

Abschlussarbeiten am Institut für Europäische Studien (AIES-online)

Nr. 1

**Fortschritte in der europäischen Behindertenpolitik?  
Über die aktuellen Entwicklungen im Kontext des  
Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit  
Behinderungen der Vereinten Nationen**

von

Ulrike Bürgel

März 2010



Ulrike Bürgel ist Absolventin des Studienganges Europa-Studien mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung. Die hier vorliegende Bachelorarbeit wurde an der Professur für Europäische Integration erarbeitet und von Prof. Dr. Matthias Niedobitek betreut.

## **Impressum**

Herausgeber: Institut für Europäische Studien

Anschrift: TU Chemnitz, Institut für Europäische Studien, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz

Erscheinungsort: Chemnitz

**Ulrike Bürgel**

**Fortschritte in der europäischen Behindertenpolitik?**

**Über die aktuellen Entwicklungen im Kontext des  
Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen  
der Vereinten Nationen**

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
1. Einleitung	4
2. Behinderung als (wissenschaftliches) Phänomen	7
2.1 Theoretische Konzepte und Modelle von Behinderung	9
2.2 Definitionen und Klassifikationen von Behinderung	10
2.3 Die ICF als internationales Klassifikationssystem der WHO	12
2.4 Behinderung - ein politisiertes Phänomen	14
2.5 Politisierung von Behinderung - Die Independent Living Bewegung	16
2.6 Theoretische Modelle der Behindertenpolitik	16
2.7 <i>Behinderung</i> in internationalen Abkommen	20
2.8 Zusammenfassung	23
3. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung der VN	
-Ein neues Regime in der Behindertenpolitik	23
3.1 Entstehung und Einordnung	24
3.2 Über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Übereinkommen	26
3.2.1 Politische Einordnung	26
3.2.2 Leitprinzipien	27
3.2.3 Rechte der Menschen mit Behinderungen	30
3.2.4 Auftrag der Vertragsstaaten	31
3.3 Das Kontrollinstrument Monitoring	32
3.4 Beitritt der EU zum Übereinkommen	34
3.4.1 Die völkerrechtlichen Voraussetzungen	34
3.4.2 Die europarechtlichen Voraussetzungen	35
3.5 Zusammenfassung	39

4. Über die Entwicklung der europäischen Behindertenpolitik	40
4.1 Anfänge	41
4.2 Vertragliche Entwicklungen	45
4.3 Zusammenfassung	49
5. Der Disability Action Plan der Europäischen Union	50
5.1 Teilhabe	53
5.2 Barrierefreiheit	54
5.3 Beschäftigung	56
5.4 Disability Mainstreaming	59
5.5 Zusammenfassung	60
6. Das (programmatische) Ziel der Antidiskriminierung und Gleichbehandlung	61
6.1 Richtlinie über die Anwendung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG)	65
6.1.1 Geltungsbereich	66
6.1.2 Diskriminierung und Diskriminierungsverbot	66
6.1.3 Angemessene Vorkehrungen und unverhältnismäßige Belastung	68
6.1.4 Positive Maßnahmen	69
6.1.5 Ausnahmen für die Beschäftigung behinderter Menschen	69
6.1.6 Verbandsklagerecht	70
6.2 Die neue Antidiskriminierungsrichtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung	70
6.2.1 Geltungsbereich	72
6.2.2 Diskriminierung	72
6.2.3 Das Diskriminierungsverbot im Bildungsbereich	73
6.2.4 Artikel 4	74
6.2.5 Ausnahmen vom Anwendungsbereich	76
6.2.6 Gleichbehandlungsstellen	78
6.3 Zusammenfassung	78

7. Fortschritte in der europäischen Behindertenpolitik? Ein Fazit.	80
I) Dokumentenverzeichnis	84
II) Literaturverzeichnis	88

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADA	Americans with Disabilities Act
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Artt.	Artikel (Plural)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BRK	Behindertenrechtskonvention
bspw.	beispielsweise
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung
DAP	Disability Action Plan
D-HLG	High Level Group on Disability
DIMDI	Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EDF	European Disability Forum
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJMB	Europäisches Jahr der Menschen mit Behinderungen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-SILC	Gemeinsame Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen
EUV	Vertrag über die Europäischen Union
EUV n. F.	Vertrag über die Europäischen Union neue Fassung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FN	Fußnote
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
h.M.	herrschende Meinung
HRQ	Human Rights Quarterly (Zeitschrift)
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und bürgerliche Rechte
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
ICIDH	International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	International Labour Organization
IMEW	Institut für Menschenrechte, Ethik und Wissenschaft

KMU	Kleine und Mittelständische Unternehmen
KOM	Kommission
LSHPD	Long-Standing Health Problem or Disability
lit.	Litera (Buchstabe)
litt.	Literae (Buchstaben)
n.F.	neue Fassung
NRO	Nichtregierungsorganisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RL	Richtlinie
SozGR	Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer
StRE	Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPIAS	Union of the Physically Impaired against Segregation
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VvA	Vertrag von Amsterdam
VvL	Vertrag von Lissabon
VvM	Vertrag von Maastricht
WHO	Weltgesundheitsorganisation

*„Menschenrechte sind eine Kultur. Sie sind eine Perspektive. Eine Denkweise und eine Art der Wahrnehmung anderer Menschen über uns selbst. Sie können nicht von anderen gesellschaftlichen Aspekten isoliert werden. Sie müssen breiten Eingang in die gesellschaftlichen Strukturen finden, damit sie die gewünschten Verhaltensänderungen bewirken.“<sup>1</sup>*

(Sheika Hissa Al-Thani, Sonderberichterstatterin  
der Vereinten Nationen für Behinderung)

## **1. Einleitung**

In der Europäischen Union (EU)<sup>2</sup> mit ihren derzeit 27 Mitgliedstaaten leben 493 Millionen Menschen. Davon sind etwa 65 Millionen<sup>3</sup> Menschen mit Behinderungen. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von zehn Prozent, der in sich selbst inhomogen und hoch differenziert ist.

Die Behindertenpolitik der EU hat seit der Verankerung des Art. 13 zur Verhinderung von Antidiskriminierung in den Vertrag von Amsterdam 1997 (jetzt: Art. 19 AEUV) eine gesetzlich bedeutende Grundlage erhalten. Es war der Union nunmehr möglich neben rechtlich unverbindlichen Aktionen auch Richtlinien zu entwickeln, die rechtsverbindlich auf ein Ende der Benachteiligungen und Diskriminierungen zielen.

Die erste Antidiskriminierungsrichtlinie für Menschen mit Behinderungen zu Beschäftigung (2000/78/EG) und das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderung 2003 weisen auf eine dynamische Entwicklung hin zu einer europäischen Behindertenpolitik, die gegenwärtig mit dem Ratsbeschluss über einen Beitritt der Union zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung an neuer Qualität hinzugewinnt.

---

<sup>1</sup> Sheika Hissa Al-Thani, in: BMAS: Menschenrechte und Behinderung, 21.

<sup>2</sup> In der vorliegenden Arbeit wird die EU durchgehend als Bezeichnung auch für die Europäische Gemeinschaft (EG) verwendet, da mit dem Vertrag von Lissabon die bisher bestehende Trennung von EU und EG aufgehoben wurde.

<sup>3</sup> EDF: Human Rights.

Ziel der deskriptiven Arbeit ist es, die gegenwärtige Behindertenpolitik der EU im Kontext des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (VN) zu reflektieren und aktuell zu verzeichnende Fortschritte einer ersten Analyse zu unterziehen.

Hierzu erscheint eingangs eine Klärung der Begriffe Behinderung und Behindertenpolitik unerlässlich. Dabei werden die sozialwissenschaftlichen, politischen und völkerrechtlichen Ansätze aufgegriffen und zusammengeführt, um die Entstehung von Behinderung als Phänomen herauszuarbeiten (Kapitel 2).

Die Vielfalt von Behinderungen und die dahinter stehende Komplexität kann in dieser Arbeit lediglich umrissen werden. Gleichzeitig ist sie es aber, die eine einheitliche Definition erschwert. Bestehende Definitionsversuche beruhen auf einem historischen Verständnis von Behinderung, was sich in vielfältigen theoretischen Konzepten, Paradigmen und Modellen widerspiegelt (Kapitel 2.1 und 2.2). Das wichtigste internationale Definitionssystem ist die International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) (Kapitel 2.3). Ziel der Theoriebildungen ist es, zu verstehen, Handlungskonzepte zu entwickeln, um herauszufinden welcher konkreten Unterstützungen und Leistungen es für Menschen mit Behinderungen bedarf. Diese Unterstützungen und Leistungen sind wesentliche Bestandteile von Behindertenpolitik.

Die Entwicklung einer Behindertenpolitik beruht neben der Implementierung von Leistungs- und Unterstützungssystemen auf Faktoren wie der Politisierung von Behinderung durch die Betroffenen selbst, für die exemplarisch auf die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung (Kapitel 2.5) und die Verrechtlichung von Behinderungen auch auf (inter-)nationaler Ebene eingegangen werden soll (Kapitel 2.7). Der gesamte Prozess ist eng verzahnt mit dem historischen Verständnis von Behinderung, sodass es nicht „die“ Behindertenpolitik gibt, sondern eine Vielzahl verschiedener Ansätze und Ausprägungen (Kapitel 2.6).

Der, für die Menschen mit Behinderungen wichtigste behindertenpolitische Ansatz ist der menschenrechtsorientierte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 bildet hier als ethische Norm das Fundament für alle Dokumente über Menschenrechte. Demzufolge sind alle Menschen hinsichtlich ihrer Würde und ihrer Rechte grundsätzlich und

gleichermaßen frei und gleich: "Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren." (Art. 1 Satz 1 AEMR).

Diese fundamentale Norm hat auch für Menschen mit Behinderungen Gültigkeit und wird mit dem lange geforderten Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) spezifisch für diese Gruppe betont. Mit dem Übereinkommen wird erstmals der Anspruch auf selbstbestimmtes Leben und Teilhabe international auf (menschen-)rechtlicher Ebene verankert, wodurch die unfreiwillige gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausgrenzung sowie die noch vielfach vorkommende Entmündigung, Fremdbestimmung und Unterbringung in Institutionen beendet werden kann. Das Übereinkommen ist ein wichtiges Instrument, um die Forderungen der Behindertenbewegung Wirklichkeit werden zu lassen (Kapitel 3). Daher formt dieses Kapitel die Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen.

Der beschlossene Beitritt der Europäischen Union (EU) zum Übereinkommen und die anschließende Umsetzung in Europarecht werden die europäische Behindertenpolitik voranbringen. Dabei entstand die europäische Behindertenpolitik, um die bis heute existierende Ungleichbehandlung und Ausgrenzung aus der Gesellschaft und Wirtschaft abzubauen. So haben sich seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1953) bzw. der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957) gemeinsame europäische Politiken und Instrumente herausgebildet, mittels derer der Sozial- und Arbeitsschutz, die Gleichbehandlung, Teilhabe und Nichtdiskriminierung gesichert werden soll (Kapitel 4).

Von zentraler Bedeutung in der heutigen europäischen Behindertenpolitik ist der Disability Action Plan (DAP) (Kapitel 5). Mit diesem in der gesamten EU wirkenden Instrument soll die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sichergestellt (Kapitel 5.1) und die soziale wie wirtschaftliche Eingliederung, wozu auch die Beschäftigung (Kapitel 5.3) gehört, befördert werden. Zudem soll ein Markt in der EU entstehen, der den Schwerpunkt Barrierefreiheit aus dem DAP (Kapitel 5.2) für bspw. Produkte und Gebäude mit einheitlichen DIN-Normen umsetzt und so ein Universal Design geschaffen wird. Des Weiteren findet durch das Disability Mainstreaming (Kapitel 5.4) eine Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen in allen Themenbereichen auf europäischer Ebene und in den

Mitgliedstaaten statt.

Menschen mit Behinderungen sehen sich oftmals verschiedensten Formen von Diskriminierungen ausgesetzt. Diskriminierungen aus Gründen wegen unter anderem einer Behinderung werden über das gemeinschaftliche Politikfeld der Antidiskriminierung bekämpft (Kapitel 6). Die Verrechtlichung, also die gesetzliche Bekämpfung von Diskriminierung dient dabei der Entwicklung des Binnenmarktes und soll auch Menschen mit Behinderungen ermöglichen jederzeit als Rechtssubjekte wirtschaftlich aktiv zu werden bzw. zu bleiben und Verträge abzuschließen. In diesem Sinne ist Antidiskriminierungspolitik auch Menschenrechtspolitik.

Wesentliche Instrumente sind hierbei die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, die vor Diskriminierungen schützen sollen. Mit dem Diskriminierungsschutz wird gleichzeitig das Recht verliehen, gegen Diskriminierungen vorzugehen. Für Menschen mit Behinderungen bestand der Diskriminierungsschutz bisher nur im Bereich Beschäftigung und Beruf (Kapitel 6.1). Mit dem Vorschlag einer weiteren Antidiskriminierungsrichtlinie wird der Schutz vor Diskriminierungen auf Bereiche außerhalb von Beschäftigung und Beruf ausgedehnt (Kapitel 6.2).

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird gezeigt, in welchen Bereichen schon heute menschenrechtsorientierte Standards aus dem Übereinkommen die europäische Behindertenpolitik beeinflussen. Die Arbeit schließt mit der Erörterung der Frage nach den Fortschritten in der europäischen Behindertenpolitik (Kapitel 7).

## **2. Behinderung als (wissenschaftliches) Phänomen**

Die, unter dem Aspekt der Behinderung gebildete Gruppe der so genannten Behinderten ist in sich inhomogen. Behinderungen sind ein mehrdimensionales und multifaktorielles Phänomen. Sie können angeboren, durch Krankheit, Unfall, Traumata oder Alter erworben sein und die physiologisch-anatomischen, neurologisch-kognitiven und/oder psychosozialen Körperstrukturen und -prozesse des Menschen betreffen. Alle Schädigungen und Störungen kommen in unterschiedlichen Schweregraden vor, können sich überlappen und lassen sich

infolgedessen nur schwer voneinander abgrenzen<sup>4</sup>. Zudem ist der Wandel von Betrachtungen über Behinderung im zeitlichen Kontext mit der sozialen, wissenschaftlichen, gesellschaftlichen, rechtlichen, (bildungs-)politischen, ökonomischen, kulturellen und medizinischen Facette zu sehen. Das zeigt sich beispielsweise in der Vielzahl synonyme Begrifflichkeiten wie Idiot, Krüppel, Invaliden, Versehrter, Geschädigter.

Die individuelle Verschiedenheit von Behinderung durch einen Begriff zu erfassen und per Definition zu normieren, kann nur durch ein hohes Maß an Abstraktion, durch die "Konstruktion von Behindertsein"<sup>5</sup> erfolgen.

Hierzu haben die Human- und Sozialwissenschaften insbesondere die Medizin, die (Heil-, Sonder-, Rehabilitations-)Pädagogik wie die (Rehabilitations-)Soziologie grundlegend beigetragen. Sie haben das Phänomen Behinderung an sich, das gesellschaftliche Verhältnis zu Behinderung wie das Leben mit Behinderung in unterschiedlichsten Lebenskontexten thematisiert und zum Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, Theoriebildung und Praxis erhoben.

Das Verdienst der Disability Studies ist es, die wissenschaftlichen Felder zusammengeführt und unter dem Motto "Wir forschen über uns" eine neue Betrachtungsperspektive und damit ein anderes Verständnis von Behinderung in den wirkungsmächtigen Diskurs zum Phänomen Behinderung gebracht zu haben.

Im Ergebnis ist das Phänomen Behinderung heute fester Bestandteil im Wissensdiskurs in dem inhaltlich vielfältige fachwissenschaftlich institutionalisierte Theorien, Modelle und Definitionen von Behinderung existieren. An denen sind spezielle Handlungsfelder und fachspezifische Handlungskonzepte ausgerichtet, die in den drei nachfolgenden Kapiteln im Zentrum stehen. Gleichzeitig wird damit die Basis für die Auseinandersetzung mit Behinderung als einem politisierten Phänomen geschaffen und dem Entstehen einer politisch orientierten Behindertenbewegung (Kapitel 2.4 und 2.5), den verschiedenen Modellen von Behindertenpolitik (Kapitel 2.6) sowie von Behinderung in internationalen Dokumenten (Kapitel 2.7) und einer abschließenden Zusammenfassung (Kapitel 2.8).

---

<sup>4</sup> Vgl. Wember, 18.

<sup>5</sup> Wember, 18.

## 2.1 Theoretische Konzepte und Modelle von Behinderung

Mit dem Bemühen um ein umfassendes Verständnis von Behinderungen sind zahlreiche theoretische Konzepte und Modelle entwickelt worden<sup>6</sup>. Die Vielfalt der Konzepte entspricht der Vielgestaltigkeit des Phänomens und den verschiedenen wissenschaftlichen Betrachtungsperspektiven.

Folgt man Maschkes<sup>7</sup> differenzierter Darstellung dominieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts im deutschsprachigen Raum vier, von Ulrich Bleidick (1976) aufgestellte Konzepte wonach Behinderungen als medizinische Kategorie (1), als gesellschaftlicher Etikettierungs-, Stigmatisierungs-, Zuschreibungs- und Kontrollprozess (2), als Folge systemischer Selektionsprozesse (3) und Ergebnis kapitalistischer Gesellschaftsordnung (4) verstanden werden.

Der *gesellschaftstheoretische Ansatz* sieht Behinderungen im Kontext und als Produkt kapitalistischer Gesellschaftsordnung. Die kapitalistisch orientierte Sicht auf leistungsfähige Arbeitnehmer degradiert Behinderte zu "Arbeitskräften minderer Güte, die ohne Besitz [...] eine höhere soziale Abwärtsmobilität haben."<sup>8</sup>

Der *systemtheoretische Ansatz* erklärt Behinderungen als Ergebnis von systemimmanenten Selektions- und Exklusionsprozessen in Schule und Beruf.

Nach dem *interaktionistischen Ansatz* sind Behinderungen Ergebnis von gesellschaftlichen Zuschreibungen, die zu Etikettierungen, Stigmatisierungen und Kontrollprozessen führen.

