolmetscherinnen, zur Verfügung gestellt werden sollten, um die Zugänglichkeit zu erreichen. Ohne eine solche Beschilderung, zugängliche Information und Kommunikation sowie Unterstützungsdienstleistungen werden Orientierung und Bewegung in und durch Gebäude für viele Menschen mit Behinderungen unmöglich, insbesondere für Menschen mit kognitiver Ermüdung.

21. Ohne Zugang zu Information und Kommunikation kann die Ausübung der Gedankenfreiheit und freien Meinungsäußerung und vieler anderer Grundrechte und -freiheiten für Menschen mit Behinderungen stark ausgehöhlt und eingeschränkt sein. Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben f und g des Übereinkommens sehen daher vor, dass die Vertragsstaaten durch die Anwendung von verpflichtenden Zugänglichkeitsstandards menschliche und tierische Hilfe sowie Mittelspersonen, unter anderem Personen zum Führen und Vorlesen sowie professionelle Gebärdensprachdolmetscher und –dolmetscherinnen, (Buchstabe e) fördern sollten, andere geeignete Formen der Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, um ihren Zugang zu Information sicherzustellen und den Zugang von Personen mit Behinderungen zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und –systemen, einschließlich des Internets, zu fördern. Information und Kommunikation sollten in leicht lesbaren Formaten und mit ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen und -methoden Menschen mit Behinderungen, die solche Formate, Formen und Methoden verwenden, zur Verfügung gestellt werden.

22. Neue Technologien können eingesetzt werden, um die volle und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft zu fördern, aber nur, wenn sie in einer Art und Weise entworfen und produziert werden, die ihre Zugänglichkeit sichert. Neue Investitionen, Forschung und Produktion sollten zur Beseitigung von Ungleichheiten beitragen und nicht zur Errichtung neuer Barrieren. Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe h fordert die Vertragsstaaten daher auf, Design, Entwicklung, Produktion und Vertrieb von zugänglichen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen frühzeitig zu fördern, so dass diese Technologien und Systeme mit minimalem Kostenaufwand zugänglich werden. Die Verwendung von Hörverstärkersystemen einschließlich von Assistenzsystemen zur Unterstützung der Nutzer von Hörgeräten und Induktionsschleifen, sowie Personenaufzüge, die vorab so ausgerüstet sind, dass sie von Menschen mit Behinderungen während einer Notfall-Gebäudeevakuierung genutzt werden können, sind nur einige Beispiele für technologische Verbesserungen im Dienste der Zugänglichkeit.

23. Da Zugänglichkeit eine Voraussetzung dafür ist, dass Menschen mit Behinderungen, wie in Artikel 19 des Übereinkommens vorgesehen, unabhängig leben können und dass sie voll und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können, sollte die Verweigerung des Zugangs zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, zu Informations- und Kommunikationstechnologien sowie zu Einrichtungen und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offen stehen, im Kontext von Diskriminierung betrachtet werden. Die wichtigste allgemeine Verpflichtung für alle Vertragsstaaten lautet, "alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen" (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b). "Die Vertragsstaaten verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen" (Artikel 5 Absatz 2). "Zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten" (Artikel 5 Absatz 3).

24. Es sollte eine klare Linie gezogen werden zwischen der Verpflichtung, den Zugang zu allen neu entworfenen, gebauten oder hergestellten Objekten, Infrastrukturen, Gütern, Produkten und Dienstleistungen sicherzustellen, und der Verpflichtung, Barrieren zu beseitigen und den Zugang zum vorhandenen physischen Umfeld und vorhandenen Transportmitteln, zu Information und Kommunikation und Dienstleistungen, die der Allgemeinheit offen stehen, sicherzustellen. Eine andere allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten besteht darin, "Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen in universellem Design, wie in Artikel 2 des Übereinkommens definiert, die den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen mit möglichst geringem Anpassungs- und Kostenaufwand gerecht werden, zu betreiben oder zu fördern, ihre Verfügbarkeit und Nutzung zu fördern und sich bei der Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design einzusetzen" (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f). Alle neuen Objekte, Infrastrukturen, Einrichtungen, Güter, Produkte und Dienstleistungen müssen so entworfen werden, dass sie gemäß den Grundsätzen des universellen Designs für Menschen mit Behinderungen voll zugänglich sind. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang haben zum vorhandenen physischen Umfeld und zu vorhandenen Transportmitteln, zu Information und Kommunikation und Dienstleistungen, die der Allgemeinheit offen stehen. Allerdings sollten die Vertragsstaaten, da diese Verpflichtung schrittweise umgesetzt werden muss, einen festen Zeitplan vorgeben und angemessene Mittel für die Beseitigung der bestehenden Barrieren vorsehen. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten die Pflichten der verschiedenen Behörden (einschließlich regionaler und

lokaler Behörden) und Stellen (einschl. privater Stellen) festlegen, die zur Sicherstellung der Zugänglichkeit erfüllt werden müssen. Die Vertragsstaaten sollten auch wirksame Überwachungsmechanismen vorschreiben, die die Zugänglichkeit sicherstellen, und Sanktionen gegen diejenigen verhängen, die die Standards für Zugänglichkeit nicht umsetzen.