Der *personen-, individuumorientierte oder auch medizinische Ansatz* ist der älteste Erklärungsansatz von Behinderung. Danach wird Behinderung als generalisierte Abwesenheit von Gesundheit gesehen. Diese defizitorientierte Sicht ergibt sich aus dem linear-kausalen Schluss von Schädigung/Störung gleich Krankheit/Beeinträchtigung gleich Behinderung des Individuums. Nach diesem Verständnis ist Behindertsein gleich Kranksein und Behinderung praktisch synonym mit (chronischer) Krankheit.

---

<sup>6</sup> In dieser Arbeit werden die Begriffe Paradigma, Modell, Konzept verwendet.

<sup>7</sup> Vgl. Maschke, 31f.

<sup>8</sup> Maschke, 32.

Mit Blick auf den angelsächsischen Sprachraum hebt Maschke<sup>9</sup> unter Querverweis auf Pfeiffer (2001) acht Verstehensansätze hervor. Danach werden Behinderungen als Stigmatisierung und soziale Konstruktion (1), Benachteiligung (2), medizinische Schädigung (3), unterdrückte Minorität (4), Kontrollverlust (5), soziale und politische Konstruktion (6), Kontinuum (7) und menschliche Vielfalt (8) aufgefasst<sup>10</sup>.

Wie die stichwortartigen Sichten zeigen, sind die angelsächsischen Ansätze deutlich ausdifferenzierter. Mit der "Hervorhebung des Elements der Diskriminierung (verstanden als der Verstoß gegen zivile, politische oder soziale Rechte)"<sup>11</sup> wird Behinderung als gesellschaftlich konstruiert und als sozial-politisches Thema verstanden. Damit erweitert sich die Betrachtungsperspektive und ein grundlegender Perspektivwechsel beim Blick auf Behinderung wird vollzogen. Die traditionelle wissenschaftliche »Außen- oder Fremdbetrachtung« wird durch die Betroffenenperspektive erweitert. Das verweist auf den Kontext, in dem sie stehen: Die Ansätze sind durch die globale Behindertenbewegung (s. Abschnitt 1.4) und die Disability Studies befördert und entwickelt worden. Sie haben entscheidend zu einem politisierten Verständnis von Behinderung beigetragen und den internationalen Diskurs wie theoretische Konzeptionierung der Behindertenpolitik geprägt.

Die Pluralität der theoretischen Verstehensansätze setzt sich in den fachspezifischen Definitionen wie Klassifikationssysteme fort, die wiederum für die verschiedenen Ausformungen (Typologien) von Behindertenpolitik grundlegend sind. Daher sollen im Folgenden rechts- und politikrelevante Definitionen und Klassifikationen erläutert werden.

## **2.2 Definitionen und Klassifikationen von Behinderung**

Mit einer Definierung von Behinderung wird versucht, (scheinbar) objektive Bezugspunkte für Transfer-, Sach- und Hilfeleistungen festzulegen. Eine einheitliche Definition von Behinderung gibt es nicht. "Die Unbestimmtheit dieses komplexen [...] Gegenstands führt dazu, dass der Begriff Behinderung je nach Zielsetzung von medizinischer, psychologischer,

---

<sup>9</sup> Maschke, 33.

<sup>10</sup> Vgl. Maschke, 33.

<sup>11</sup> Maschke, 34.

pädagogischer, soziologischer, ökonomischer, juristischer oder sozialpolitischer Seite mit jeweils fachspezifischen Akzentuierungen definiert wird."<sup>12</sup> Entsprechend beziehen sich die Definitionen auf die körperlichen, geistigen oder seelischen Funktionen, auf Einschränkungen der Arbeitskraft und beruflichen Tätigkeit und/oder auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben .

Das zeigt auch eine Vergleichsstudie der Europäischen Kommission<sup>13</sup>. So existieren in den Mitgliedstaaten der EG häufig mehrere Definitionen zu Behinderung. Die einzelnen Maßnahmen innerhalb der Behindertenpolitik wie in den angrenzenden Politikbereichen verfolgen unterschiedliche Ziele und sind auf unterschiedliche Personengruppen gerichtet<sup>14</sup>.

Gemeinsam ist allen Definitionen, dass Behinderung über das Kriterium der Beeinträchtigungsdauer von Krankheit abgegrenzt wird und die Definitionskriterien in den Leistungsgesetzen stark variieren.

Wie die exemplarischen Beispiele zeigen, kann der Personenkreis der Behinderten über die Ursache, die Art oder den Grad der Behinderung definiert werden. Der Grad der Behinderung wiederum kann sich allgemein nach dem Grad der Arbeits- bzw. Erwerbsfähigkeit richten. In anderen Definitionen werden Alter, Bildung oder die Folgen der Behinderung berücksichtigt<sup>15</sup>.

Neben den Definitionen wird Behinderung in Klassifikationssystemen differenziert. Am medizinischen Modell orientierte Klassifikationen systematisieren über prozentuale Skalierungen nach *Schweregraden*, nach *Ursachen* wie bspw. angeborene oder durch Krankheit, Unfall, Trauma erworbene Behinderung oder nach *Behinderungsarten* wie bspw. Körper-, Sinnes-, Lern-, geistiger Behinderung.

Typische Klassifikationen nach dem ökonomischen Modell sind Klassifikationen nach der *Arbeitsfähigkeit*: generelle oder eingeschränkte Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit. Sie sollen

---

<sup>12</sup> Maschke, 30.

<sup>13</sup> Die Europäische Kommission ist nach Art. 13 EUV eines von fünf Organen, die die Aufgaben der Gemeinschaft wahrnimmt. Die weiteren Organe sind Europäisches Parlament, Rat, Gerichtshof und Rechnungshof (Art. 13 Abs. 1).

<sup>14</sup> Vgl. Maschke, 41. Gemeint ist hier eine Studie, die die Definition von Behinderung in den Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken der Mitgliedstaaten untersucht und miteinander vergleicht, da dadurch bspw. der Zugang zu Teilhabeinstrumenten oder Leistungen aus dem Gesundheitssystem bestimmt wird. Vgl. hierzu: Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in Europa: Eine vergleichende Analyse. Brunel Universität (2003).

<sup>15</sup> s. Maschke, 42 oder auch BMAS: Sozial-Kompass Europa, 208-215.

ökonomische Verluste klären um ggf. kompensatorische Leistungen zu erbringen.

Am sozial-politischen Modell orientierte Klassifikationen beziehen sich auf die *Folgen von Behinderung*, um Partizipationsmöglichkeiten und Barrieren der Inklusion in den verschiedenen Lebensbereichen auszuloten.

Der europäische Vergleich zeigt, dass "neben den internationalen Unterschieden in der Definition von Behinderung [...] häufig auch innerhalb eines Landes in unterschiedlichen Bereichen verschiedene Klassifikationen verwendet werden"<sup>16</sup>.

Für die praktische Gestaltung der Behindertenpolitik ist das Klassifikationssystem der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) das einflussreichste und anerkannteste Modell.

### **2.3 Die ICF als internationales Klassifikationssystem der WHO**

Seit 1957 ist die WHO um eine internationale Verständigung über ein weltweit anerkanntes Konzept von Behinderung bemüht. Die erste International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH) wurde 1976 veröffentlicht, gefolgt von einer revidierten Fassung 1980. Sie wurde 2001 durch die aktuelle Fassung der ICF abgelöst<sup>17</sup>.

Die ursprüngliche Fassung der ICIDH beruhte auf dem klassischen Krankheitsfolgen-Modell (medizinisches Modell). Mit der ersten Revision 1980 wurde das Modell um den Aspekt der sozialen Folgen erweitert, so dass Behinderung über die Faktoren Schädigung, Behinderung und Beeinträchtigung definiert wurde<sup>18</sup>. Durch das Festhalten an der linear-kausalen Verknüpfung blieb das Modell aber dominant medizinisch orientiert, der Grund für jede Beeinträchtigung die Schädigung. So blieb der soziale Aspekt letztlich sekundär.

---

<sup>16</sup> Maschke, 45.

<sup>17</sup> Vgl. Baudisch, 18f; Welti, 8.

<sup>18</sup> "Eine Schädigung ist ein beliebiger Verlust oder eine Normabweichung in der physischen, physiologischen oder anatomischen Struktur oder Funktion.

Eine Behinderung (als Folge einer Schädigung) ist jede Einschränkung oder jeder Verlust der Fähigkeit, Aktivitäten in der Art und Weise oder in dem Umfang auszuführen, die für einen Menschen als normal angesehen wird.

Eine Beeinträchtigung ist eine sich aus der Schädigung oder Behinderung ergebende Benachteiligung des betroffenen Menschen, die die Erfüllung der Rolle einschränkt oder verhindert, die (abhängig von Geschlecht, Alter, sowie sozialen und kulturellen Faktoren) für diesen Menschen normal ist." In: Welti, 64.

Einen konsequenten Paradigmenwechsel vollzog die WHO mit der ICF<sup>19</sup>. Sie wurde als Mehrzweckklassifikation<sup>20</sup> für verschiedene Disziplinen und Anwendungsbereiche entwickelt. Im Hinblick auf das Phänomen Behinderung überwindet die ICF die Dominanz des medizinischen Blicks und richtet ihn auf die funktionale Gesundheit und deren Auswirkung auf die Bereiche Körper, Aktivitäten, Partizipation und deren Interaktion zueinander<sup>21</sup>.

"Body functions are the physiological functions are the psychological of body systems. Impairments are problems in body functions or structure as a significant deviation or loss. Body structures are anatomical parts of the body such as organs, limbs and their components. Impairments are problems in body function or structure as a significant deviation or loss."

"Activity is the performance of a task or action by an individual. Activity limitations are difficulties in performance of activities."

Participation is an individual's involvement in life situations in relation to Health Conditions. Body Functions or Structures, Activities, and Contextual Factors. Participation Restrictions are problems an individual may have in the manner or extent of involvement in life situation."<sup>22</sup>.

Mit der ICF wird Behinderung nicht definiert, sondern im bio-psycho-sozialen Verständnis kategorisiert und individuell hergeleitet: "Unabhängig von der Ätiologie einer gesundheitlichen Störung sollen die individuellen Schädigungen, Aktivitätsmöglichkeiten und -beschränkungen differenziert diagnostiziert und möglichst neutral hinsichtlich Dauer, Umfang und Schweregrad beschrieben werden. In gleicher Weise sollen die persönlichen und sozialen Kontextbedingungen analysiert und dokumentiert werden mit dem Ziel, den Umwelt gestaltenden Interventionen Gewicht zu geben"<sup>23</sup>. Demnach ist Behinderung die

---

<sup>19</sup> DIMDI.

<sup>20</sup> DIMDI.

<sup>21</sup> Maschke, 37.

<sup>22</sup> Maschke, 37.

<sup>23</sup> Wember, 23.

Beeinträchtigung der Teilhabe durch das Zusammenwirken eines Gesundheitsproblems mit Kontextfaktoren<sup>24</sup>.

Die Annahme eines dynamischen und relativen Charakters von Behinderung berücksichtigt, dass der individuelle Gesundheitszustand, die kulturellen Rahmenbedingungen und Umweltfaktoren veränderlich sind.

Damit ist die ICF auch für die Behindertenpolitik ein wichtiges Instrument um Situationen und Lebensbereiche in denen Behinderungen auftreten, differenziert zu identifizieren. "Auf der Basis dieser Klassifikation können international vergleichende Bereiche beschrieben werden, auf die sich politische Maßnahmen beziehen, sprich der Abbau von Barrieren und darüber hinausgehende universalistische oder gruppenbezogene Erleichterungen."<sup>25</sup> Hierzu stellt die ICF international eine standardisierte Sprache zur Verfügung und ermöglicht so die weltweite Kommunikation über Behinderungen in verschiedensten Wissenschaften und Disziplinen wie der Politik.

## **2.4 Behinderung - ein politisiertes Phänomen**

Bis zum 20. Jahrhundert ist die (politische) Geschichte der "Behinderten" über die sozialgeschichtliche Sicht und Haltung gegenüber Menschen mit Behinderung sichtbar und beschreibbar. In diesem Negativ ist sie bis zum 18. Jahrhundert die Geschichte der "Krüppel", der "Wahnsinnigen", der "Kriminellen", der "Blinden" und "Tauben" aber auch der "Verwahrlosten", Alten und Kranken. Behinderte wurden - auf der Basis theologischer Dogmatik und vor dem Hintergrund mystischer Überzeugungen - in weiten Teilen Europas (kirchen-)politisch wie gesellschaftlich als Inkarnation des Bösen stigmatisiert, geächtet, ausgegrenzt und verfolgt. Nur marginal leisteten, dem Gebot der Nächstenliebe folgend, caritative Einrichtungen fürsorgend Unterstützung und Schutz<sup>26</sup>.

Ein erster Wandel in der Sicht und Haltung gegenüber Menschen mit Behinderung vollzog

---

<sup>24</sup> Welti, 9.

<sup>25</sup> Maschke, 38.

<sup>26</sup> Vgl. Müller, 10f; Wember, 12f; Baudisch, 9f.

sich mit der Epoche der Aufklärung. In dieser Zeit "setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass auch Behinderte Anteil an der menschlichen Vernunft haben und folglich erziehungs- und bildungsfähig sind."<sup>27</sup> Der einsetzende Prozess der Entmystifizierung von Behinderten und die allmähliche Anerkennung ihrer Erziehungs- und Bildungsfähigkeit<sup>28</sup> befördert ab dem 18. Jahrhundert die Herausbildung einer planmäßigen und kontinuierlichen Förderung insbesondere von Taubstummen und Blinden<sup>29</sup>. Es entstehen konfessionelle wie privat gestiftete Einrichtungen, die ihre Aufgabe in der Förderung und Versorgung von Behinderten sehen<sup>30</sup>.

Ab dem 19. Jahrhundert entwickelt sich die Heilpädagogik als eigenständiger Fachbereich, der in enger Verknüpfung mit der Medizin spezielle caritative und humanitäre Versorgungs-, Betreuungs- und Förderungskonzepte entwickelte<sup>31</sup>.

Im Kontext der Industrialisierung mit ihrem Bedarf an Arbeitskräften verändert sich das gesellschaftspolitische Verhältnis zu Behinderten. (Wohlfahrts-)staatliche sozial-, fürsorge- und bildungspolitische Maßnahmen führen zu einer Politik, die Behinderte, differenziert nach Behinderungsart und -schwere, einbezieht. Mit der Einführung der Allgemeinen Schulpflicht (1810) wird wie bspw. in Deutschland ein flächendeckendes Hilfs- und Sonderschulsystem implementiert. Parallel entsteht ein System von staatlich, kommunal und kirchlich verwalteten Anstalten, Fürsorgeheimen, Internatsschulen und Spezialkliniken, in denen Menschen mit schweren geistigen und/oder körperlichen Funktionseinschränkungen separiert und fürsorgend verwahrt werden<sup>32</sup>.

Mit dem Nationalsozialismus und der barbarischen Politik der systematischen, staatlich legitimierten Euthanasie wird gleichzeitig das caritative, fürsorgende und fördernde System für Menschen mit Behinderung vernichtet.

Nach 1945 wird an die sozial- und heilpädagogischen Ideen der Fürsorge- und Sozialpolitik angeknüpft und das differenzierte System der Förderung und Fürsorge, der Institutionen, Anstalten, Heime und Sonder-, Spezialschulen wieder aufgebaut.

---

<sup>27</sup> Wember, 12.

<sup>28</sup> Vgl. Wember, 12.

<sup>29</sup> Vgl. Baudisch, 16.

<sup>30</sup> Baudisch, 12.

<sup>31</sup> Vgl. Baudisch, 16; Wember, 15.

<sup>32</sup> Vgl. Wember, 44.

## 2.5 Politisierung von Behinderung - Die Independent Living Bewegung

Ende der 50er Jahre setzt in den USA, Dänemark und Schweden ein breiter sozialkritischer Diskurs zur Lebenssituation von Behinderten und ihren Angehörigen ein, der in den 60er Jahren im europäischen Raum als Grundsatzdiskurs das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Menschen mit Behinderungen umfassend reflektiert.

Initiatoren sind die Betroffenen selbst, ihre Angehörige und solidarische Pflegekräfte. Sie beklagen die Missstände in den Großanstalten, die Praxen der Verwahrung, Segregation, Fremdbestimmung, Entmündigung und Medikalisierung, ihre gesellschaftliche Benachteiligung und alltägliche Diskriminierung.

Selbstbestimmung, Chancengleichheit, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, allen "behinderten Menschen eine Lebensführung zu ermöglichen, welche der normalen Lebensweise so nahe wie möglich kommt"<sup>33</sup> sind die Forderungen der Betroffenen. Der Idee und dem Programm des Empowerment<sup>34</sup> folgend entstehen Selbsthilfeinitiativen und Selbstvertretungsnetzwerke. Die Independent Living Bewegung formiert sich zu einer politischen Initiative und wächst zur globalen Behindertenbewegung<sup>35</sup>. Behinderung wird zu einem politisierten Phänomen. Behindertenfragen wie das Recht auf Mitwirkung und Entfaltung der Persönlichkeit oder das Recht auf Kontrolle über die eigenen Lebensbedingungen werden jetzt als Bürgerrechtsfragen begriffen<sup>36</sup>. Hierzu tragen auch die Disability Studies und die stärkere Wahrnehmung der Interessen behinderter Menschen in der Öffentlichkeit bei.<sup>37</sup> Im Kontext und als Konsequenz der Independent Living Bewegung entwickelt sich Behindertenpolitik als eigenständiges politisches Feld<sup>38</sup>.

## 2.6 Theoretische Modelle der Behindertenpolitik

(Europäische) Behindertenpolitik als eigenständiges Politikfeld weist auf nationaler wie auf

---

<sup>33</sup> Wember, 45.

<sup>34</sup> Der Begriff Empowerment steht für eine neue Philosophie des Helfens und meint: sich selbst befähigen bzw. anderen dazu verhelfen, sich zu emanzipieren. Vgl. Theunissen.

<sup>35</sup> Vgl. Bürl, 129.

<sup>36</sup> Vgl. Theunissen.

<sup>37</sup> Vgl. Maschke, 48.

<sup>38</sup> Maschke schreibt dies vielmehr der allgemeinen Entwicklung im 20. Jahrhundert zu. Vgl. Maschke, 17.

supranationaler Ebene - korrespondierend mit der Vielfalt der theoretischen Ansätze, Modelle, Definitionen und Klassifikationen zu Behinderung - eine hohe Pluralität an staatlichen Arrangements auf. Sie resultieren aus dem jeweilig diskursiv definierten sozialpolitischen Verhältnis zu Behinderungen<sup>39</sup>. Eine ausführliche Analyse der Arrangements, ihrer interessen geleiteten, offenen und verborgenen Zielsetzungen wie Funktionen, der institutionellen sozialpolitischen Einbettung von Behindertenpolitik und den definierten Aufgabenbereichen leistet Maschke<sup>40</sup>.

Traditionell ist Behindertenpolitik in wohlfahrtsstaatliche Arrangements des Nationalstaats eingebunden. Sie beruhen auf dem Prinzip der Umverteilung und der sozialen Sicherung. Dabei ist es Ziel staatlicher Behindertenpolitik, "normativ neutral formuliert [...], die Auswirkungen der Behinderung sowohl für behinderte Menschen als auch für ihre Umwelt zu minimieren und den mit der Behinderung häufig einhergehenden Einkommensausfall zu verhindern oder wenigstens zu kompensieren"<sup>41</sup>.

Verallgemeinert finden sich in der Behindertenpolitik zwei Zielrichtungen staatlichen Handelns: Maßnahmen, die den behinderten Menschen (1) und Maßnahmen, die die Umwelt fokussieren (2). Wird Behinderung als unabänderlich definiert, besteht die Funktion staatlichen Handelns in der Kompensation (1) oder Segregation (2), erscheint sie reduzierbar konzentriert sich die Funktion staatlichen Handelns auf die Rehabilitation (1) oder Gleichstellung und Partizipation (2). Das Verhältnis zwischen den Funktionen staatlichen Handelns ist somit eng mit unterschiedlichen Vorstellungen von Behinderung, der Ansatzpunkt staatlichen Handelns mit der Sichtweise von Behinderungen (siehe 1.1) verknüpft. Im Ergebnis können sich die Funktionen von Behindertenpolitik ergänzen aber auch divergent zueinander stehen: So schließen sich bspw. Segregation und Gleichstellung und Partizipation aus, Rehabilitation ergänzt aber Gleichstellung und Partizipation. Im schlimmsten Fall werden die Ziele der Behindertenpolitik konterkariert.

Der staatliche Umgang mit diesen Zielkonflikten innerhalb der heutigen Behindertenpolitik

---

<sup>39</sup> Vgl. Maschke, 47.

<sup>40</sup> Vgl. Maschke, 48f.

<sup>41</sup> Vgl. Maschke, 52.

lässt aber, so Maschke<sup>42</sup>, einen allmählichen Wandel und eine konsequente Akzentverschiebung bei den Funktionen erkennen: von der Segregation und Kompensation über die Rehabilitation hin zu Gleichstellung und Partizipation. Damit zeichnet sich ein maßgeblicher Paradigmenwechsel in der heutigen Behindertenpolitik ab, der - wie in den nachfolgenden Kapiteln gezeigt wird - durch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verstärkt und auch für die europäische Ebene bedeutungsvoller wird.

Hinsichtlich ihrer Aufgaben zeichnet sich heutige Behindertenpolitik durch ein breites Spektrum wie Transfer-, Sach- und Dienstleistungen und Rechten aus. Die sind, da Behinderung historisch kein eigenständiges sozial-politisches Feld war, querverteilt in vielen sozial-politischen Bereichen verortet.

Aufgabenschwerpunkt der Behindertenpolitik ist die Verhinderung von Erwerbs- und Einkommenslosigkeit von behinderten Menschen in allen Altersstufen. Hierzu gibt es in den verschiedenen Politikfeldern wie der Sozial-, Bildungs-, Familien-, Gesundheits- und Rentenpolitik spezielle Einkommensersatzleistungen, Rehabilitations- und Integrationsmaßnahmen sowie Bildung, Familien und Pflege fördernde Maßnahmen, um dem besonderen Bedarf gerecht zu werden. Sie sind von generalisierten Rechten wie das auf medizinische Leistungen, bedarfsgeprüfte Mindestsicherungsleistungen, Nachteilsausgleiche sowie das Antidiskriminierungsrecht und Richtlinien zur Umweltgestaltung flankiert<sup>43</sup>.

Das breite Spektrum an Maßnahmen und Rechten ist der Heterogenität der Gruppe der Menschen mit Behinderungen und ihrer großen Pluralität an Bedürfnissen und Interessen geschuldet<sup>44</sup>. Genau hierin gründet aber auch die Schwierigkeit, wenn eine Querschnittsaufgabe wie die der Behindertenpolitik einer systematischen und theoretischen Analyse unterzogen und in Modellen abstrahiert werden soll.

In der Wohlfahrts- wie der international vergleichenden Forschung zur Behindertenpolitik ist

---

<sup>42</sup> Vgl. Maschke, 54.

<sup>43</sup> Vgl. Maschke, 56.

<sup>44</sup> Vgl. Maschke, 56.

eine Fülle an Typologien entwickelt worden, die sich an den nationalstaatlichen Behindertenpolitiken orientieren, nach Maschkes kritischem Vergleich aber Mängel aufweisen<sup>45</sup>. Er schlägt daher eine Typologisierung vor, die sich auf die Funktionen von Behindertenpolitik bezieht und eindeutig zwischen idealtypischen und realtypischen Ansätzen trennt.

Der funktionelle Fokus führt Maschke bei seiner Analyse zu einer dreigliedrigen Typologisierung<sup>46</sup> von Behindertenpolitiken, die gleichzeitig das Verhältnis zwischen Politik und Menschen mit Behinderungen definiert.

Die kompensationsorientierte Behindertenpolitik stützt sich auf die (Solidar-)Gemeinschaft, in der die soziale Sicherung über das Fürsorgeprinzip erfolgt. Die Güter werden nach Bedarf verteilt. Das sozialpolitische Handeln zielt auf eine Kompensation der Behinderung und führt zu einer segregierenden Gesellschaft. Das Verständnis von Behinderung ist ein individualisiertes, das Menschen aufgrund ihres medizinisch diagnostizierten Seins beurteilt.

In der rehabilitationsorientierten Behindertenpolitik ist die Grundlage die instrumentale Vereinigung von Menschen bspw. über Versicherungen. Die soziale Sicherung wird vom Versicherungsprinzip geprägt. Für die Güterverteilung bedeutet dies, dass die Höhe der Verdienstausschüttungen nach der zuvor eingezahlten Beitragshöhe bemessen wird. Das sozialpolitische Handeln dient der Prävention wie der Rehabilitation. Hier mischen sich das individuelle und soziale Modell von Behinderung. Auf der einen Seite greifen Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation, um das gesundheitliche Sein auszugleichen und so eine Teilhabe bspw. am Arbeitsleben zu ermöglichen. Andererseits greifen Maßnahmen, die auf der gesellschaftlichen Seite bestehende Hindernisse bspw. innerhalb der Arbeitswelt durch finanzielle Förderungen und Hilfeleistungen abbauen sollen.

Als dritten Typus nennt Maschke die partizipationsorientierte Behindertenpolitik, deren Grundlage die Bürgerschaft als rechtlicher Status und der soziale Zusammenhalt sind. Der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass die Güter nach dem Gleichheitsprinzip verteilt werden. Die soziale Sicherung unterliegt einem (universellen) Versorgungsprinzip, bei dem das sozialpolitische Handeln auf die Partizipation und Gleichstellung hinwirkt. Behinderung wird

---

<sup>45</sup> Maschke, 59.

<sup>46</sup> Vgl. Maschke, 59.

als sozial-politisch konstruiert und umweltlich bedingt angesehen. Demzufolge ist es Aufgabe der Behindertenpolitik, die durch Behinderungen entstehenden Nachteile abzubauen und zu verhindern.

Alle genannten Ansätze von Behindertenpolitik bieten Menschen mit Behinderungen keine, weil kompensationsorientiert, nur eine geringe, weil rehabilitationsorientiert oder starke, da partizipationsorientiert, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Selbstbestimmung. Im Vergleich der Modelle zur Behindertenpolitik ermöglicht vor allem der partizipationsorientierte Ansatz, unterstützt von rehabilitativen und kompensatorischen Elementen, eine menschenrechtsorientierte Behindertenpolitik. Das zeigt sich in den allgemeinen Bekundungen für mehr Partizipation "als *Best Practice*"<sup>47</sup>.

## **2.7 Behinderung in internationalen Abkommen**

The purpose of the present Convention is to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity.

Dieser Satz steht in Artikel 1 zur Einleitung im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>48</sup> der VN. Hierin drückt sich der Jahrzehnte lange Kampf der Behindertenbewegungen um Anerkennung der Würde als Menschen und der vollen Zubilligung aller Menschenrechte aus.

Seit Gründung der Vereinten Nationen (VN) 1948 entstanden auf internationaler Ebene zahlreiche Menschenrechtsdokumente wie die Allgemeine Erklärung über die Menschenrechte (AEMR, 1948), der Internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (ICCPR, 1966), der Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und bürgerlichen Rechte (ICESCR, 1966). Diese ersten Übereinkommen und Abkommen stellen inhaltlich aber keinen unmittelbaren Bezug auf die Rechte oder Belange von Menschen mit Behinderungen her.

---

<sup>47</sup> Maschke, 65.

<sup>48</sup> Zu den Menschen mit Behinderungen zählen all jene mit langfristige[n] körperliche[n], seelische[n], geistige[n] oder Sinnesbeeinträchtigungen, die „in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“ (Art. 1 Satz 2 BRK)

Einen mittelbaren Bezug auf Menschen mit Behinderungen nehmen nach h.M. der Art. 2 Abs. 1 der ICCPR und der Art. 2 Abs. 2 der ICESCR, in denen die Vertragsstaaten sich verpflichten, die in beiden Pakten verkündeten Rechte allen Personen ohne Unterschied oder Diskriminierung bezüglich „der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“<sup>49</sup> zu garantieren.

In den 70er Jahren einigte sich die Staatengemeinschaft in zwei Erklärungen<sup>50</sup> erstmals auf die Anerkennung von Rechten für Behinderte. In der Erklärung über die Rechte der geistig Behinderten (1971) wird die Anerkennung und Verleihung der Rechte an die Schwere der geistigen Behinderung gebunden. So heißt es in Satz 1 der Erklärung „The mentally retarded person has, to the maximum degree of feasibility, the same rights as other human beings“.

Die Erklärung über die Rechte der Behinderten (1975) definiert „Behinderte“ als Personen, die aufgrund eines körperlichen oder geistigen Defizits kein oder nur teilweise ein normales individuelles und/oder soziales Leben führen können.

Beide Erklärungen verweisen auf einen sukzessiven internationalen Perspektivwechsel in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Die Anerkennung als Personen mit eigenen Rechten nimmt hier ihren Anfang. Gleichwohl stehen das Defizit und die Einstufung der Schwere der Behinderung im Vordergrund. Auf diese Weise wird die Klassifizierung aller Menschen mit Behinderungen auf der politischen Ebene institutionalisiert und unter dem Aspekt der Behinderungsformen hierarchisiert.

Für die Behindertenbewegung war damit zunächst das Ziel der internationalen Anerkennung von Rechten erreicht. Allerdings nicht im Sinne der Gleichheit, Rechtsverbindlichkeit und Allgemeingültigkeit der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen.

Zu Beginn der 80er Jahren riefen die VN die Dekade der Menschen mit Behinderung 1981-

---

<sup>49</sup> Eigene Markierung.

<sup>50</sup> Die Erklärungen der VN stellen eine erste Stufe dar, um einen neuen Menschenrechtsstandard global zu etablieren. In den Erklärungen (Deklarationen) werden wichtige materiell-rechtliche Inhalte festgehalten, die später in einem Vertrag mit voller Rechtsbindung einfließen können. Dafür muss ein Konsens zwischen den Vertragsstaaten bestehen und sich innerhalb der Staatengemeinschaft strenge Bindungsnormen und Vertrauen entwickelt haben. Vgl. BpB (2004), 12f.

1992 aus. In diesem Zeitraum fanden zahlreiche Aktionen und Aktivitäten statt, die die Gesellschaft wie die Politik für die Belange von Menschen mit Behinderungen sensibilisieren und aufmerksam machen sollte. Eine der zentralen Forderungen war die nach einem eigenständigen Übereinkommen für Menschen mit Behinderungen. Dagegen gab es auf internationaler Ebene massive Widerstände. Zum einen wurde die Verfestigung der bestehenden Marginalisierung befürchtet. Zum anderen sah man mit den existierenden Verträgen wie der Charta der Vereinten Nationen oder der AEMR die Rechte von Menschen mit Behinderungen ausreichend geschützt<sup>51</sup>. Dennoch einigte sich die Staatengemeinschaft zum Abschluss dieser Dekade auf die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte (StRE, 1993). Mit der Annahme durch die VN-Vollversammlung sind die Rahmenbestimmungen unmittelbar in Kraft getreten und gehören seither zum soft law im Völkerrecht<sup>52</sup>. Sie sind in ihrer rechtlichen Wirkung nicht bindend, weil sie weder unterzeichnet noch ratifiziert werden können. Sie sind vielmehr wichtige Empfehlungen, die international lange als Maßstab in der Politik und Rechtsentwicklung für Menschen mit Behinderungen galten<sup>53</sup>.

Das aktuell bedeutungsvollste und seit dem 3. Mai 2008 in Kraft getretene Dokument für Menschen mit Behinderungen ist das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Es umfasst alle Lebensbereiche und stellt die Rechtsverbindlichkeit aller Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderungen fest. Eine nähere Betrachtung dieses Übereinkommens findet im Kapitel 3 statt.

Neben den VN beschlossen noch weitere internationale Organisationen grundlegende Dokumente, die auf Behinderung Bezug nahmen. Dazu gehört -wie unter 2.3 ausführlich dargestellt- die ICF der WHO. Weitere völkerrechtliche Vereinbarungen, Verträge und andere Dokumente, in denen Menschen mit Behinderungen im Fokus stehen, sind bspw. von der ILO zu Arbeit oder zum Thema Bildung von der UNESCO. Diese sollen im Kontext zur vorliegenden Arbeit lediglich erwähnt werden<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Vgl. Degener, VN 2006, 104.

<sup>52</sup> Vgl. Degener, in: Degener / Koster-Dreese, 12-18; Degener, APuZ 2003, 38ff.

<sup>53</sup> Vgl. Degener, in: Lawson / Gooding, 89.

<sup>54</sup> In einem Aufsatz mit dem Titel *Disabled persons and human rights: the legal framework* von 1995 beschreibt Theresia Degener ausführlich die zu diesem Zeitpunkt bestehende Gesetzgebung auf internationaler Ebene, in: Degener / Koster-Dreese, 9-39.

## **2.8 Zusammenfassung**

Die verwirrende Ausdifferenzierung der theoretischen Verstehenszugänge ist der Multifaktorialität und Mehrdimensionalität des Phänomens Behinderung im Verhältnis zu den historisch verschiedenen gesellschaftlichen Lebenskontexten und -zusammenhängen geschuldet.

Diese Vielfalt schlägt sich auch in der Politik nieder. Auch hier zeigt sich eine Definitionsvielfalt, deren divergierende theoretische Ansätze sich mitunter im politischen Feld als Problem erweisen. Die unterschiedlichen offenen wie verborgenen Zielsetzungen machen es für die politische Praxis schwer einen klaren Weg zu verfolgen, der die zentrale Forderung nach dem selbstbestimmten Leben vollständig umsetzt.

Die "Selbst-Reflektion" im gesellschaftlichen Diskurs verbunden mit dem wissenschaftlichen Blick befördert neue Erkenntnisse. Die Erkenntnisse aus den Disability Studies verknüpfen Wissenschaft und Politik in besonderer Weise, nämlich unmittelbar.

Der, vor allem von der Behindertenbewegung eingeforderte Partizipationsansatz ist mit einem Best-Practice-Verfahren verbunden und soll die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleisten.

Die dafür notwendige Politisierung von Behinderung und der Belange von Menschen mit Behinderungen durch die Behindertenbewegung begründet den Menschenrechtsansatz in der Politik. Mit dem Einzug von Behinderung als Menschenrechtsthema in völkerrechtliche Verträge, erfolgt parallel die Verrechtlichung von Behinderung auf internationaler Ebene und die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als Träger von Rechten.

## **3. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der VN - Ein neues Regime in der Behindertenpolitik**

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist das erste Menschenrechtsdokument der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Es ist das erste Übereinkommen, das Menschenrechte und Behinderung untrennbar verbindet und

klassische sowie substanzielle Rechte wie das Recht auf Leben, den Schutz der Würde, Teilhabe und Nichtdiskriminierung für Menschen mit Behinderungen festschreibt. Menschen mit Behinderungen werden durch dieses Dokument erstmals als Bürger mit umfassenden Rechten betrachtet.

Nach einem kurzen Rekurs zur Entstehungsgeschichte (Kapitel 3.1) wird das Übereinkommen einer differenzierten Darstellung und Analyse unterzogen (Kapitel 3.2). Hierzu zählen die Inhalte, die politische Einordnung und die Leitprinzipien des Übereinkommens wie die Rechte der Menschen mit Behinderungen und der Auftrag an die Vertragsstaaten. Die vollständige Umsetzung des Übereinkommens soll durch das Instrument des Monitoring (Kapitel 3.3) gewährleistet werden<sup>55</sup>.

Das Übereinkommen ist zudem die erste internationale Menschenrechtskonvention, die von der Europäischen Kommission für die Europäische Gemeinschaft (EG) unterzeichnet wurde<sup>56</sup>. Die völker- und europarechtlichen Voraussetzungen, die den kommenden Beitritt der EU zum Übereinkommen möglich gemacht haben, sollen in Kapitel 3.4 diskutiert werden.