25. “Zugänglichkeit“ bezieht sich auf Gruppen, während sich “angemessene Vorkehrungen“ auf Einzelpersonen bezieht. Das bedeutet, dass die Pflicht zur Herstellung der Zugänglichkeit eine *ex ante* Pflicht ist. Die Vertragsstaaten sind daher verpflichtet, Zugänglichkeit herzustellen, bevor eine Anfrage eines Einzelnen auf Zugang oder Nutzung eines Ortes oder einer Dienstleistung eingeht. Die Vertragsstaaten müssen Zugänglichkeitsstandards festlegen, die in Absprache mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen verabschiedet werden müssen, und diese Standards müssen für Dienstleister, Bauunternehmer und weitere einschlägige Interessenträger spezifiziert werden. Zugänglichkeitsstandards müssen weit gefasst und standardisiert sein. Bei Einzelpersonen, die seltene Beeinträchtigungen haben, welche bei der Entwicklung der Zugänglichkeitsstandards nicht berücksichtigt wurden, oder die nicht die Modi, Methoden oder Mittel verwenden, die zur Erreichung der Zugänglichkeit angeboten werden (die z.B. Braille-Schrift nicht lesen können), kann sogar die Anwendung von Zugänglichkeitsstandards möglicherweise nicht ausreichen, um ihnen den Zugang sicherzustellen. In solchen Fällen können angemessene Vorkehrungen anzuwenden sein. Vertragsstaaten dürfen gemäß dem Übereinkommen Sparmaßnahmen nicht als Entschuldigung verwenden, um die schrittweise Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen nicht sicherzustellen. Die Pflicht zur Verwirklichung der Zugänglichkeit gilt *vorbehaltlos*, d.h. die zur Herstellung der Zugänglichkeit verpflichtete Stelle kann sich nicht auf die daraus resultierende Belastung berufen, wenn sie ihrer Pflicht nicht nachkommt. Im Gegensatz dazu besteht die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen nur dann, wenn die Verwirklichung keine unzumutbare Belastung für diese Stelle bedeutet.

26. Die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen ist eine *ex nunc* Verpflichtung, was bedeutet, dass sie von dem Zeitpunkt an durchsetzbar ist, in dem eine Person mit einer Beeinträchtigung diese Anpassung in einer bestimmten Situation (Arbeitsstätte, Schule etc.) benötigt, um ihre Rechte in einem bestimmten Kontext gleichberechtigt wahrnehmen zu können. Hier können Zugänglichkeitsstandards ein Indikator sein, dürfen aber nicht als präskriptiv betrachtet werden. Angemessene Vorkehrungen können als Mittel genutzt werden, um Zugänglichkeit für eine bestimmte Person mit einer Behinderung in einer bestimmten Situation sicherzustellen. Angemessene Vorkehrungen sollen Einzelfallgerechtigkeit in dem Sinne erreichen, dass Nichtdiskriminierung oder Gleichberechtigung gewährleistet wird, wobei die Würde, die Autonomie und die Entscheidungen des Einzelnen Berücksichtigung finden. Daher könnte eine Person mit einer seltenen Beeinträchtigung eine Vorkehrung verlangen, die außerhalb des Anwendungsbereichs eines Zugänglichkeitsstandards liegt.

### III. Verpflichtungen der Vertragsstaaten

27. Obwohl der Zugang zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation sowie zu Diensten, die der Öffentlichkeit offen stehen, oft eine Voraussetzung für den wirksamen Genuss verschiedener bürgerlicher und politischer Rechte durch Menschen mit Behinderungen ist, können die Vertragsstaaten sicherstellen, dass der Zugang nötigenfalls durch eine schrittweise Verwirklichung sowie durch die Nutzung der internationalen Zusammenarbeit sichergestellt wird. Eine Analyse der Lage zur Ermittlung der Hindernisse und Barrieren, die beseitigt werden müssen, kann in



effizienter Weise sowie kurz- bis mittelfristig durchgeführt werden. Barrieren sollten kontinuierlich und systematisch beseitigt werden, Schritt für Schritt, aber stetig.

28. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, nationale Zugänglichkeitsstandards zu verabschieden, zu veröffentlichen und zu überwachen. Bei Fehlen einschlägiger Gesetze ist die Annahme eines geeigneten rechtlichen Rahmens der erste Schritt. Die Vertragsstaaten sollten eine umfassende Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften zur Zugänglichkeit vornehmen, um Lücken in der Gesetzgebung und im Gesetzesvollzug zu ermitteln, zu überwachen und zu schließen. Oft fehlen in den Gesetzen zum Thema Behinderung die IKT in der Definition von Zugänglichkeit, und Gesetze über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihren diskriminierungsfreien Zugang in Bereichen wie z. B. Beschaffung, Beschäftigung und Bildung umfassen oft nicht den Zugang zu IKT und den vielen für eine moderne Gesellschaft zentralen Gütern und Dienstleistungen, die durch IKT angeboten werden. Es ist wichtig, dass die Überprüfung und Verabschiedung dieser Gesetze und Vorschriften in enger Abstimmung mit Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen stattfindet (Artikel 4 Absatz 3), sowie mit allen weiteren Interessenträgern, einschließlich Wissenschaftlern, Fachverbänden von Architekten, Stadtplanern, Ingenieuren und Designern. Die Gesetzgebung sollte den Grundsatz des universellen Designs berücksichtigen und auf ihm aufbauen, so wie es das Übereinkommen vorsieht (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f). Sie sollte die verpflichtende Anwendung von Zugänglichkeitsstandards und Sanktionen, einschließlich Geldstrafen, für diejenigen vorsehen, die diese Standards nicht anwenden.

29. Es ist hilfreich, Zugänglichkeitsstandards, die verschiedene zugänglich zu seiende Bereiche festlegen, systematisch einzubinden - das physische Umfeld in Gesetze über Bauen und Planung, Transportmittel in Gesetze über öffentliche Beförderung per Flugzeug, Schiene, Straße oder Wasserweg, Information und Kommunikation sowie Dienste, die der Öffentlichkeit offen stehen. Allerdings sollte die Zugänglichkeit in allgemeinen und speziellen Gesetzen zu Chancengleichheit, Gleichberechtigung und Teilhabe im Zusammenhang mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung berücksichtigt werden. Eine Verweigerung des Zugangs sollte eindeutig als verbotene diskriminierende Handlung definiert werden. Menschen mit Behinderungen, denen der Zugang zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation oder Diensten, die der Öffentlichkeit offen stehen, verweigert wurde, sollten wirksame Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Bei der Definition von Zugänglichkeitsstandards müssen die Vertragsstaaten die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen und sicherstellen, dass die Zugänglichkeit für Personen jeden Geschlechts und Alters und mit jeglicher Art der Behinderung gegeben ist. Ein Teil der Aufgabe, die Vielfalt der Menschen mit Behinderungen bei der Bereitstellung der Zugänglichkeit zu berücksichtigen, ist es anzuerkennen, dass manche Menschen mit Behinderungen menschliche oder tierische Hilfe benötigen, um in den Genuss vollständiger Zugänglichkeit zu gelangen (wie z.B. persönliche Assistenz, Gebärdensprachdolmetschung, taktile Gebärdensprachdolmetschung oder Führhunde). Es muss z.B. festgelegt werden, dass es eine verbotene Diskriminierungshandlung aufgrund einer Behinderung wäre, Führhunden den Zutritt zu einem bestimmten Gebäude oder einem öffentlichen Ort zu verbieten.

30. Es ist erforderlich, Mindeststandards für die Zugänglichkeit verschiedener Dienstleistungen, die von öffentlichen und privaten Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen festzuschreiben. Referenzinstrumente, wie z.B. die Empfehlung der ITU-T-Checkliste für Normungsaktivitäten zur Zugänglichkeit von Telekommunikationseinrichtungen (2006) und die "Leitlinien für den Zugang zur Telekommunikation für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen" (ITU-T-Empfehlung F.790) sollten generell eingebunden werden, wann immer eine neue IKT-Norm entwickelt wird. Das würde die Verallgemeinerung des universellen Designs bei der Normenentwicklung ermöglichen. Die