### **3.1 Entstehung und Einordnung**

Die Generalversammlung der VN richtete 2002 eine Ad-hoc-Kommission ein, die bis 2006 in acht Sitzungen zusammen kam, um das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verhandeln. An der Erarbeitung und den Verhandlungen waren mehr Nicht-Regierungsorganisationen und Akteure aus der Zivilgesellschaft beteiligt als bei Verhandlungen anderer Übereinkommen<sup>57</sup>. Auch die EG war durch eine Ermächtigung des

---

<sup>55</sup> Die Grundlage für alle zitierten Artikel des Übereinkommens in der vorliegenden Arbeit ist die deutschsprachige Schattenübersetzung vom Netzwerk Artikel 3, in dem die Abweichungen von der offiziellen Übersetzung gekennzeichnet sind. Begründet ist dies in einem Streit zwischen der Bundesregierung und der Behindertenbewegung um die deutsche amtliche Übersetzung, in der zentrale Begriffe wie „inclusive education“ oder „accessibility“ und „independent living“ nicht korrekt übersetzt wurden, trotz entsprechender Forderungen wie etwa vom Deutschen Behindertenrat. Ich folge hier der Behindertenbewegung.

<sup>56</sup> Vgl. Waddington, 2007, 3.

<sup>57</sup> Theresia Degener, die unmittelbar an der Erarbeitung beteiligt war, berichtet von 30 NRO bei der ersten und von 469 auf der siebten Sitzung der Ad-hoc-Kommission. Degener, VN 2006, 105f.

Rates der EU 2004 am Entstehungsprozess des Übereinkommens als Verhandlungspartnerin beteiligt.

Am 13. Dezember 2006 wurde das Übereinkommen in der Generalversammlung angenommen und entstand damit in kürzerer Zeit als je ein Übereinkommen zuvor.

Ab dem 30. März 2007 konnten die Staaten das Übereinkommen und das Protokoll unterzeichnen sowie Ratifikationsurkunden hinterlegen. Bereits am Eröffnungstag unterzeichneten 82 Staaten das Übereinkommen und 44 Staaten das Protokoll. Jamaika hinterlegte als erster Staat seine Ratifikationsurkunde. Seitdem wurden 144 Unterzeichnungen für das Übereinkommen hinterlegt und 88 Staaten unterzeichneten das Protokoll. Bereits 78 Staaten haben das Übereinkommen und 49 Staaten das Protokoll ratifiziert<sup>58</sup>.

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen Staaten<sup>59</sup>. Mit diesem Vertrag einigten sich die Staaten auf gemeinsame Normen, Werte und Rechte, die gestützt auf das Völkerrecht weltweit für Menschen mit Behinderungen gelten sollen.

Das zugehörige Fakultativprotokoll ist ebenso ein völkerrechtlicher Vertrag, der unabhängig vom Übereinkommen einer eigenen Unterzeichnung und Ratifikation bedarf (s. Kapitel 3.3). In dem aus 18 Artikeln bestehenden Fakultativprotokoll anerkennen die unterzeichnenden und ratifizierenden Vertragsstaaten den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Das Vertragswerk wird mit der Präambel eröffnet, die einen inhaltlichen Überblick zum Übereinkommen gibt. Daran schließen sich die fünfzig Artikel des Übereinkommens an, in denen die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Ausführungsbestimmungen für die

---

<sup>58</sup> Stand: 7. Februar 2010. Internet: <http://www.un.org/disabilities/>. Deutschland hat am 21.12.2008 das Übereinkommen und das Protokoll ratifiziert. BGBl. JG 2008. Teil II Nr. 35, Bonn. Nach Veröffentlichung des Ratifikationsgesetzes im BGBl. konnte die Urkunde der Ratifikation seit dem 1.1.2009 bei den VN hinterlegt werden. Allerdings verzögerte sich die Hinterlegung bis Ende Februar 2009. Laut Art. 45 Abs. 2 BRK tritt das Übereinkommen einen Monat nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eines künftigen Vertragsstaates in Kraft. Für Deutschland war dies der 26. März 2009.

<sup>59</sup> Theresia Degener berichtet von zu Beginn 80 und bei der letzten Sitzung der Ad-hoc-Kommission von 120 beteiligten Staaten. Degener, VN 2006, 105f.

Vertragsstaaten festgelegt sind.

Inhaltlich umfasst das Übereinkommen soziale, gesundheitliche, kommunikative, rechtliche, wirtschaftliche, familiäre, kulturelle, gesellschaftliche, geschlechterbezogene wie politische Aspekte. Mit Definitionen und Grundsätzen werden zudem international einheitlich geltende Standards gesetzt. Die einzelnen Aspekte in den Artikeln können in Anlehnung an die EU-Charta der Grundrechte nach Definitionen und Grundsätzen, Persönlichkeits- und Freiheitsrechten, justiziellen, sozialen, bürgerlichen und kulturellen (Menschen-)Rechten klassifiziert werden.

## **3.2 Über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Übereinkommen**

### **3.2.1 Politische Einordnung**

Das Übereinkommen stellt für Menschen mit Behinderungen explizit die Allgemeingültigkeit und Universalität der Menschenrechte wie den Schutz ihrer Würde in allen Lebensbereichen und Lebenslagen fest. So verweist die Präambel auf bereits bestehende Menschenrechtserklärungen wie die Charta der Vereinten Nationen (lit. a) BRK), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (lit. b) BRK), auf internationale Menschenrechtspakte wie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (lit. d) BRK), und Übereinkommen wie das zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau oder die Rechte des Kindes (lit. f) BRK).

Die Aufzählung der Menschenrechtsdokumente macht deutlich, dass es nicht um die Schaffung neuer Menschenrechte geht, sondern geltende Rechte in einen unmittelbaren Zusammenhang mit behinderten Menschen gestellt werden<sup>60</sup>.

Daher ist der Zweck des Übereinkommens, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“ (Art. 1 Satz 1 BRK).

---

<sup>60</sup> Vgl. Degener, APuZ 2003, 44; Degener, VN 2006, 106f; Bielefeldt, DIMR 2006, 13; Mégrét, HRQ 2008, 501.

Zur Gruppe der Menschen mit Behinderungen werden jene gezählt, „die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren ihre volle und wirksame Teilhabe gleichberechtigt mit anderen an der Gesellschaft behindern können" (Art. 1 Satz 2 BRK).

Das Übereinkommen zielt folglich auf der Ebene des Völkerrechts auf die weltweite Überwindung von Ausgrenzung, Diskriminierung und Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen.

### **3.2.2 Leitprinzipien**

In den allgemeinen Grundsätzen des Übereinkommens (Art. 3 BRK) wird differenziert ausgeführt, welche Aspekte, Lebensbereiche und Lebenslagen das Übereinkommen umfasst. Hierzu zählen die Achtung der Würde (Art. 3 lit. a) BRK), die Nichtdiskriminierung (Art. 3 lit. b) BRK), die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 lit. c) BRK), die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit (Art. 3 lit. d) BRK), die Chancengleichheit (Art. 3 lit. e) BRK), die Barrierefreiheit (Art. 3 lit. f) BRK), die Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 lit. g) BRK) und die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität (Art. 3 lit. h) BRK). Die einzelnen Grundsätze bedingen einander und zeigen sich in den weiteren Artikeln in ihrer umfassenden Dimensionalität.

Der bedeutendste Aspekt des Übereinkommens ist der Schutz der Würde des Einzelnen. Er erfordert die Verhinderung und das Verbot von Diskriminierung, da im Sinne des Übereinkommens die Würde durch jede Diskriminierung aufgrund einer Behinderung verletzt wird (lit. h) Präambel der BRK). Diskriminierung wird im Übereinkommen definiert als „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im

politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen“ (Art. 2 Satz 3 BRK).

Teilhabe (Partizipation) am gesellschaftlichen Leben wird durch diskriminierende Verhaltensweisen und Strukturen sowie Mehrfachdiskriminierung (Diskriminierung auf Grund verschiedener Merkmale wie Herkunft, Geschlechts oder Alters, lit. p) Präambel der BRK) verhindert und kann zu sozialer Ausgrenzung führen (lit. k) Präambel der BRK). Dem ist mit angemessenen Vorkehrungen effektiv zu begegnen. Darunter werden alle „notwendige(n) und geeignete(n) Änderungen und Anpassungen“ verstanden (Art. 2 Satz 4 BRK), die dem Abbau von physischen oder sozialen Barrieren dienlich sind.

Gleichzeitig können so die Grundsätze Chancengleichheit und Barrierefreiheit umgesetzt und der gleichberechtigte Genuss und die Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten grundsätzlich garantiert werden<sup>61</sup>. Daher ist die Regelung, angemessene Vorkehrungen bereitzustellen sowohl eine Antidiskriminierungsmaßnahme und als auch Garant für die Partizipation am gesellschaftlichen Leben. Eingeschränkt wird diese Regelung bedauerlicher Weise durch die Betonung, dass sie „keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen“ darf (Art. 2 Satz 4 BRK).

Auf die angemessenen Vorkehrungen wird in den Kapiteln zu den Antidiskriminierungsrichtlinien (Kapitel 6.1 und 6.2) noch einmal aus europarechtlicher Perspektive eingegangen.

Ein weiterer, zentraler Aspekt des Übereinkommens ist die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive mit dem so genannten twin track approach. Darunter wird zum einen ein eigenständiger Artikel zu Frauen mit Behinderungen (Art. 6 BRK) verstanden. Dieser Artikel ist im Erleben von mehrfacher Diskriminierung wie erzwungener Sterilisation, Abtreibung oder Scheidung aufgrund einer Behinderung von Frauen<sup>62</sup> begründet und verdeutlicht die Notwendigkeit zum Handeln.

Zum anderen enthält das Übereinkommen ein, alle Artikel durchziehendes Gender

---

<sup>61</sup> Vgl. Lawson, 5; Tolmein, 5; Hendriks: Reasonable Accommodation, 6.

<sup>62</sup> Vgl. für nähere Erläuterungen und weitere Beispiele: Degener: Disabled women, 2.

Mainstreaming. So heißt es zum Beispiel in Art. 25 (Gesundheit): „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu *gender-sensiblen*<sup>63</sup> Gesundheitsdiensten, [...] haben.“

Dementsprechend werden die Vertragsstaaten aufgefordert bei allen Umsetzungsmaßnahmen die Geschlechterperspektive einzubeziehen (lit. s) Präambel der BRK). Mit der Ratifikation des Übereinkommens erkennen die Vertragsstaaten den Tatbestand einer bestehenden Mehrfachdiskriminierung von Frauen mit Behinderungen an und ergreifen entsprechende Maßnahmen, damit die Menschenrechte und Grundfreiheiten für Frauen mit Behinderungen rechtlich voll wirksam sind.

Die Leitprinzipien verdeutlichen den umfassenden Zusammenhang von Behinderung und Menschenrechten. Gleichzeitig wird der allmähliche Paradigmenwechsel, der bisher in rechtlich nicht verbindlichen Dokumenten wie der ICF (vgl. Kapitel 2.2 und 2.3) verankert ist, ergänzt und in einen Rechtsrahmen eingebunden.

Behinderung wird folglich im Übereinkommen als ein dynamischer Prozess verstanden, der "aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen und wirksamen Teilhabe auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft hindern" (lit. e) Präambel der BRK in Verbindung mit Art. 1 Satz 1 BRK). Mit dem Begriff der Wechselwirkung wird der Aspekt der Umweltbedingungen in Korrespondenz mit der ICF - wie in Kapitel 2.3 dargestellt - gesehen. Damit liegt dem Übereinkommen das bio-psycho-soziale Modell von Behinderung zugrunde<sup>64</sup> und rückt international vom medizinisch-defizitären Blick auf Behinderung ab, obgleich die Feststellung der Berechtigung mittels medizinischer Diagnose erforderlich bleibt. Entscheidend ist der Blick auf die behindernd wirkende Umgebung, die Selbstbestimmung, Teilhabe, Partizipation beeinträchtigen. Konsequenterweise wird keine abschließende Definition von Behinderung gegeben und mit der Ratifikation anerkennen die Vertragsstaaten diesen Paradigmenwechsel.

---

<sup>63</sup> Eigene Hervorhebung.

<sup>64</sup> Vgl. Graumann, IMEW 2008, 1.

### 3.2.3 Rechte der Menschen mit Behinderungen

Die Rechte für Menschen mit Behinderungen bilden den Schwerpunkt des Übereinkommens. Sie lassen sich, wie bereits erwähnt, in Persönlichkeits-, Freiheitsrechte, justizielle Rechte sowie die sozialen, bürgerlichen und kulturellen Menschenrechte untergliedern. Damit umfassen sie den gesamten Werte- und Menschenrechtskanon.

Die Persönlichkeitsrechte sichern den Schutz und die Freiheit der Person. Zu ihnen gehören das Recht auf Leben (Art. 10 BRK), die Abwehr von Gefahrensituationen und humanitären Notlagen (Art. 11 BRK), die Freiheit von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 15 BRK), von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16 BRK) sowie der Schutz der Unversehrtheit der Person (Art. 17 BRK).

Die Freiheitsrechte werden mit der Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 14 BRK), der Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit (Art. 18 BRK), der persönlichen Mobilität (Art. 20 BRK), dem Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Art. 21 BRK), der Achtung der Privatsphäre (Art. 22 BRK) sowie der Achtung der Wohnung und der Familie (Art. 23 BRK) gewährleistet.

Als justizielle Rechte werden die gleiche Anerkennung vor dem Recht (Art. 12 BRK) und der Zugang zur Justiz (Art. 13 BRK) aufgeführt. Die Bedeutung dieser beiden Artikel liegt im anerkannten rechtlichen Anspruch auf das Einklagen dieser Rechte.

Den größten Umfang haben die sozialen, bürgerlichen und kulturellen Menschenrechte. Sie sind elementar für die persönliche Selbstverwirklichung und individuelle Lebensgestaltung. Dazu gehören unter anderem selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 BRK), Bildung (Art. 24 BRK), Gesundheit (Art. 25 BRK), Habilitation und Rehabilitation (Art. 26 BRK), Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 BRK), Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz (Art. 28 BRK), Teilhabe am politischen und öffentlichen (Art. 29 BRK) sowie kulturellen Leben (Art. 30 BRK). Welche Rechte aus dem

Übereinkommen für die EG von unmittelbarer Bedeutung sind, wird in den Kapiteln 5 und 6 aufgezeigt.

### **3.2.4 Auftrag der Vertragsstaaten**

Das Übereinkommen enthält eine Selbstverpflichtung, mit der die unterzeichnenden Staaten erklären, aktiv gegen Diskriminierung und Ausgrenzung vorzugehen. Diese ist im Artikel 4 BRK (Allgemeine Verpflichtungen) niedergelegt mit einer Beschreibung aller nötigen Handlungen für die Umsetzung und Schaffung von geeigneten Strukturen.

Dazu gehören Änderungen in den Gesetzgebungen und Verwaltungen, um positive Entwicklungen voranzutreiben (Art. 4 lit. a) BRK) und bestehende diskriminierende Strukturen abzubauen (Art. 4 lit. b) BRK). Das gilt auch für die Träger der öffentlichen Gewalt sowie öffentliche Einrichtungen (Art. 4 lit. d) BRK). Bei allen Umstrukturierungsmaßnahmen soll das Instrument des Disability Mainstreaming zur Anwendung kommen (Art. 4 lit. c) BRK) und Behindertenfragen in allen politischen Bereichen und rechtlichen Maßnahmen einbeziehen.

Parallel zur Implementierung nicht diskriminierender staatlicher Strukturen soll auch die Forschung und Entwicklung von barrierefreien, die Teilhabe unterstützende Technologien, Kommunikationshilfen und Geräten gefördert werden (Art. 4 litt. f), g) BRK).

Weiterhin sind "alle geeigneten Maßnahmen" zu ergreifen, die „Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen“ beseitigen (Art. 4 lit. e) BRK).

Die individuelle Verantwortung wird schon in der Präambel eindringlich hervorgehoben. Darin wird der Einzelne an seine Pflichten gegenüber anderen erinnert und angehalten, die Rechte in der Internationalen Menschenrechtscharta zu fördern und zu achten (lit. w) Präambel der BRK). Dazu gehört, dass der Schutz und die Unterstützung von Familien mit behinderten Angehörigen aus der Politik und der Gesellschaft die Wahrung der Rechte wie sie in dem Übereinkommen festgeschrieben sind, gesichert wird (lit. x) Präambel der BRK).

Der Wirkungsradius des Übereinkommens erstreckt sich somit auf Politik, Gesellschaft und

Wirtschaft sowie Wissenschaft und Forschung, um das Ziel einer umfassenden Teilhabe zu gewährleisten. Denn Menschen mit Behinderungen können die Menschenrechte und ihre Grundfreiheiten erst dann umfassend in Anspruch nehmen, wenn ihnen die physische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Umwelt sowie Gesundheit und Bildung, Information und Kommunikation zugänglich sind (lit. v) Präambel der BRK). Auf dem Weg dahin verlangt das Übereinkommen die Einbindung von Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen in die Entscheidungsprozesse (lit. o) Präambel der BRK).

Mit der Unterzeichnung verpflichten sich die Vertragsstaaten Maßnahmen zu ergreifen, um die in der bereits in der Präambel niedergelegten Ziele zu verwirklichen und somit die umfassende, alle politischen Ebenen und die Gesellschaft einbeziehenden Bewusstseinsbildung für die Belange von Menschen mit Behinderung zu fördern (Art. 8 BRK). Daraus ergibt sich für Politik und Gesellschaft die konkrete Aufgabe das Übereinkommen auf allen Ebenen und in allen Lebensbereichen und Feldern umzusetzen und niemanden aus seiner Verantwortung zur Mitwirkung zu entlassen.