Vertragsstaaten sollten einen gesetzlichen Rahmen mit definierten, durchsetzbaren, zeitgebundenen Benchmarks für die Überwachung und Beurteilung der graduellen Modifikation und Anpassung von bisher nicht zugänglichen in zugängliche Dienste durch private Anbieter einrichten. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass alle neu beschafften Güter und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen voll zugänglich sind. Mindeststandards müssen in Übereinstimmung mit Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens in enger Abstimmung mit Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen entwickelt werden. Die Standards können auch mit anderen Vertragsstaaten und internationalen Organisationen und Stellen durch internationale Zusammenarbeit gemäß Artikel 32 des Übereinkommens entwickelt werden. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, den Arbeitsgruppen der ITU in den Bereichen Funk, Normung und Entwicklung beizutreten, die aktiv an der allgemeinen Einbindung der Zugänglichkeit bei der Entwicklung internationaler Telekommunikations-/IKT-Standards arbeiten sowie daran, das Bewusstsein bei Industrie und Regierungen dafür zu stärken, dass der Zugang zu IKT für Menschen mit Behinderungen verbessert werden muss. Diese Kooperation kann nützlich sein für die Entwicklung und Förderung internationaler Normen, die zur Interoperabilität von Gütern und Dienstleistungen beitragen. Im Bereich der kommunikationsbezogenen Dienstleistungen müssen die Vertragsstaaten auf jeden Fall eine Mindestqualität der Dienstleistungen sicherstellen, insbesondere für die relativ neuen Arten von Dienstleistungen, wie persönliche Assistenz, Gebärdensprachdolmetschen und taktiles Gebärdensprache, immer mit dem Ziel ihrer Standardisierung.

31. Im Rahmen der Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften zur Zugänglichkeit müssen die Vertragsstaaten ihre Gesetze betreffend das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung überprüfen und gegebenenfalls ändern. Zumindest sollten die folgenden Situationen, in denen die fehlende Zugänglichkeit eine Person mit Behinderung daran gehindert hat, Zugang zu einer Dienstleistung oder einer Einrichtung, die der Öffentlichkeit offen steht, zu erhalten, als verbotener Akt der Diskriminierung aufgrund von Behinderung gesehen werden:

- (a) Wenn die Dienstleistung eingeführt oder die Einrichtung geschaffen wurde, nachdem die einschlägigen Zugänglichkeitsstandards eingeführt wurden;
- (b) Wenn der Zugang zu der Einrichtung oder Dienstleistung (zum Zeitpunkt ihrer Schaffung bzw. Einführung) durch angemessene Vorkehrungen hätte gewährt werden können.

32. Im Rahmen ihrer Überprüfung der Gesetze zur Zugänglichkeit müssen die Vertragsstaaten auch ihre Gesetze über öffentliche Vergaben berücksichtigen, um sicherzustellen, dass ihre öffentlichen Vergabeverfahren Zugänglichkeitsanforderungen enthalten. Es ist nicht akzeptabel, öffentliche Mittel einzusetzen, um die Ungleichbehandlung, die zwangsläufig aus nicht zugänglichen Dienstleistungen und Einrichtungen resultiert, zu erzeugen oder fortzusetzen. Öffentliche Vergabeverfahren sollten verwendet werden, um gezielte Fördermaßnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 4 des Übereinkommens umzusetzen, um die Zugänglichkeit und die *de facto* Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen.

33. Die Vertragsstaaten sollten Aktionspläne und Strategien entwickeln, um bestehende Barrieren für die Zugänglichkeit zu ermitteln, Zeitpläne mit konkreten Fristen festzulegen und sowohl die menschlichen als auch materiellen Ressourcen zur Beseitigung dieser Barrieren zur Verfügung zu stellen. Einmal verabschiedet, sollten solche Aktionspläne und Strategien rigoros umgesetzt werden. Die Vertragsstaaten sollten auch ihre Überwachungsmechanismen stärken, um die Zugänglichkeit sicherzustellen, und sie sollten weiter ausreichende Mittel zur Verfügung stellen, um Zugangsbarrieren zu beseitigen und sie sollten Überwachungspersonal schulen. Da Zugänglichkeitsstandards oft vor Ort umgesetzt werden, ist der kontinuierliche Aufbau von Kapazitäten bei lokalen Behörden für

die Überwachung der Umsetzung dieser Standards von herausragender Bedeutung. Die Vertragsstaaten haben die Verpflichtung, ein effektives Überwachungsnetzwerk aufzubauen und effiziente Überwachungsstellen mit adäquaten Kapazitäten und angemessenen Mandaten einzurichten, um zu gewährleisten, dass Pläne, Strategien und die Normung durchgeführt und durchgesetzt werden.