Für die Umsetzung enthält das Übereinkommen formale Vorschriften und benennt konkrete (Kontroll-)Instrumente (Artt. 31-50 BRK). In Form von Berichten (Art. 35 BRK), repräsentativen Statistiken und Datensammlungen (Art. 31 BRK) sollen die Vertragsstaaten aktuell und transparent über den Stand der innerstaatlichen Umsetzung Rechenschaft ablegen. Weiterhin gehört die Zusammenarbeit mit anderen Vertragsstaaten und dem Ausschuss (Artt. 34-39 BRK) dazu.

### **3.3 Das Kontrollinstrument Monitoring**

Das Monitoring (Berichtsverfahren) ist das klassische Instrument im Völkerrecht. Es ermöglicht die Überwachung und Kontrolle während der Umsetzung und Einhaltung von völkerrechtlich bindenden Verträgen. Die Durchführung des Monitoring wird vom Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 34 BRK) übernommen.

Darüber hinaus kann der Ausschuss auf Grundlage der Berichte der Vertragsstaaten (Art. 35

BRK) die Umsetzung- und Durchführungsprozesse kontinuierlich prüfen, beobachten, begleiten und kontrollieren. Über die Ergebnisse seiner Arbeit hat dieser regelmäßig zu informieren (Art. 39 BRK). Die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss und den Vertragsstaaten ist von gegenseitiger Unterstützung und Stärkung geprägt (Art. 37 BRK).

Mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls, dem nur mit oder nach Unterzeichnung des Übereinkommens beigetreten werden darf (Art. 11 FakProt), erkennen die Vertragsstaaten die Zuständigkeit des Kontroll- und Untersuchungsausschusses an (Art. 1 Abs. 1 FakProt). Das Fakultativprotokoll als eigenständiger Völkerrechtsvertrag führt dabei den Art. 34 des Übereinkommens weiter aus und geht detailliert auf den Kontrollmechanismus für den Umgang mit Beschwerden ein.

Demnach ist der Ausschuss befugt, Beschwerden von Individuen wie Organisationen aus den Vertragsstaaten entgegen zu nehmen (Art. 1 Abs. 1 FakProt). Eine Beschwerde darf nur unter bestimmten Voraussetzungen angenommen werden (Art. 2 FakProt). Zu den Gründen für eine Ablehnung zählen eine anonyme Anzeige (Art. 2 lit. a) FakProt), ein Missbrauch des Beschwerderechts oder Unvereinbarkeit mit dem Übereinkommen festgestellt wurde (Art. 2 lit. b) FakProt) oder bei einer fehlenden bzw. unvollständigen Begründung (Art. 2 lit. e) FakProt). Der Ausschuss kann als Vermittler auftreten und dem Vertragsstaat, über den die Beschwerde vorliegt, die Mitteilung zukommen lassen. Der Vertragsstaat hat dann eine sechsmonatige Frist für eine schriftliche Stellungnahme (Art. 3 FakProt). Der Ausschuss kann aber auch ein sofortiges Handeln des Vertragsstaates einfordern, um den angezeigten Zustand zu beenden (Art. 4 Abs. 1 FakProt).

Die Beratung über Mitteilungen ist nicht öffentlich und die Ergebnisse der Prüfung werden nur den beteiligten Parteien bekannt gegeben (Art. 5 FakProt).

Im Rahmen des Monitoring ist der Ausschuss befugt, Untersuchungen über „schwerwiegende oder systematische Verletzungen, der in dem Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat“ zu initiieren (Art. 6 Abs. 1 FakProt). Die Ergebnisse der Untersuchung werden zusammen mit den Vorschlägen für eine Beseitigung der Verletzungen dem Vertragsstaat übermittelt. Auf Basis einer Kooperation mit dem Vertragsstaat begleitet und überwacht der Ausschuss den Prozess bis hin zu einer Stellungnahme mit den durchgeführten Maßnahmen des Vertragsstaates (Art. 6 Abs. 4 FakProt). Liegt nach Ablauf von sechs Monaten keine Stellungnahme des Vertragsstaates

vor, kann der Ausschuss diese einfordern (Art. 7 Abs. 2 FakProt).

Das Monitoring-Verfahren kann begrenzt werden, in dem der Vertragsstaat bei der Unterzeichnung oder Ratifikation die Zuständigkeiten des Ausschuss nach Art. 6 und 7 des Protokolls für ungültig erklärt (Art. 8 FakProt). Das ist kritisch, da damit ein wesentliches Instrument des Ausschusses für die Beseitigung von angezeigten Misständen außer Kraft gesetzt wird.

### **3.4 Beitritt der EU zum Übereinkommen**

Das Übereinkommen ist die erste Menschenrechtskonvention<sup>65</sup>, die von der Europäischen Kommission für die EU unterzeichnet wurde und ein Beitritt bevorsteht<sup>66</sup>.

Aufgrund der Komplementarität der Ziele im Übereinkommen und der Ziele der EU wie der Achtung der Menschenrechte nach Art. 2 EUV n.F., dem Diskriminierungsverbot in Art. 19 AEUV, dem Recht auf Teilhabe, der Chancengleichheit und der Barrierefreiheit unterstützt die Kommission das Übereinkommen. Es steht im „Einklang mit der an Rechten orientierten Haltung der Gemeinschaft gegenüber Behinderungen“<sup>67</sup> und kommt den aktuellen „Politikentwicklungen auf der Grundlage von Art. 19 AEUV“ entgegen<sup>68</sup>. Daher hat die Kommission dem Rat entsprechende Vorschläge für den Beitritt zum Übereinkommen unterbreitet.

Entsprechend müssen die völker- wie europarechtlichen Voraussetzungen gegeben sein. Das soll im Nachfolgenden einer differenzierten Analyse unterzogen werden.

#### **3.4.1 Die völkerrechtlichen Voraussetzungen**

Das Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderung ermöglicht Organisationen der Regionalen Integration die Unterzeichnung (Art. 42 BRK) und den Beitritt

---

<sup>65</sup> Vgl. Waddington, 2007, 3.

<sup>66</sup> Ratsbeschluss vom 24. November 2009. Siehe auch:

[http://www.se2009.eu/en/meetings\\_news/2009/11/26/stronger\\_protection\\_for\\_the\\_rights\\_of\\_people\\_with\\_disabilities\\_in\\_the\\_eu](http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/26/stronger_protection_for_the_rights_of_people_with_disabilities_in_the_eu). Stand: 7. Februar 2010.

<sup>67</sup> KOM (2007) 738 endg., 9.

<sup>68</sup> KOM (2007) 738 endg., 9.

nach einer förmlichen Bestätigung (Art. 43 BRK). Organisationen der Regionalen Integration werden definiert als eine von „souveränen Staaten einer bestimmten Region gebildete Organisation, der ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für von diesem Übereinkommen erfasste Angelegenheiten übertragen haben.“ (Art. 44 BRK).

Zu diesen Organisationen der Regionalen Integration gehört auch die EU, die von den Mitgliedstaaten getragen und mit Kompetenzen für bestimmte einzelne Bereiche ausgestattet ist, in denen sie gesetzgeberisch tätig werden darf.

### **3.4.2 Die europarechtlichen Voraussetzungen**

Die EU als internationale Organisation wird durch die Hohen Vertragsparteien mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV n.F.) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) errichtet (Art. 1 Abs. 3 EUV n.F.) und ist für alle Mitgliedstaaten gültig (Art. 349 AEUV). Sie ist regional begrenzt auf heute 27 europäische Staaten und kann somit per Beschluss dem Übereinkommen beitreten. Eine weitere Voraussetzung ist die vorhandene Rechtspersönlichkeit der EU (Art. 47 EUV n.F.).

Ein Beitritt der EG zu diesem völkerrechtlichen Vertrag einer anderen internationalen Organisation erfordert ein entsprechendes Verfahren für den Abschluss von völkerrechtlichen Abkommen (Art. 218 AEUV) sowie die entsprechenden Vertragsschlusskompetenzen. Sie ergeben sich aus den Bestimmungen des Primärrechts beider Verträge und dem bestehendem Sekundärrecht<sup>69</sup>. Diese so genannte implizite Vertragsschlusskompetenz hat der Europäische Gerichtshof in mehreren Urteilen wie im AETR-Urteil über die implizite Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die EG<sup>70</sup>, dem Gutachten zum Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK<sup>71</sup> oder dem Gutachten über die ILO-Konvention<sup>72</sup> festgestellt. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind für die implizite Vertragsschlusskompetenz auch entsprechende Richtlinien

---

<sup>69</sup> Vgl. Schmalenbach: Art. 300 EGV Rn 6, in: Calliess, Ruffert (2007).

<sup>70</sup> EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263. In diesem Urteil wurde die implizite Vertragsschlusskompetenz auf bereits erlassene Verordnungen gestützt. Andere Rechtsakte wie Richtlinien zählten demzufolge noch nicht als Ermächtigungsgrundlage.

<sup>71</sup> EuGH, Gutachten 2/94, Slg 1996, I-1763, Rn 26 (EMRK).

<sup>72</sup> EuGH, Gutachten 2/91, Slg 1993, I-1061, Rn 26f (ILO).

und andere sekundärrechtliche Maßnahmen<sup>73</sup> eine Ermächtigungsgrundlage.

Die genannten EuGH-Urteile und Gutachten eröffneten der Kommission 2003 die Möglichkeit dem Rat zu empfehlen, sich an den Verhandlungen eines rechtsverbindlichen Instrumentes zum Schutz und zur Wahrung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu beteiligen<sup>74</sup>. Dabei stützte sie sich insbesondere auf Art. 19 AEUV, der bereits oft eine Grundlage bildete für Rechtsakte zur Bekämpfung von Diskriminierungen gegen Menschen mit Behinderungen erlassen wurden und das Übereinkommen eine vergleichbare Richtung einschlägt<sup>75</sup>. Im Jahr 2004 ermächtigte der Rat die Kommission sich anhand von gemeinsam beschlossenen Leitlinien an den Verhandlungen zu beteiligen. Im Februar 2007 übermittelte die Kommission dem Rat einen Beschlussvorschlag<sup>76</sup> zur Unterzeichnung des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls. Die Rechtsgrundlage bildeten die Artt. 13 EGV (jetzt: Art. 19 AEUV) und 95 EGV (jetzt: Art. 114 AEUV) zusammen mit dem Art. 300 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EGV (jetzt: Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 1 AEUV). Einen Monat später beschloss der Rat das Übereinkommen durch die Kommission unterzeichnen zu lassen. Damit ermächtigte der Rat die Kommission am 30. März 2007, dem Eröffnungstag erstmals ein Übereinkommen der VN im Namen der EU zu signieren<sup>77</sup>. Die Unterzeichnung galt aber nicht für das Fakultativprotokoll, da dies zu diesem Zeitpunkt noch einer Prüfung unterzogen wurde<sup>78</sup>.

Seit dem 24. November 2009 liegt der lang erwartete Ratsbeschluss<sup>79</sup> vor und kann die EU dem Übereinkommen beitreten (Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 1 AEUV). Die Urkunde kann aber erst dann hinterlegt und einen Monat nach Hinterlegung der Urkunde rechtskräftig werden, wenn alle 27 Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert haben<sup>80</sup>. Ob die Union dem zugehörigen Fakultativprotokoll noch beitreten wird, ist offen da der Rat hierzu keine

---

<sup>73</sup> Vgl. Schmalenbach: Art. 300 EGV, Rn. 8, in: Calliess, Ruffert (2007).

Dies wurde 2002 vom EuGH erneut in einem Vertragsverletzungsverfahren zwischen Dänemark und der Kommission über den Abschluss und die Anwendung eines bilateralen 'Open-skies'-Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Dänemark bestätigt. Vgl. EuGH, Rs. C-467/98, Slg. 2002, I-09519, Rn. 77 (Open Skies).

<sup>74</sup> KOM (SEK/2003/0116 endg.).

<sup>75</sup> KOM (2003) 16 endg.

<sup>76</sup> KOM (2007) (77). Der Vorschlag bezieht sich auf eine völkerrechtliche Übereinkunft. Daher wird der Art. 300 Abs. 2 EGV (jetzt: Art. 218 Abs. 8 AEUV) angewendet und der Beschluss ist das entsprechende Rechtsinstrument.

<sup>77</sup> Vgl. KOM (2003) D-HLG (2008), 4.

<sup>78</sup> Ratsbeschluss (ST07404/07) (nicht veröffentlicht); zum Vgl. KOM 2008/0170 (CNS), 2.

<sup>79</sup> Ratsbeschluss (15540/09) vom 24. November 2009

<sup>80</sup> Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=429&newsId=648&furtherNews=yes>

Entscheidung gefällt hat.

Der Beitritt zum Übereinkommen und dem Fakultativprotokoll erforderte ein zweistufiges Verfahren. Im ersten Schritt musste wie oben beschrieben der Beschluss zur Unterzeichnung erfolgen. Im zweiten Schritt der Beschluss zum Beitritt durch den Rat<sup>81</sup>. Die Kommission legte mittels ihres Initiativrechts dem Rat zwei Vorschläge für den Beitritt zum Übereinkommen und zum Fakultativprotokoll vor. Beide Vorschläge stützten sich auf die Artt. 13 (jetzt: Art. 19 AEUV), 26 (jetzt: Art. 31 AEUV), 47 Abs. 2 (jetzt: Art. 53 Abs. 1 AEUV), 55 (jetzt: Art. 62 AEUV), 71 Abs. 1 (jetzt: Art. 91 Abs. 1 AEUV), 80 Abs. 2 (jetzt: Art. 100 Abs. 2 AEUV), 89 (jetzt: Art. 109 AEUV), 93 (jetzt: Art. 113 AEUV), 95 (jetzt: Art. 114 AEUV) und 285 EGV (jetzt: Art. 338 AEUV) in Verbindung mit Art. 300 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EGV (jetzt: Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 1 AEUV).

Der AEUV regelt die fakultative Zustimmung (a) bzw. Anhörung (b) des Europäischen Parlaments (EP) vor dem Ratsbeschluss (Art. 218 Abs. 6 UAbs. II AEUV). Und dieses hatte zwei positive Stellungnahmen zum Beschluss über den Beitritt zum Übereinkommen<sup>82</sup> und zum Fakultativprotokoll<sup>83</sup> abgegeben (nach Art. 300 Abs. 3 UAbs. 1 EGV; jetzt: Art. 218 Abs. 6 AEUV). Die rechtliche Grundlage für einen Beitritt zum Übereinkommen war damit gegeben. Abschließend beschloss der Rat mit qualifizierter Mehrheit den Beitritt zu beiden Verträgen (Art. 300 Abs. 1 UAbs. 2 EGV; jetzt: Art. 218 Abs. 8 AEUV).

Beide Verträge berühren Sachgebiete der Union wie der Mitgliedstaaten und müssen als sogenannte gemischte Abkommen unterzeichnet werden<sup>84</sup>. Dementsprechend wird das Subsidiaritätsprinzip<sup>85</sup> (Art. 5 EUV) angewendet.

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen und zum Fakultativprotokoll wird die Union für jeweils beide Beschlüsse eine Erklärung nach Art. 44 Abs. 1 des Übereinkommens hinterlegen. Darin werden die zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geteilten

---

<sup>81</sup> KOM 2008/0170 (CNS), 2f. und KOM 2008/0171 (CNS), 2f.

<sup>82</sup> KOM 2008/0170 (CNS).

<sup>83</sup> KOM 2008/0171 (CNS).

<sup>84</sup> Vgl. KOM 2008/0170: Erwägungsgrund 5; Schmalenbach: Art. 300 EGV Rn. 30, in: Calliess, Ruffert, (2007).

<sup>85</sup> Das Subsidiaritätsprinzip wurde bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte für den Bereich Umweltrecht aufgenommen. Mit dem Subsidiaritätsprinzip werden ausschließliche und andere Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten definiert. Das Konzept wurde in einem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dargelegt und dem VvA beigefügt.

Zuständigkeitsbereiche benannt<sup>86</sup>. Zu den Zuständigkeitsbereichen gehören etwa Antidiskriminierungsmaßnahmen (Art. 19 AEUV), der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Artt. 31, 49-55, und 62 AEUV), der Eisenbahn-, Straßen-, See- und Luftverkehr (Artt. 91, 100 AEUV), staatliche Beihilfen (Artt. 107,108 AEUV), indirekte Steuern (Art. 157 AEUV) und Statistik (Art. 338 AEUV). Die Koordinierung des Bereichs Beschäftigung ist eine gemeinsame Aufgabe von der EG und der Mitgliedstaaten (Art. 145 AEUV). Die Union unterstützt und ergänzt die mitgliedstaatliche Bildungspolitik (Art. 165 AEUV) und Politik der beruflichen Bildung (Art. 166 AEUV). Das strategische Handeln der EU verfolgt darüber hinaus das Ziel mittels Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts die harmonische Entwicklung der Union zu befördern (Art. 174 Abs. 1 AEUV). Die genannten Zuständigkeitsbereiche können sich der Erklärung zufolge bedingt durch die Weiterentwicklung der Gemeinschaftskompetenzen ändern. Gleichzeitig wird mit den derzeit begrenzten Zuständigkeitsbereichen die rechtliche Wirkung nach einem Beitritt zu beiden Menschenrechtsdokumenten sicher gestellt. Mit der Ratifikation des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls in den Mitgliedstaaten wird darüber hinaus ein kohärentes Vorgehen gesichert<sup>87</sup>.

Der am 24. November 2009 abgestimmte Ratsbeschluss über den Beitritt zum Übereinkommen und dem Fakultativprotokoll hat die Union den Willen bekundet, dieses internationale Menschenrechtsdokument in den *acquis communautaire*<sup>88</sup> aufzunehmen und umzusetzen<sup>89</sup>. Begründet wird dies unter anderem mit den gemeinsamen Kernelementen Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, aktive Eingliederung.

In der Normenhierarchie des Europarechts stehen beide internationalen Verträge materiell-rechtlich auf der Ebene zwischen den (EUV n. F. und AEUV) und dem Sekundärrecht<sup>90</sup>.

Der Beitrittsbeschluss des Rates zu beiden Dokumenten (Art. 1, 2008/0170 und 2008/0171)

---

<sup>86</sup> Vgl. KOM 2008/0170: Erwägungsgrund 6 und KOM 2008/0171: Erwägungsgrund 9.