#### **IV. Verhältnis zu anderen Artikeln des Übereinkommens**

34. Die Pflicht der Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen den Zugang zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation sowie zu Diensten, die der Öffentlichkeit offen stehen, sicherzustellen, sollte aus der Perspektive der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung gesehen werden. Die Verweigerung des Zugangs zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation sowie zu Diensten, die der Öffentlichkeit offen stehen, stellt einen Akt der Diskriminierung aufgrund von Behinderung dar, der gemäß Artikel 5 des Übereinkommens verboten ist. Die Sicherstellung der Zugänglichkeit in der Zukunft sollte im Zusammenhang mit der Umsetzung der allgemeinen Verpflichtung betrachtet werden, Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen in universellem Design (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f) zu entwickeln.

35. Bewusstseinsbildung ist eine der Voraussetzungen für die wirksame Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Zugänglichkeit wird oft eng definiert als Zugang zum baulichen Umfeld (der wichtig ist, aber nur einen Aspekt des Zugangs für Menschen mit Behinderungen darstellt). Die Vertragsstaaten sollten daher systematisch und kontinuierlich danach streben, das Bewusstsein für die Frage der Zugänglichkeit bei allen einschlägigen Interessenträgern schärfen. Der allumfassende Charakter der Zugänglichkeit sollte aufgegriffen werden, wodurch für den Zugang zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation sowie Dienstleistungen gesorgt wird. Bei der Bewusstseinsbildung sollte auch betont werden, dass die Pflicht zur Einhaltung von Zugänglichkeitsstandards gleichermaßen für den öffentlichen wie den privaten Sektor gilt. Sie sollte die Anwendung des universellen Designs und den Gedanken fördern, dass es kosteneffizient und wirtschaftlich ist, von Anfang an in zugänglicher Form zu entwerfen und zu bauen. Bewusstseinsbildung sollte in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen, den sie vertretenden Organisationen sowie technischen Experten durchgeführt werden. Besonderes Augenmerk sollte dem Aufbau von Kapazitäten für die Anwendung und Überwachung der Umsetzung von Zugänglichkeitsstandards gelten. Die Medien sollten nicht nur die Zugänglichkeit ihrer eigenen Programme und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, sondern auch eine aktive Rolle bei der Förderung der Zugänglichkeit einnehmen und zur Bewusstseinsbildung beitragen.

36. Die Sicherstellung des vollen Zugangs zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation sowie zu Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offen stehen, ist in der Tat eine wichtige Voraussetzung für den wirksamen Genuss vieler vom Übereinkommen erfasster Rechte. In Gefahrensituationen, bei Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten müssen die Rettungsdienste für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein - andernfalls kann ihr Leben nicht gerettet oder ihr Wohlergehen nicht geschützt werden (Artikel 11). Zugänglichkeit muss als Priorität in die Aufbauanstrengungen nach Katastrophen einbezogen werden. Daher muss der Katastrophenschutz zugänglich sein und Menschen mit Behinderungen einschließen.

37. Es kann keinen wirksamen Zugang zur Justiz geben, wenn die Gebäude, in denen die Strafverfolgungs- und Justizbehörden ihren Sitz haben, physisch nicht zugänglich sind, oder wenn die Dienstleistungen, die Information und Kommunikation, die sie bereitstellen,

für Menschen mit Behinderungen nicht zugänglich sind (Artikel 13). Schutzhäuser, Unterstützungseinrichtungen und -verfahren müssen alle zugänglich sein, um Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Kindern, wirksamen und echten Schutz vor Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung zu gewähren (Artikel 16). Ein zugängliches Umfeld, zugängliche Transportmittel, Information und Kommunikation sowie Dienstleistungen sind eine Voraussetzung für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in ihren jeweiligen örtlichen Gemeinschaften und für ein Leben in Unabhängigkeit (Artikel 19).

38. Artikel 9 und 21 überschneiden sich bei der Frage der Information und Kommunikation. Artikel 21 sieht vor, dass die Vertragsstaaten "alle geeigneten Maßnahmen [treffen], um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation [...] ausüben können". Anschließend wird detailliert dargelegt, wie die Zugänglichkeit im Bereich Information und Kommunikation in der Praxis sichergestellt werden kann. Voraussetzung ist, dass die Vertragsstaaten "Menschen mit Behinderungen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien, die für unterschiedliche Arten der Behinderung geeignet sind, zur Verfügung stellen" (Artikel 21 Buchstabe a). Darüber hinaus sieht er vor, "im Umgang mit Behörden die Verwendung von Gebärdensprachen, Brailleschrift, ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen und allen sonstigen selbst gewählten zugänglichen Mitteln, Formen und Formaten der Kommunikation durch Menschen mit Behinderungen [zu] akzeptieren und erleichtern"; (Artikel 21 Buchstabe b). Private Rechtsträger, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit, einschließlich durch das Internet, erbringen, werden dringend ersucht, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind (Artikel 21 Buchstabe c), und die Massenmedien, einschließlich der Anbieter von Informationen über das Internet, werden aufgefordert, ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten (Artikel 21 Buchstabe d). Artikel 21 verlangt von den Vertragsstaaten auch, gemäß Artikel 24, 27, 29 und 30 des Übereinkommens die Verwendung von Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.

39. Ohne zugängliche Beförderung zu Schulen, zugängliche Schulgebäude und zugängliche Information und Kommunikation hätten Menschen mit Behinderungen nicht die Möglichkeit, ihr Recht auf Bildung auszuüben (Artikel 24 des Übereinkommens). Daher müssen Schulen zugänglich sein, wie es explizit in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens betont wird. Allerdings muss der ganze Prozess der inklusiven Bildung zugänglich sein, nicht nur Gebäude, sondern jede Information und Kommunikation, einschließlich technischer Umgebungs- oder FM-Systeme, Unterstützungsdienstleistungen und angemessene Vorkehrungen in Schulen. Um die Zugänglichkeit zu fördern, sollten im Bildungsbereich sowie in den entsprechenden Lehrplaninhalten Gebärdensprache, Brailleschrift, alternative Schrift, ergänzende und alternative Formen, Mittel und Formate der Kommunikation und Orientierung gefördert und auch eingesetzt werden (Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a). Besondere Beachtung sollten geeignete Sprachen und Formen und Mittel der Kommunikation finden, die von blinden, gehörlosen und taubblinden Studierenden verwendet werden. Unterrichtsformen und -mittel sollten zugänglich sein und in einem zugänglichen Umfeld eingesetzt werden. Das gesamte Umfeld von Schülern und Studierenden mit Behinderungen muss so gestaltet sein, dass Inklusion gefördert wird und ihre Gleichbehandlung während ihrer gesamten Bildungslaufbahn gewährleistet ist. Im Hinblick auf die vollständige Umsetzung von Artikel 24 des Übereinkommens sollten die sonstigen zentralen Menschenrechtsübereinkünfte sowie die Bestimmungen des Übereinkommens gegen

Diskriminierung im Unterrichtswesen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur berücksichtigt werden,

40. Gesundheitsversorgung und sozialer Schutz wären für Menschen mit Behinderungen ohne Zugang zu den Räumlichkeiten, wo diese Dienstleistungen erbracht werden, unerreichbar. Selbst wenn die Gebäude, in denen die Dienstleistungen des Bereichs Gesundheitsversorgung und sozialer Schutz erbracht werden, als solche zugänglich wären, könnten Menschen mit Behinderungen, die über keine zugänglichen Transportmittel verfügen, die entsprechenden Orte nicht erreichen. Jede die Gesundheitsversorgung betreffende Information und Kommunikation sollte mittels Gebärdensprache, Brailleschrift, zugänglichen elektronischen Formaten, alternativer Schrift, und ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation zugänglich sein. Es ist von besonderer Bedeutung, im Rahmen der Gesundheitsversorgung die Geschlechterdimension von Zugänglichkeit zu berücksichtigen, insbesondere bei reproduktiven Gesundheitsdiensten für Frauen und Mädchen mit Behinderungen, einschließlich gynäkologischer und geburtshilflicher Dienste.

41. Menschen mit Behinderungen können ihre Rechte im Bereich Arbeit und Beschäftigung gemäß Artikel 27 des Übereinkommens nicht wirksam genießen, wenn der Arbeitsplatz selbst nicht zugänglich ist. Daher müssen Arbeitsstätten zugänglich sein, wie es explizit in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a betont wird. Die Weigerung, die Arbeitsstätte anzupassen, stellt einen verbotenen Akt der Diskriminierung aufgrund von Behinderung dar. Neben der physischen Zugänglichkeit des Arbeitsplatzes benötigen Menschen mit Behinderungen zugängliche Transport- und Unterstützungsdienste, um ihre Arbeitsstätten zu erreichen. Alle Informationen im Zusammenhang mit der Arbeitswelt, der Veröffentlichung von Stellenangeboten, den Auswahlverfahren und der Kommunikation am Arbeitsplatz, die Bestandteil des Arbeitsprozesses sind, müssen mittels Gebärdensprache, Brailleschrift, zugänglicher elektronischer Formate, alternativer Schrift, und ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation zugänglich sein. Alle Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte müssen genauso zugänglich sein wie Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote. Zum Beispiel müssen Fremdsprachen- oder Computerkurse für Angestellte und Auszubildende in einem zugänglichen Umfeld in zugänglichen Formen und mit ebensolchen Mitteln und Formaten durchgeführt werden.