<sup>87</sup> Vgl. Streinz: Europarecht, Rn 489.

<sup>88</sup> Unter dem *acquis communautaire* wird die Gesamtheit des Gemeinschaftsrechts (Primärrecht, Sekundärrecht und ungeschriebenes Recht) und -bestands (politische Zielsetzungen, Aktionsprogramme) verstanden. Vgl. Streinz: Europarecht, Rn. 97.

<sup>89</sup> Bereits 1974 hat der EuGH in seinem Urteil zur Rs 181/73, Slg. 1974 (Haegeman) „Völkervertragsrecht als integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“ benannt und dies in ständiger Rechtsprechung bestätigt. Schmalenbach: Art. 300 EGV Rn. 58, in: Calliess / Ruffert.

<sup>90</sup> Vgl. Schmalenbach: Art. 300 EGV Rn. 82, in: Calliess / Ruffert; Streinz: Europarecht, Rn 693; Herdegen (2009), 148 Rn 1.

enthält allerdings einen Vorbehalt zum Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens. Der Artikel anerkennt Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht auf Arbeit. Für den Bereich Arbeit gibt es jedoch in der Richtlinie 2000/78/EG die Einschränkung, dass Menschen mit Behinderungen von der Beschäftigung bei Streitkräften ausgeschlossen werden dürfen (Art. 3 Abs. 4 2000/78/EG). Damit wirkt das Übereinkommen in diesem Lebensbereich nicht vollständig und die Möglichkeit für einen legalen Ausschluss bleibt bestehen.

Der Ratsbeschluss zum Übereinkommensbeitritt ermächtigt die Organe<sup>91</sup> einen Koordinierungsmechanismus gemäß Art. 33 Abs. 1 des Übereinkommens einzurichten, dessen Struktur nach Art. 33 Abs. 2 des Übereinkommens jedoch von dem Rat zu beschließen ist (Art. 3, 2008/0170).

### **3.5 Zusammenfassung**

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verleiht dem einzelnen Menschen mit Behinderung all jene Rechte, die zu den universellen Menschenrechten gehören. Dabei werden die langjährigen Forderungen der Behindertenbewegung nach Anerkennung ihrer Rechte im Allgemeinen und dem Recht auf ein selbstbestimmtes Leben, der Autonomie, der Befähigung (Empowerment) von Menschen mit Behinderungen sowie der Teilhabe im Besonderen mit dem Übereinkommen auf internationaler Ebene und zu einem Teil des Völkerrechts<sup>92</sup> verankert. Damit werden qualitativ neue Maßstäbe für die Ausgestaltung der Behindertenpolitik der Vertragsstaaten gesetzt.

Mit dem Übereinkommen wird grundlegend die individualisierte, defizitorientierte, (bio-)medizinische Betrachtungsperspektive auf Behinderung aufgebrochen und der, mit der ICF eingeleitete Perspektivwechsel, verrechtlicht.

Weiterhin stellt das Menschenrechtsdokument die Rechte für und von Menschen mit Behinderungen in den Mittelpunkt. Damit sie ihre im Dokument enthaltenen Rechte

---

<sup>91</sup> Zu denen gehören gemäß Art. 7 EGV unter anderem das EP, der Rat und die Kommission.

<sup>92</sup> Vgl. bspw. Degener, APuZ 2003; Light: Disability and Human Rights; Bielefeldt, IMEW 2008; Graumann, IMEW 2008;

wahrnehmen können richtet sich das Übereinkommen an die Vertragsstaaten bzw. Internationalen Organisationen, nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie die Zivilgesellschaft. Im Wechselspiel dieser drei Akteure soll eine Umsetzung erfolgen, die die Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen beeinflusst und im Sinne des Übereinkommens ändert.

Der Beitritt zum Übereinkommen und zum Fakultativprotokoll durch die Mitgliedstaaten und der EU ist Ausdruck gemeinsam geteilter Werte. Gleichzeitig werden Menschen mit Behinderungen auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene als Träger von Rechten, als Rechtssubjekte und nicht mehr als bloße Objekte im rechtlichen wie politischen Handeln betrachtet.

Durch das Übereinkommen sind das Gender Mainstreaming wie das Disability Mainstreaming in der europäischen Behindertenpolitik stärker miteinander verschränkt, was zu einer qualitativen Verbesserung der Behindertenpolitik beiträgt.

Durch den kommenden Beitritt der EU wird das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Bestandteil des Europarechts<sup>93</sup>. Es bietet mittels ihres umfassenden Inhalts eine zusätzliche rechtliche Grundlage in der europäischen Behindertenpolitik, die durch zahlreiche Entwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten vorgebracht wurde.

#### **4. Über die Entwicklung der europäischen Behindertenpolitik**

Behindertenpolitik ist ein Bereich (nationalstaatlicher) Sozialpolitik und nicht im Kompetenzbereich der Union angelegt. Gleichwohl hat die Union seit ihrer Gründung sozialpolitische Maßnahmen bspw. in der Beschäftigungspolitik und zur Rehabilitation ergriffen und in ihren Förderprogrammen Kriterien aufgenommen, die Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Inzwischen umfasst die europäische Behindertenpolitik Bereiche wie Gesundheit und Rehabilitation, Beschäftigung und Ausbildung, Dienstleistungen und Sicherstellung von Mobilität, Gleichbehandlung und

---

<sup>93</sup> Vgl. Waddington, 2007, 3.

Nichtdiskriminierung. Dabei ergänzen und unterstützen die behindertenpolitischen Handlungen der EU die Behindertenpolitiken der Mitgliedstaaten. Zu diesen Handlungen gehören gesetzgeberische Rechtsakte wie die Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/78/EG und Aktionsprogramme<sup>94</sup> sowie Verordnungen zu einzelnen Bereichen und Förderungen<sup>95</sup>.

In den nachfolgenden zwei Abschnitten (Kapitel 4.1 und 4.2) soll die Entstehung der europäischen Behindertenpolitik und deren zunehmende Bedeutung für die wirtschaftliche wie soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen dargestellt und zusammengefasst werden (Kapitel 4.3).

## 4.1 Anfänge

Die Herausbildung der europäischen Behindertenpolitik setzt in den 70er Jahren ein und wurde seither in verschiedenen Zeitphasen ausgeformt. Ihre Entwicklung hängt eng mit den ersten sozialpolitischen Maßnahmen der Kommission im Bereich der Koordinierung von Sozialrecht und Arbeitsschutzstandards zwischen den Mitgliedstaaten zusammen. Die Kommission zielte mit der rechtlich verbindlichen Verordnung Nr. 3/58 (EWG) auf die Absicherung der Grundfreiheit Freizügigkeit<sup>96</sup> durch die sozialrechtliche Koordinierung des sozialen Schutzes von Wanderarbeitnehmern.

Die ersten behindertenpolitischen Handlungen für Menschen mit Behinderungen begannen 1974 mit dem sozialpolitischen Aktionsprogramm<sup>97</sup>, das die Grundlage für eine Entschließung<sup>98</sup> des Rates über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm zur beruflichen Rehabilitation von Behinderten<sup>99</sup> legte. Darin sollen Menschen mit Behinderungen gezielt mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden. Aus diesem

---

<sup>94</sup> Laut Art. 249 EGV sind Programme und Leitlinien teilweise verbindliche Rechtshandlungen, s. Ruffert: Art. 249 EGV Rn 137, in: Calliess / Ruffert.

<sup>95</sup> Über das Academic Network for European Disability Experts (ANED) kann eine Zusammenstellung aktueller europäischer Gesetzgebung mit Bezug zu Behinderung abgerufen werden: Waddington (Hrsg.): Annotated review of European legislation which makes a reference to disability. 2009 (<http://www.disability-europe.net/en/themes/Law%20and%20policy>)

<sup>96</sup> Die weiteren drei Grundfreiheiten sind: Waren-, Kapital-, Dienstleistungsfreiheit.

<sup>97</sup> ABl. 1974 Nr. C 013, S. 01-04.

<sup>98</sup> Entschließungen enthalten politische Verpflichtungen, die auch eine normative Kraft entfalten können, vorausgesetzt, sie konkretisieren die Pflicht aus Art. 10 EGV (jetzt: Art. 4 EUV). Dabei sind sie unverbindlich und begründen keinerlei Rechte und Pflichten. Sie sind wirksam, wenn sie nicht gegen Primär- oder Sekundärrecht verstoßen. Sie haben eine vorbereitend-kooperative Funktion. s. Ruffert: Art. 249 EGV (jetzt: Art. 288 AEUV) Rn 136, in: Calliess / Ruffert.

<sup>99</sup> ABl. 1974 Nr. C 080, S. 30-32.

Aktionsprogramm zur beruflichen Rehabilitation sollten zusätzliche kurz- wie langfristige Aktionsprogramme für die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Ausbildung, Arbeit und Wohnen aufgestellt werden. Ziel dieses Aktionsprogramms war die Förderung und Sicherung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dabei wurde in der EntschlieÙung *Behinderung* als eine dauerhafte Einschränkung der körperlichen oder geistigen Leistungsfähigkeit definiert, die eine volle Teilnahme am Arbeitsleben erschwert. Die Leistungs- und damit Arbeitsfähigkeit sollte mittels medizinischer, beruflicher und sozialer Rehabilitation und Anpassungen der Umwelt hergestellt und abgesichert werden.

Im Jahr 1980 gründete sich im EP die Disability Intergroup, ein parteiübergreifender Zusammenschluss von Parlamentariern und Parlamentarierinnen, die bis heute als Expertengruppe zu Behindertenfragen arbeitet.

Anlässlich des Internationalen Jahres der Menschen mit Behinderungen 1981 brachte die Kommission eine Mitteilung heraus, auf deren Grundlage eine gemeinschaftliche Aktion zur Eingliederung von Behinderten in die Gesellschaft erfolgen sollte.<sup>100</sup> Der Fokus lag auf den Bereichen Lernen, Arbeiten, Wohnen, das soziale Umfeld und die Herstellung einer barrierefreien Umwelt im Zusammenspiel mit rehabilitativen Maßnahmen.

Mitte der 80er Jahre beschloss der Rat der EG eine rechtlich unverbindliche Empfehlung zur Beschäftigung von Behinderten in der EG<sup>101</sup>. Mit der Empfehlung sollten die Mitgliedstaaten auf eine „angemessene Behandlung“ von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Beschäftigung und Berufsbildung hinwirken. Dafür sollten alle Formen von Diskriminierungen und Barrieren beseitigt und Fördermaßnahmen ergriffen werden. Die Empfehlung zielte damit auf eine rechtliche Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen und die Anerkennung „auf ein uneingeschränktes aktives und selbständiges Leben“<sup>102</sup>. Obwohl die Empfehlung keine rechtlich bindende Wirkung entfalten konnte, regte sie die Mitgliedstaaten an, Fördermaßnahmen für mehr Beschäftigung von behinderten Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ergreifen.

Der Rat verständigte sich 1988 auf ein großes Aktions- und Förderprogramm namens HELIOS

---

<sup>100</sup> ABl. 1981 Nr. C 347, S. 14–31.

<sup>101</sup> ABl. 1986 Nr. L 225, S. 43–47.

<sup>102</sup> Zit. nach Maschke, 199.

I<sup>103</sup>, das bis 1991 mit einem Budget von 38 Mio. DM lief. HELIOS I beinhaltete die Förderung von lokalen Initiativen, internationalen Wissenstransfer und Vernetzung, um Lösungsstrategien für die soziale Integration auszutauschen. Weitere Inhalte waren die Förderung der unabhängigen Lebensführung, der Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die Förderung von Frauen mit Behinderungen und die Koordinierung der schulischen Eingliederung von Kindern mit Behinderungen in die allgemeine Schule. Im Ergebnis sollte ein Gemeinschaftskonzept entstehen, das auf die berufliche Bildung und Rehabilitation sowie die wirtschaftliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen abzielte.

Ein Jahr später trat die rechtlich nicht verbindliche Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer in Kraft. Darin wurde bestimmt, dass Menschen mit Behinderungen einen Anspruch auf Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung haben, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen befördern und für die Bereiche berufliche Bildung, Ergonomie, Zugänglichkeit, Mobilität, Verkehrsmittel und Wohnung geltend machen können (Abschnitt 26 SozGR).

1990 verständigte sich der Rat in einer EntschlieÙung auf die Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen in das allgemeine Schulsystem<sup>104</sup>. Diese EntschlieÙung wurde 2003 unter dem Titel Chancengleichheit für Schüler und Studierende mit Behinderungen in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung erneuert<sup>105</sup>.

Das HELIOS-I-Programm wurde mit dem HELIOS-II-Programm<sup>106</sup> von 1993 bis 1996 fortgesetzt und umfasste ein Budget von 35 Mio. DM. Die Fortsetzung zielte auf einen intensiveren Informations- und Erfahrungsaustausch über Maßnahmen auf nationaler Ebene zwischen den Mitgliedstaaten. NROs sollten bei diesem Austausch ausdrücklich von den Mitgliedstaaten einbezogen werden.

Aus Anlass des Europäischen Tages der Menschen mit Behinderungen fanden 1993 und 1994 auf europäischer Ebene zwei Europäische Parlamentstreffen der Menschen mit Behinderungen statt. Die Treffen schlossen mit der Forderung nach einer

---

<sup>103</sup> Ratsbeschluss (88/231/EWG), S. 0038-0044.

<sup>104</sup> RatsentschlieÙung (90/C162/02), S. 2-3

<sup>105</sup> RatsentschlieÙung (2003/C 134/04), S. 06-07.

<sup>106</sup> Ratsbeschluss (93/136/EWG), S. 30-36.

Antidiskriminierungsgesetzgebung ab, die mit dem Vertrag von Maastricht entstehen sollte. Zudem sollten Instrumente entwickelt werden, um die Chancengleichheit in den Bereichen Beschäftigung, bei Vertragsabschlüssen und den Förderkriterien zu verwirklichen. Darüber hinaus wurden Studien zu den Menschenrechten von Menschen mit Behinderungen und eine stärkere Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen eingefordert.

Im Ergebnis des Treffens 1994 einigten sich die Teilnehmenden dann auf eine Definition von Behinderung: „A Disabled Person is an individual in their own right, placed in a disabling situation, brought about by environmental, economic and social barriers that the person, because of their impairment(s), cannot overcome in the same way as other citizens. These barriers are all too often reinforced by the marginalizing attitudes of society. It is up to society to eliminate, reduce or compensate for these barriers in order to enable each individual to enjoy full citizenship, respecting the rights and duties of each individual.“<sup>107</sup>.

Diese Definition fand bis heute keinen Eingang in die europäische Behindertenpolitik.

Resultierend aus diesen Treffen und dem Vermittlungs- und Austauschprozess entstand jedoch das Europäische Behindertenforum (EDF) als europäischer Dachverband der nationalen Behindertenselbsthilfeorganisationen, das als Lobbyeinrichtung für die Interessen und Belange der Menschen mit Behinderungen auf- und eintritt.

Die Kommission veröffentlichte 1993 das Grünbuch<sup>108</sup> zur Sozialpolitik mit zahlreichen Diskussionsbeiträgen, in denen die soziale Segregation und besondere Versorgung als unvereinbar mit der menschlichen Würde kritisiert wurde. Insbesondere das eingeführte Mainstreaming-Prinzip sollte nicht durch Institutionalisierung verhindert werden. Mit dem nachfolgenden Weißbuch zur Sozialpolitik (1994) verfolgte die heutige Union schließlich Maßnahmen zur Herstellung und Festigung des Grundrechts auf Chancengleichheit sowie dem Schutz vor Diskriminierung für Menschen mit Behinderungen.

---

<sup>107</sup> Vgl. Marchbank, 10.

<sup>108</sup> Grünbücher werden von der Kommission veröffentlicht und enthalten Denkanstöße zu spezifischen Themen. Gleichzeitig können sie Grundlage für Rechtsvorschriften sein, die in Weißbüchern konkretisiert werden. In Weißbüchern werden Vorschläge für gemeinschaftliche Maßnahmen in einem bestimmten Bereich unterbreitet. Auf der Grundlage von Weißbüchern können Aktionsprogramme der Union im betreffenden Bereich initiiert werden.

Quelle: [http://europa.eu/scadplus/glossary/green\\_paper\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_de.htm) und [http://europa.eu/scadplus/glossary/white\\_paper\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/white_paper_de.htm).

Die zahlreichen rechtsverbindlichen wie -unverbindlichen Maßnahmen führten seit den 70er Jahren zu einem sozial- wie behindertenpolitischen Profil der EG.

In den ersten Jahren lag der Schwerpunkt aller gemeinschaftlichen Handlungen in der Einrichtung von gemeinschaftlichen Förderprogrammen für die Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben. Die Mitgliedstaaten sollten zudem rehabilitative Maßnahmen sichern und bereitstellen. In diesem Zusammenhang bestanden auch viele Fragen zum komplexen Feld des Sozialschutzes und der sozialen Sicherheit sowie zum Zugang zu Gesundheits-(dienst-)leistungen<sup>109</sup>. Diese Entwicklungen führten zu einer zunehmenden Europäisierung von Behindertenfragen, wobei das Verständnis von Behinderung auf dem medizinischen Ansatz beruhte.

Die Ereignisse auf internationaler Ebene wie die Dekade der Menschen mit Behinderungen beeinflussten die sozialpolitischen Aktivitäten der EG in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und die Entwicklung der europäischen Behindertenpolitik.

## **4.2 Vertragliche Entwicklungen**

Die Überführung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 EGV; jetzt: Art. 5 EUV n. F.) in den allgemeinen Teil im Vertrag von Maastricht (VvM, 1993) bedeutete eine erste Begrenzung für die Fortentwicklung der europäischen Behindertenpolitik und konnte erst mit der Entschließung des Europäischen Rates zur Chancengleichheit für behinderte Menschen 1996 überwunden werden<sup>110</sup>.