42. Artikel 28 des Übereinkommens beschäftigt sich mit dem angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz für Menschen mit Behinderungen. Die Vertragsstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sowohl allgemeine als auch behinderungsspezifische Sozialschutzmaßnahmen und -dienstleistungen in zugänglicher Form in zugänglichen Gebäuden angeboten werden, und dass jede diese Menschen betreffende Information und Kommunikation mittels Gebärdensprache, Brailleschrift, zugänglicher elektronischer Formate, alternativer Schrift, und ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation zugänglich ist. Programme des sozialen Wohnungsbaus sollten Wohnraum anbieten, der unter anderem für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen zugänglich ist.

43. Artikel 29 des Übereinkommens garantiert Menschen mit Behinderungen das Recht, am politischen und öffentlichen Leben teilzunehmen und an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten teilzuhaben. Menschen mit Behinderungen wären nicht in der Lage, diese Rechte gleichberechtigt und wirksam auszuüben, wenn die Vertragsstaaten nicht sicherstellen würden, dass Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind. Es ist auch wichtig, dass politische Veranstaltungen zugänglich sind, ebenso wie Materialien, die von den politischen Parteien oder einzelnen Kandidaten, die an öffentlichen Wahlen teilnehmen, benutzt oder produziert werden. Andernfalls wird Menschen mit Behinderungen ihr Recht vorenthalten, gleichberechtigt am politischen Leben teilzuhaben. Personen mit

Behinderungen, die in ein öffentliches Amt gewählt werden, müssen die gleichen Möglichkeiten haben, ihr Mandat in uneingeschränkt zugänglicher Art und Weise auszuüben.

44. Jeder Mensch hat das Recht auf Kunstgenuss, sportliche Betätigung und Besuche in Hotels, Restaurants und Bars. Rollstuhlnutzer können ein Konzert jedoch nicht besuchen, wenn es im Konzerthaus nur Treppen gibt. Blinde Personen können ein Gemälde nicht genießen, wenn es in dem Ausstellungsraum keine für sie hörbare Beschreibung davon gibt. Schwerhörige Menschen können einen Film nicht genießen, wenn es keine Untertitel gibt. Gehörlose Menschen können eine Theatervorstellung nicht genießen, wenn es keine Gebärdensprachdolmetschung gibt. Menschen mit geistigen Behinderungen können ein Buch nicht genießen, wenn es keine Version in leichter Sprache oder in ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen gibt. Artikel 30 des Übereinkommens sieht vor, dass die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen anerkennen, am kulturellen Leben gleichberechtigt mit anderen teilzunehmen. Es wird von ihnen verlangt, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen:

- (a) Zugang zu kulturellem Material in zugänglichen Formaten haben;
- (b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten haben;
- (c) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusediensten, sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.

Das Ermöglichen des Zugangs zu kulturellen und historischen Denkmälern, die Teil des nationalen Erbes sind, kann tatsächlich unter gewissen Umständen eine Herausforderung sein. Dennoch sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, sich zu bemühen, den Zugang zu diesen Stätten möglich zu machen. Viele Denkmäler und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung sind in einer Form zugänglich gemacht worden, die ihre kulturelle und historische Identität und Einzigartigkeit bewahrt.

45. "Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial zu entfalten und zu nutzen, nicht nur für sich selbst, sondern auch zur Bereicherung der Gesellschaft." (Artikel 30 Absatz 2) "Die Vertragsstaaten unternehmen alle geeigneten Schritte im Einklang mit dem Völkerrecht, um sicherzustellen, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellem Material darstellen." (Artikel 30 Absatz 3). Der Vertrag von Marrakesch um den Zugang zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Personen zu erleichtern, den die Weltorganisation für geistiges Eigentum im Juni 2013 angenommen hat, soll den Zugang zu Kulturgütern für Menschen mit Behinderungen ohne unangemessene oder diskriminierende Barrieren sicherstellen, einschließlich für Personen mit Behinderungen, die im Ausland oder als Mitglied einer Minderheit in einem anderen Land leben und die dieselbe Sprache sprechen oder dieselben Kommunikationsmittel verwenden, und insbesondere für diejenigen, für die der Zugang zu herkömmlichen gedruckten Materialien eine Herausforderung ist. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Menschen einen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität haben. Artikel 30 Absatz 4 betont die Anerkennung und Unterstützung von Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur.