Hierin einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Strategie der Behindertenpolitik, die Chancengleichheit, Antidiskriminierung, Mainstreaming, Teilhabe in allen Lebensbereichen sowie Barrierefreiheit als wesentliche Ziele definierte. Instrumente wie die weitere

---

<sup>109</sup> Eine tiefer gehende Analyse zu Zugangsfragen und bestehenden -hindernissen sowie Urteilen des EuGH zu Gesundheits- und Sozialsystemen sowie -diensten kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen werden. An dieser Stelle sei daher auf verschiedene Autoren zu diesem Thema hingewiesen: Schulte, Bernd: Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Europäischen Union, in: APuZ 2003, S. 46-54; Welti, Felix: Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. Tübingen 2005.

<sup>110</sup> Vgl. Maschke, 201; Quinn, 10.

Kooperation der Mitgliedstaaten, ein Monitoring-System, das Mainstreaming-Prinzip für alle politischen Handlungen und die Einbeziehung von Menschen mit Behinderung wie deren Organisationen in die Entscheidungsprozesse sollten den Umsetzungsprozess stützen.

Mit dieser EntschlieÙung konnte die europäische Behindertenpolitik weg von einer kompensations- und rehabilitationsorientierten hin zu einer rechtegeleiteten Behindertenpolitik fortentwickelt werden.

Einen weiteren kräftigen Entwicklungsschub bekam die europäische Behindertenpolitik mit dem Vertrag von Amsterdam (VvA, 1997) und der Einführung von dem Artikel 13 EGV zu Antidiskriminierungsmaßnahmen (jetzt: 19 AEUV). Der Artikel legt fest, dass die EG Maßnahmen ergreifen darf die Diskriminierung unter anderem aus Gründen einer Behinderung bekämpfen.

Weiterhin führte der neue Art. 137 zur Zusammenarbeit in sozialen Fragen (jetzt: Art. 153 AEUV) im VvA die Möglichkeit eines Tätigwerdens der Union und ergänzende Handlungen in verschiedenen Bereichen wie der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung (Art 1 lit. j) EGV; jetzt: Art 153 lit. j) AEUV)) ein. Nach Whittle formt dieser neue Artikel eine alternative rechtliche Basis für weitere Antidiskriminierungsmaßnahmen außerhalb von Beschäftigung<sup>111</sup>. Mit dem VvA nahmen die Mitgliedstaaten der EG eine Erklärung zu Personen mit einer Behinderung an. Darin einigen sie sich, „daß [sic!] die Organe der Gemeinschaft bei der Ausarbeitung von Maßnahmen nach Artikel 100a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft den Bedürfnissen von Personen mit einer Behinderung Rechnung tragen.“<sup>112</sup> Der genannte Art. 100a ist der heutige Art. 114 AEUV und deutet ein erstes Mainstreaming von Behindertenfragen an.

Nach dem VvA trat 2000 die Charta der Grundrechte (GRCh) in Kraft. Sie bindet bisher nur die Organe wie die Einrichtungen der EG und unterliegt bei Anwendung dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 51 Abs. 1 GRCh). Für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs formt die Charta eine Rechtserkenntnisquelle<sup>113</sup>. Neben diesen vertraglichen

---

<sup>111</sup> Whittle: Disability Rights After Amsterdam, 7.

<sup>112</sup> ABl. 1997 Nr. C 340, S. 0135.

<sup>113</sup> Vgl. Schroedter, 33.

Entwicklungen schlug die Kommission eine materiell begrenzte Legislativmaßnahme vor, mit der Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen wie einer Behinderung bekämpft werden sollte. Daraus resultierte die allgemeine Rahmenrichtlinie 2000/78/EG, die auf die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zielt.

Flankiert wurde die Richtlinie von einem Aktionsprogramm (2001-2006), das die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten für die Thematik Diskriminierung, diskriminierende Handlungen sowie deren Folgen und Bekämpfung sensibilisieren sollte. Ergänzend stellte die Kommission Fördermittel aus der neuen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2000-2006) bereit, um Ideen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie, insbesondere für eine Integration fördernde Arbeitswelt und dem sozialen Eingliederungsprozess weiterzuentwickeln und voranzubringen.

Die Bekämpfung von Diskriminierung auf Grund einer Behinderung ist verankert in zahlreichen anderen Initiativen wie dem Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierung<sup>114</sup> und dem Jahr der Chancengleichheit 2007.

Mit dem Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen (2003) verfolgte die EG das Ziel, auf die Belange von Menschen mit Behinderungen sowie auf die Heterogenität von Diskriminierung und diskriminierenden Handlungen aufmerksam zu machen. Weitere Aspekte waren unter anderem die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Förderung des Erfahrungsaustauschs über Verfahren und Strategien in der Integration von Menschen mit Behinderungen, die Zusammenarbeit zwischen Beteiligten wie bspw. den Betroffenen und ihren Angehörigen, staatlichen Einrichtungen, Interessengemeinschaften, Sozialpartnern und Wissenschaftlern. In diesem Jahr standen EG-weit Themen im Mittelpunkt, die nachfolgend in den Disability Action Plan (DAP) einfließen. Der DAP ist ein Aktionsprogramm und enthält Ziele sowie spezifische Maßnahmen, die in der Programmlaufzeit (2003-2010) von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Zudem dient es der Kommission als Instrument, um die Belange von Menschen mit Behinderungen in alle Politikfelder einzubeziehen. Auf die Schwerpunkte wird im Kapitel 5 noch näher eingegangen.

---

<sup>114</sup> Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006) (2000/750/EG); KOM: Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuerter Engagement (KOM (2008) 420 endg.).

Mit dem Vertrag von Lissabon (VvL)<sup>115</sup> als letzte Vertragsreform (2007) gehen institutionelle und grundrechtliche Veränderungen einher. Teil des Lissabonner Vertrags ist die Charta der Grundrechte, die den Verträgen rechtlich gleichgestellt ist (Art. 6 Abs. 1 EUV n. F.) und nunmehr Rechtsverbindlichkeit erhält<sup>116</sup>.

Mit der Grundrechtecharta als Bestandteil im Vertrag werden die Rechte aller Menschen also auch die von Menschen mit Behinderungen auf europäischer Ebene stärker verankert. Das stärkt als zentraler Aspekt die Würde der Menschen (Art. 1 GRCh), die Rechtsgleichheit aller Personen vor dem Gesetz („Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich“ Art. 20 GRCh) und damit die formell-rechtliche Position von Menschen mit Behinderungen.

Die Grundrechtecharta enthält den für Menschen mit Behinderungen wichtigen Art. 26, in dem die Union die gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen und das Recht auf Selbstbestimmung achtet und anerkennt. Weiterhin soll die Union der EMRK (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EU n.F.) beitreten. Die Grundrechte aus der EMRK sind mit den mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferungen Teil der allgemeinen Grundsätze im Unionsrecht (Art. 6 Abs. 3 EU n.F.).

Im März 2008 nahm der Rat eine Entschließung an, die die Bedeutung und Berücksichtigung der Menschenrechte in der europäischen Behindertenpolitik betont<sup>117</sup>. Dazu gehören die Annahme und Umsetzung des Übereinkommens, die weitere Ausgestaltung einer barrierefreien Umwelt, das Bemühen um den Besuch von allgemeinbildendem Unterricht für Kinder mit Behinderungen und das Sammeln von Daten und Beobachten von Entwicklungen.

---

<sup>115</sup> Der Vertrag von Lissabon wurde am 18./19. Oktober 2007 in Lissabon verabschiedet. Bei dem Vertrag handelt es sich um eine konsolidierte Fassung des ein Jahr vorher nach Volksreferenden in den Niederlanden und in Frankreich gescheiterten Vertrags über eine Verfassung für Europa. Auch der Lissabonner Vertrag stieß bei einer Volksabstimmung in Irland am 12. Juni 2008 auf Ablehnung. Gleichwohl ging der Ratifizierungsprozess weiter. Auf einer Ratssitzung am 11. Dezember 2008 entschieden die Mitgliedstaaten, dass die Regelung „Ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ weiterhin gilt und weitere zentrale Kritikpunkte in follow-up-Arbeiten bis Mitte 2009 überarbeitet werden. Mit der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde von Tschechien am 13. November 2009 trat der Lissabonner Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft und führte zu den institutionellen und grundrechtlichen Veränderungen.

Die Union gründet sich seitdem auf den Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und den Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und tritt die Rechtsnachfolge der EG an. Sie erlangt erstmals in ihrer Gesamtheit Rechtspersönlichkeit und Völkerrechtsfähigkeit (Art. 1 Abs. 3, 47 EUV)

Über den Stand der Ratifikation siehe: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm).

<sup>116</sup> Vgl. Streinz: Europarecht, Rn 758f.

<sup>117</sup> Rat (2008/C75/01), ABl. 2008 Nr. C 75, S. 1–4.

In der Folge legte die Kommission im Sommer 2008 dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zum Beitritt des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls vor. Das EP war mit der Abgabe einer Stellungnahme beteiligt und befürwortete in seiner EntschlieÙung vom 24. April 2009 einen Beitritt zum Übereinkommen und zum Fakultativprotokoll<sup>118</sup>. Kurz vor dem internationalen Tag der Menschen mit Behinderung am 3. Dezember 2009 beschloss der Rat am 26. November 2009 dem Übereinkommen beizutreten<sup>119</sup>.

Parallel zum Beitrittsverfahren hat die Kommission eine weitere Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierung vorgeschlagen. Diese Richtlinie dehnt den Diskriminierungsschutz für unter anderem das Merkmal Behinderung auf die Bereiche Sozialschutz, Gesundheitsdienste, die sozialen Vergünstigungen, die Bildung und den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum) aus. Damit werden neben Arbeit und Beschäftigung weitere Felder in die Antidiskriminierungspolitik eingebunden (s. Kapitel 6.2).

#### **4.3 Zusammenfassung**

Die EU ist seit den 70er Jahren mit ihren behindertenrelevanten Instrumenten und Rechtsakten vielgestaltiger geworden. Auf diesem Weg wurden Behindertenfragen auf europäischer Ebene horizontal etabliert und formten mit zunehmender Masse die heutige europäische Behindertenpolitik. Eine unmittelbare vertikale Wirkung der europäischen Behindertenpolitik in die Mitgliedstaaten hängt eng mit der Aufnahme von Kriterien wie der Berücksichtigung von Barrierefreiheit als eine Bedingung für eine finanzielle Förderung durch Programme aus dem ESF und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie der Sammlung von statistischen Daten für die EU zusammen.

Mit der legislativen wie programmatischen Entwicklung der vergangenen Jahre kristallisieren sich die Beschäftigungs-, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik als wesentliche Handlungsfelder europäischer Behindertenpolitik heraus.

---

<sup>118</sup> EP (B6-0194/2009).

<sup>119</sup> Siehe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=429&newsId=648&furtherNews=yes>

Das schließt die Sicherung der Unabhängigkeit, Barrierefreiheit und soziale wie beschäftigungspolitische Integration und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ein. Behinderung wird nicht mehr primär als soziales Problem (Diskriminierung und Ausgrenzung) verstanden, sondern als Teil einer gesellschaftlichen, kulturellen Vielfalt verstanden, wodurch ein wesentlicher Aspekt des Übereinkommens umgesetzt wird. Gleichzeitig erfordert dies ein strategisches Vorgehen, um die gesetzten Ziele zu realisieren und in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. Ein solches Instrument ist der DAP der EU.

## 5. Der Disability Action Plan der Europäischen Union

Der erste Disability Action Plan *Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan*<sup>120</sup> ist das bisher wichtigste Instrument in der europäischen Strategie für Menschen mit Behinderungen und der europäischen Behindertenpolitik.

Mit dem Plan wird das Ziel einer integrativen Gesellschaft verfolgt. Zu diesem Zweck wird die Eingliederung und Teilhabe von behinderten Menschen in die Wirtschaft und Gesellschaft durch die Umsetzung der Rahmenrichtlinie 2000/78/EG<sup>121</sup>, der Herstellung einer barrierefreien Umgebung und dem Disability Mainstreaming in allen relevanten Gemeinschaftsmaßnahmen mit der Einrichtung von zusätzlichen Förderprogrammen unterstützt.

Das Aktionsprogramm ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich, sondern ergänzt die nationalen Handlungen in Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen mit Förderprogrammen. Daher sind auch Instrumente wie die Offene Methode der Koordinierung (OMK)<sup>122</sup> wichtig, um auf eine Angleichung der Verwaltungsvorschriften und

---

<sup>120</sup> KOM (2003) 650 endg.

<sup>121</sup> Seit 2008 ist die Kommission dabei, die einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen bezogen auf die Rahmenrichtlinie zu evaluieren. Dabei war die Frist zur Umsetzung für die EU-15-Staaten der 2. Dezember 2003, für die 2004 beigetretenen 10 Mitgliedstaaten der 1. Mai 2004 (also mit dem Übernahme des *acquis communautaire* durch den Beitritt) und für Bulgarien und Rumänien der 1. Januar 2007. Für die Umsetzung der Bestimmungen über die Diskriminierung aus Gründen unter anderem wegen einer Behinderung konnte zusätzliche eine Frist von drei Jahren in Anspruch genommen werden. Vgl. Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (KOM (2008) 225 endg.)

<sup>122</sup> Die OMK ist eine Methode, die auf eine Angleichung der unterschiedlichen Rechtstraditionen und – ordnungen hinwirkt. Sie ist 1997 im Rahmen der EBS entwickelt worden, in der sich die Mitgliedstaaten auf Rahmenbedingungen abstimmen und diese in ihrer nationalstaatlichen Gepflogenheiten implementieren. Dabei ist die Wahl der Mittel und die Form offen, ebenso ist keine Frist vorgegeben für eine Umsetzung der

Rechtsgrundlagen hinzuwirken. Die Gefahr ist dennoch, dass eine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten nicht einheitlich oder nicht vollständig erfolgt.

Der Zeitraum von 2004-2010 wird unterteilt in mehrjährige Zeitabschnitte mit einer Analyse der vorhergegangenen Periode und jeweils eigenen Schwerpunkten. Die Konzentration auf Schwerpunkte kann dabei zu einer Verengung im Blickfeld führen, so dass Behinderung in der entsprechenden Zeitphase nur noch unter diesem Aspekt beachtet wird und eine ganzheitliche Betrachtung nicht erfolgt.

In den sieben Jahren sind unter dem Leitmotiv der Teilhabe die drei Themen Barrierefreiheit, Beschäftigung und Disability Mainstreaming die Schwerpunkte.

Die Herstellung der Barrierefreiheit ist ein wichtiges Element, da die Union „Behinderung auch als soziales Konstrukt“ sieht<sup>123</sup>. So wurden bereits Richtlinien und Verordnungen erlassen, die auf die Herstellung einer barrierefreien Mobilität zielen<sup>124</sup>. Des Weiteren benennt die Kommission Produkte, Dienstleistungen und die bauliche Umwelt, die ohne Barrieren gestaltet bzw. angeboten werden sollen. Mit dem sogenannten universellen Design bzw. Design-for-All fördert die Union Programme, die EU-weit einheitliche technische Standards und Normierungen kombiniert mit Schulungen für in diesem Bereich tätige Akteure einführen.

Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen trägt entscheidend zur Eingliederung in das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben bei. Daher ist das Ziel von mehr Beschäftigung für behinderte Menschen auch in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)<sup>125</sup> verankert. Sie beruht auf Leitlinien, die im Rahmen der OMK entstanden. Als zentrale Finanzierungsinstrumente fördern die Programme des ESF und der Gemeinschaftsinitiative EQUAL die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.

---

Rahmenbedingungen. Charakteristisch an der Methode ist die Rechtsunverbindlichkeit. Die Mitgliedstaaten brauchen keine Sanktionierungen zu befürchten, wenn sie die Rahmenbedingungen nicht herstellen. Darin liegt auch ihre Schwäche, da sie keine volle Wirksamkeit garantiert.

<sup>123</sup> KOM (2003) 650 endg., 5.

<sup>124</sup> RL 2001/85/EG über besondere Vorschriften für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz (ABl. 2002 Nr. L 178, S. 1); RL 95/16/EG Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge (ABl. 1995 Nr. L 213, S. 0001 - 0032); VO 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität (ABl 2006 Nr. L 204, S. 1-9); VO-Vorschlag KOM/2008/0817endg. über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr.

<sup>125</sup> Die EBS wurde vom Europäischen Rat 1997 in Luxemburg beschlossen. 2005 wurde die EBS im Rahmen der Lissabon-Strategie überarbeitet und setzte den Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung.

Die EU wirkt weiter auf ein koordiniertes Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten hin, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Rechten, zu Leistungen und Ressourcen des sozialen Schutzes und der Gesundheitssysteme zu gewährleisten<sup>126</sup>.

Das Disability Mainstreaming meint die Einbeziehung und Berücksichtigung von Behindertenfragen in allen politischen Bereichen und rechtlichen Maßnahmen. Als Basis dienen ausführliche Informationen über die Lebenslagen der Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten und die kontinuierliche Kooperation mit den Organisationen der behinderten Menschen. Zudem soll das Disability Mainstreaming im Handeln der Union bei allen Gemeinschaftsstrategien, Initiativen und laufenden Prozesse berücksichtigt werden. Insbesondere bei beschäftigungsrelevanten Handlungen, bei der Bildung und beim lebenslangen Lernen ist dieses Instrument anzuwenden.

In die aktuelle Periode fällt auch der Beitritt der EU zum Übereinkommen (s. Kapitel 4.2). Die Kommission wie der Rat sehen aufgrund des Grund- und Menschenrechtsansatzes zwischen dem Übereinkommen und dem DAP viele Zusammenhänge. So soll laut Kommission das Übereinkommen durch den DAP in den Bereichen Beschäftigung, soziale Dienste, selbstbestimmtes Leben, Barrierefreiheit und der Entwicklungshilfe sowie mit dem Gender Mainstreaming umgesetzt werden können. Dafür wird eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, den beim UN-Ausschuss für die Rechte behinderter Menschen Anwesenden aus der EU und der High-Level Group on Disability (D-HLG) angestrebt.