46. Artikel 30 Absatz 5 des Übereinkommens sieht vor, dass die Vertragsstaaten, mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte Teilnahme an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu ermöglichen, geeignete Maßnahmen treffen sollen, :

- (a) um Menschen mit Behinderungen zu ermutigen, so umfassend wie möglich an Breitensportlichen Aktivitäten auf allen Ebenen teilzunehmen, und ihre Teilnahme zu fördern;
- (b) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, behinderungsspezifische Sport- und Erholungsaktivitäten zu organisieren, zu entwickeln und an solchen teilzunehmen, und zu diesem Zweck die Bereitstellung eines geeigneten Angebots an Anleitung, Training und Ressourcen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen zu fördern;
- (c) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten haben;
- (d) um sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschließlich im schulischen Bereich;
- (e) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Dienstleistungen der Organisatoren von Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportaktivitäten haben.

47. Internationale Zusammenarbeit, so wie sie in Artikel 32 des Übereinkommens beschrieben wird, sollte ein signifikantes Instrument zur Förderung der Zugänglichkeit und des universellen Designs sein. Der Ausschuss empfiehlt internationalen Entwicklungsagenturen, die Bedeutung der Unterstützung von Projekten anzuerkennen, die IKT und sonstige Zugangsinfrastrukturen verbessern. Alle neuen Investitionen, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit getätigt werden, sollten dafür genutzt werden, die Beseitigung existierender Barrieren zu fördern und die Errichtung neuer Barrieren zu verhindern. Es ist nicht akzeptabel, dass öffentliche Gelder zur Aufrechterhaltung neuer Ungleichbehandlung verwendet werden. Alle neuen Objekte, Infrastrukturen, Einrichtungen, Güter, Produkte und Dienstleistungen müssen für alle Menschen mit Behinderungen vollständig zugänglich sein. Die internationale Zusammenarbeit sollte sich nicht nur auf Investitionen in zugängliche Güter, Produkte und Dienstleistungen richten, sondern auch auf den Austausch von Know-how und Informationen zu bewährten Verfahrensweisen beim Erreichen der Zugänglichkeit, die spürbare Veränderungen bewirken und so das Leben von Millionen Menschen mit Behinderungen weltweit verbessern können. Internationale Zusammenarbeit im Bereich Normung ist ebenfalls wichtig, genauso wie die Tatsache, dass Behindertenorganisationen unterstützt werden müssen, so dass sie an nationalen und internationalen Verfahren zur Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Zugänglichkeitsstandards mitwirken können. Die Zugänglichkeit muss ein integraler Bestandteil aller Bemühungen um nachhaltige Entwicklung sein, insbesondere im Zusammenhang mit der Post-2015-Entwicklungsagenda.

48. Die Überwachung der Zugänglichkeit ist ein entscheidender Aspekt der nationalen und internationalen Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens. Artikel 33 verlangt, dass die Vertragsstaaten Anlaufstellen innerhalb ihrer Regierungen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung des Übereinkommens sowie nationale Strukturen schaffen, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließen. Die Zivilgesellschaft sollte ebenfalls einbezogen werden und vollständig am Überwachungsprozess teilnehmen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass diese Stellen nach Artikel 33 gebührend konsultiert werden, wenn Maßnahmen für die ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 9 erwogen werden. Sie sollten sinnvolle Möglichkeiten erhalten,

um unter anderem am Entwurf nationaler Zugänglichkeitsstandards mitzuwirken, existierende und noch im Entwurfsstadium befindliche Gesetze zu kommentieren, Vorschläge für Gesetzentwürfe und politischer Steuerungsmaßnahmen zu unterbreiten und voll an der Bewusstseinsbildung und an Aufklärungskampagnen mitzuwirken. Die Verfahren der nationalen und internationalen Überwachung der Durchführung des Übereinkommens sollten in einer zugänglichen Art und Weise erfolgen, die die wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen fördert und sicherstellt. Artikel 49 des Übereinkommens verlangt, dass der Text des Übereinkommens in zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt wird. Das ist ein Novum in einem internationalen Menschenrechtsvertrag, und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollte diesbezüglich als Präzedenzfall für alle zukünftigen Verträge gesehen werden.