Das bestehende Aktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen soll fortgesetzt werden und entsteht seit Dezember 2008 in einem Dialog zwischen der Kommission und den Schlüsselakteuren<sup>127</sup>. Das Europäische Behindertenforum als ein wichtiger Akteur fordert, dass die Umsetzung des Übereinkommens eine zentrale Rolle in der künftigen europäischen Behindertenpolitik einnehmen soll<sup>128</sup>. Das Ergebnis der Gespräche wird die Kommission in ihrem Vorschlag über einen nachfolgenden Aktionsplan (2011 - 2021) voraussichtlich zur Jahresmitte 2010 veröffentlichen.

Im aktuell laufendem DAP bilden Teilhabe (Kapitel 5.1), Barrierefreiheit (Kapitel 5.2),

---

<sup>126</sup> Dieser Prozess zur Förderung der sozialen Eingliederung wurde 2000 vom Europäischen Rat in Nizza mittels der OMK angestoßen. Vgl. KOM (2003) 650 endg., 6.

<sup>127</sup> Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=429&newsId=425&furtherNews=yes>, 10. Januar 2010.

<sup>128</sup> Vgl. [http://www.edf-fehp.org/Page\\_Generale.asp?DocID=13854&thebloc=23118](http://www.edf-fehp.org/Page_Generale.asp?DocID=13854&thebloc=23118), Stand: 10. Januar 2010.

Beschäftigung (Kapitel 5.3) und das Disability Mainstreaming (Kapitel 5.4) die Schwerpunkte. Der Aspekt Teilhabe ist das übergeordnete Ziel, was mit den drei nachfolgend genannten Elementen verwirklicht werden soll. Im Folgenden wird auf die vier Aspekte im Kontext der entsprechenden Bestimmungen aus dem Übereinkommen eingegangen und zusammengefasst (Kapitel 5.5).

## **5.1 Teilhabe**

Der Aspekt der Teilhabe umfasst das Selbstbestimmte Leben und die Einbeziehung in die Gemeinschaft mit der Wunsch- und Wahlfreiheit über den Aufenthaltsort und die Nutzung von gemeindenahen Unterstützungsdiensten, Dienstleistungen und Einrichtungen (Art. 19 BRK), die Teilhabe am kulturellen Leben wie Theater, Film/Kino, Sport und Erholung (Art. 30 BRK).

Teilhabe ist das Leitmotiv des DAP und wird mit den Themen Herstellung der Barrierefreiheit, Beschäftigung und Disability Mainstreaming konkretisiert. Die aktive Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und die Wirtschaft ist in diesen zwei Jahren (DAP 2006-2007)<sup>129</sup> Ausgangspunkt für alle Maßnahmen. Dieser Ansatz geht zurück auf das bürgerbezogene Konzept von Behinderung aus der EU-Grundrechtecharta und dem Übereinkommen. Danach möchte die EU Menschen mit Behinderungen dieselben Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten wie nichtbehinderten Menschen ermöglichen. Voraussetzung ist die Schaffung einer adäquaten Umfeldgestaltung, die zu mehr Unabhängigkeit führt und mittels Betreuungs- und Unterstützungsdiensten gewährleistet werden soll. Die individuellen Bedürfnisse stehen hier im Fokus mit dem Ziel die eigenständige Lebensführung von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern. Dazu gehört die Förderung von Menschen mit Behinderungen in Beschäftigungsverhältnisse durch die EBS.

Ein weiterer Aspekt ist der leichtere Zugang zu hochwertigen Unterstützungs- und Betreuungsleistungen über Sozialschutzleistungen. In diesem Zusammenhang werden Fragen zu Langzeitbetreuungs- und Unterstützungsleistungen auch für ältere Menschen mit

---

<sup>129</sup> KOM (2005) 604 endg.

Behinderungen aufgeworfen. Aus diesem Grund soll die OMK überarbeitet und die De-Institutionalisierung, der Abbau von Institutionen wie Wohnheimen vorangebracht werden<sup>130</sup>. Das Bestehen von Institutionen wurde bereits 2003 vom European Network for Independent Living (ENIL) kritisiert, da diese zum Ausschluss beitragen und der europäischen Politik, die auf Integration hinwirkt, entgegenstehen<sup>131</sup>. Diese Kritik ist berechtigt, jedoch bestehen kaum Handlungsmöglichkeiten für die Gemeinschaft, da dies nicht in ihren Kompetenzbereich fällt. Sie kann lediglich über Einzelmaßnahmen und eigene, die mitgliedstaatlichen Politiken ergänzende Handlungen Einfluss ausüben und auf eine Änderung der Verhältnisse hinwirken.

Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wird auch durch Mehrfachdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen verhindert. Besonders betroffen sind Frauen mit Behinderung (vgl. Kapitel 3.2). Daher fand in der zweiten DAP-Phase die Mehrfachdiskriminierung Eingang in die gemeinschaftlichen Diskurse.

## **5.2 Barrierefreiheit**

Barrierefreiheit dient der Teilhabe am Leben in all seinen Facetten und muss mittels Maßnahmen den gleichberechtigten „Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und –systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die in der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offen stehen oder für sie bereitgestellt werden“ (Art. 9 BRK). Diese Maßnahmen gelten bspw. für Gebäude wie Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten und Straßen. Dazu sind unter anderem Leitlinien und Mindeststandards, Schulungen zu Fragen der Barrierefreiheit, (Persönliche) Assistenzen oder die Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologie notwendig.

Die EU begründet ihr Engagement für eine barrierefrei gestaltete Lebenswelt mit der demografischen Entwicklung in Europa. Mit zunehmender Alterung der Bevölkerung steigt

---

<sup>130</sup> Zu diesem Ziel wurde im Rahmen des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 eine Studie entwickelt: Included in Society. Ergebnisse und Empfehlungen der europäischen Studie über gemeindenaher Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen.

<sup>131</sup> John Evans (ENIL).

auch die Zahl altersbedingter Behinderungen. Die Herstellung von Barrierefreiheit steigert die Lebensqualität für diese Bevölkerungsgruppe (gesteigert). Aus diesem Grund förderte die Gemeinschaft bereits in der ersten Aktionsphase (2004-2005) Schulungen zur barrierefreien Gestaltung von öffentlichen Gebäuden für Beschäftigte im Baubereich wie Architekten. Die Informationen über Barrierefreiheit im Bau sollen ausgetauscht werden und möglicherweise in eine europäische Normierung münden.

In der zweiten Phase (2006-2007)<sup>132</sup> lag der Fokus auf der Förderung von Angeboten barrierefreier Produkte und Dienstleistungen sowie einem barrierefreien Öffentlichen Personennah- und Fernverkehr. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 forderte die Kommission die Herstellung von Barrierefreiheit an Flughäfen über Hilfeleistungen und Einrichtungen wie einen Bord-Rollstuhl. Pilot- und Forschungsprojekte zur Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden liefen an und barrierefreie Schulungsmaterialien wurden entwickelt. In öffentlichen Ausschreibungen ist das Kriterium Barrierefreiheit als Standard aufgenommen worden, wobei die Umsetzung noch nicht konsequent in allen Mitgliedstaaten eingehalten wird.

Für die aktuelle Laufzeit des DAP (2008-2009)<sup>133</sup> liegt der Fokus auf Barrierefreiheit als Voraussetzung für eine aktive Integration. Dafür soll ein europäischer Markt frei von physischen Hindernissen bei Produkten, Dienstleistungen und Infrastrukturen entstehen. So ist im Bereich Verkehr eine Initiative für den See- und Busverkehr geplant und in der IKT soll die barrierefreie Gestaltung der elektronischen Kommunikation gefördert werden.

Der bisherige Plan, Barrierefreiheit mit einheitlichen Normen herzustellen, wird durch ein Mandat an die europäischen Normierungsgremien für einheitliche Barrierefreiheitsanforderungen untersucht, um das universelle Design zu verwirklichen. Das Übereinkommen definiert universelles Design als „ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen in der Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können. „Universelles“ Design schließt Hilfsmittel für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen, soweit sie benötigt werden, nicht aus.“ (Art. 2 BRK).

Die EU setzt derzeit einen Schwerpunkt auf die Informations- und Kommunikationstechnologie, in der Neuerungen die Handlungskompetenz von Menschen

---

<sup>132</sup> KOM (2005) 604 endg.

<sup>133</sup> KOM (2007) 738 endg.

mit Behinderungen stärken und damit ihren Zugang zur Beschäftigung erleichtern sollen. Dabei ist der Aktionsplan eEurope 2005<sup>134</sup> ein den DAP ergänzendes Instrument, mit dem nach barrierefreien Gestaltungsformen und einer Zugänglichkeitsstrategie geforscht werden kann. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Zugänglichkeit öffentlicher Gebäude, bei der das Konzept des universellen Designs angewendet werden soll, um die Beteiligung am Arbeitsleben sowie die Integration in Wirtschaft und Gesellschaft zu erleichtern.

Die Herstellung der Barrierefreiheit, wie das Bemühen um europaweit einheitliche Standards in den unterschiedlichen Lebensbereichen wird von der Gemeinschaft im Sinne des Übereinkommens gefördert. Allerdings müssen die einzelnen Maßnahmen und Initiativen der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Aktuell wird bspw. das Kriterium Barrierefreiheit in den Förderprogrammen oftmals unzureichend umgesetzt.

### **5.3 Beschäftigung**

Menschen mit Behinderungen haben „auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen [das Recht]<sup>135</sup> auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“ (Art. 27 BRK). Dieses Recht soll von den Vertragspartnern verwirklicht werden, um bspw. Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung im Zusammenhang mit Beschäftigung zu verbieten (Art. 27 lit. a) BRK), gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 lit. b) BRK) zu schaffen und angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz sicherzustellen (Art. 27 lit. i) BRK). Dazu gehört auch die Förderung von Programmen für die berufliche und fachliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen (Art. 27 lit. k) BRK).

Die hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen betrachtet die Kommission als ein Hindernis für das Wirtschaftswachstum<sup>136</sup>. Richard Light verbindet dieses Argument mit

---

<sup>134</sup> Aktionsplan eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle, KOM (2002) 263 endg.

<sup>135</sup> Eigene Einfügung.

<sup>136</sup> 42% der Menschen mit Behinderungen sind beschäftigt gegenüber 65% nichtbehindert Beschäftigten. Etwa

der Menschenrechtsperspektive und stellt fest, dass die Missachtung des Status' von Menschen mit Behinderungen als Rechtsträger und Bürger die ökonomische Aktivität verhindert<sup>137</sup>. Als Lösung verfolgte die Gemeinschaft in der ersten DAP-Phase das Konzept eines integrativen Arbeitsmarktes mit der vollständigen Umsetzung der Rahmenrichtlinie 2000/78/EG. In diesen Zeitraum fallen auch die ersten Gerichtsurteile<sup>138</sup> zur Rahmenrichtlinie (s. auch Kapitel 6.1.2).

Im Rahmen der EBS soll der Zugang und die Eingliederung in berufliche Bildung, Ausbildung, Beschäftigung und Weiterbeschäftigung verwirklicht werden. Schwerpunkte bilden die Beschäftigungsförderung von Menschen mit Behinderungen sowie die Gestaltung des Zugangs zum ersten Arbeitsmarkt mit dem Ziel die Beschäftigungslücke zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen bis 2010 zu verringern.

Ein wesentliches Hindernis für die Umsetzung dieses Zieles sind jedoch die unterschiedlichen nationalen Begriffsbestimmungen von *Behinderung*, was sich auch auf die Verwaltungspraktiken und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auswirkt. Durch das unterschiedliche Verständnis von Behinderung werden nicht alle betroffenen Personen erfasst und gelangen so in die spezielle Beschäftigungsförderung.

Bis heute gibt es keine von den Mitgliedstaaten anerkannte einheitliche Definition. Daher ist es das Ziel der Gemeinschaft, mit Hilfe von statistischen Erhebungen als Teil des Disability Mainstreaming eine europäische Grundlage zu schaffen (s. auch Kapitel 5.4).

Die Förderung von Arbeitskraft über Beihilfen beeinflusst allerdings auch die Wettbewerbspolitik. Daher regelt die Gemeinschaft, dass 60% der jährlichen Lohnkosten und Sozialversicherungsbeiträge vom jeweiligen Staat ohne Genehmigung der EU übernommen werden dürfen. Außerdem berücksichtigt die europäische Gesetzgebung seit 1989 neben Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten die behindertengerechte Gestaltung der Arbeitsstätte (RL 89/654 EWG unter den Punkten 15 und 26).

Mit dem Programm PLOTEUS, einem Informationssystem zu Möglichkeiten des Lebenslangen Lernens, fördert die Gemeinschaft das Lernen über die gesamte Lebensspanne

---

52% der behinderten Menschen sind nicht erwerbstätig gegenüber 28% der Nichtbehinderten. Vgl. KOM (2003) 650 endg., 8.

<sup>137</sup> Light: Disability and Human Rights, 19.

<sup>138</sup> EuGH, Rs. C-13/05, Chacón Navas/Eurest Colectividades SA, Slg 2006, I-06467 und EuGH, Rs. C-303/06, Coleman/Law, Slg 2008, 00000.

hinweg. In diesem Zusammenhang wurde das System durch Informationen und spezifische Fördermöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen wesentlich erweitert.

Die Auswertung der zweiten DAP-Phase (2006-2007)<sup>139</sup> zeigte, dass Menschen mit Behinderungen noch immer vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden. Insbesondere die Erwerbstätigkeit von Menschen mit geistigen Behinderungen ist geringer als bei Menschen mit körperlichen Behinderungen. Hinsichtlich der Geschlechterfrage befinden sich Frauen mit Behinderungen in einer schlechteren Lebenslage als Männer mit Behinderungen. Das heißt, sie sind überproportional von einer schlechteren Ausbildung, von Beschäftigungslosigkeit und Armut betroffen.

Die Antwort auf diese Ergebnisse ist der allgemeingültige europäische beschäftigungspolitische Ansatz, der zu einem policy mix mit dem Instrument *Flexicurity*<sup>140</sup> weiterentwickelt worden ist. Dieses Instrument ermöglicht flexible Beschäftigungsmodelle wie Teilzeitarbeit, Zeitarbeit und lebenslanges Lernen in modernen Sozialschutzsystemen, die ein angemessenes Einkommen bei Arbeitslosigkeit gewähren sollen. Hinzu kommen weitere flankierende Maßnahmen wie die unterstützte Beschäftigung und die aktive Eingliederung. Die unterstützte Beschäftigung zeichnet sich durch persönliche Unterstützung und Anpassungen am Arbeitsplatz aus. In dieser Hinsicht fördert die Kommission Konzepte zu Berufsbildungs- und Rehabilitationsmaßnahmen und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltungen und -gebern.

Im Ergebnis befördert Gemeinschaft mit ihren Initiativen und Maßnahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwar die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und den Abbau von Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung. Damit setzt sie einige Ziele des Art. 27 des Übereinkommens um, vorausgesetzt es handelt sich bei den Tätigkeiten auch um solche, die als Beschäftigung anerkannt sind. Aber die einschränkende Bestimmung aus der RL 2000/78/EG, nach der Menschen mit Behinderungen von Streitheeren ausgeschlossen werden dürfen, bleibt bestehen. Zudem bleiben die Mitgliedstaaten stark gefordert, Schritte zu unternehmen und Programme zu entwickeln, bei denen die europäischen ergänzend wirken können.

---

<sup>139</sup> KOM (2005) 604 endg.

<sup>140</sup> Vgl. ausführlicher zu diesem Instrument: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=de>, Stand: 10. Januar 2010.

## 5.4 Disability Mainstreaming

Mit dem Disability Mainstreaming soll der Aspekt Behinderung in allen politischen Bereichen von Anfang an mitgedacht und umgesetzt werden. Auf gemeinschaftlicher Ebene ist in der Schlussakte zum Vertrag von Amsterdam<sup>141</sup> erstmalig eine Selbstverpflichtung der Gemeinschaftsorgane enthalten, nach der bei allen Handlungen, Strategien und Aktionen zur Angleichung von Verwaltungs- und Rechtsvorschriften Fragen zu Behinderung zu berücksichtigen sind. Diese Regel betrifft alle Politikbereiche und ist somit zu einer Querschnittskompetenz der Gemeinschaft geworden. Sie berührt nicht die Bestimmungen über die Wahl von Rechtsakten und Gesetzgebungsverfahren für ein bestimmtes Politikfeld<sup>142</sup>. Der Mainstreaming - Ansatz formt eine allgemeine Basis für gemeinschaftliche und ergänzende behindertenpolitische Maßnahmen.

Mit dem Beschluss des Rates zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen<sup>143</sup> und dem Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen ist das Disability Mainstreaming<sup>144</sup> vorgebracht worden.

Die vollständige Umsetzung vom Mainstreaming stützt sich auf genauen Informationen sowie einer vielfältigen Beteiligung an politischen Prozessen<sup>145</sup>.

Daher wurden in der ersten Aktionsphase (DAP 2003-2005)<sup>146</sup> die Forschungen und statistischen Umfragen zu Behinderung in allen Bereichen gefördert. In der zweiten Phase des DAP wurden weitere Daten zur Integration in die Gesellschaft erhoben und die Statistikdatenbank Eurostat um das Modul über die soziale Eingliederung behinderter Menschen erweitert. Mit den statistischen Erhebungen erfüllt die Kommission eine weitere Vorgabe des Übereinkommens (Art. 31). Allerdings folgt daraus nicht, dass die Kommission aufgrund der Erkenntnisse rechtlich handeln darf.

---

<sup>141</sup> Erklärung 22 zur Schlussakte der Regierungskonferenz von Amsterdam, 1997.

<sup>142</sup> Vgl. Welti, 412.

<sup>143</sup> Ratsbeschluss (2001/903/EG).

<sup>144</sup> Ratsbeschluss (2000/750/EG).

<sup>145</sup> Vgl. KOM (2003) 650 endg.

<sup>146</sup> KOM (2003) 650 endg.

Das Disability Mainstreaming ist gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, den sozialen Verbänden und den Menschen mit Behinderungen auf allen politischen Ebenen umzusetzen und die Kommission wirbt stetig um eine rege Beteiligung<sup>147</sup>. Unmittelbare Wirkung kann die Kommission jedoch mit der finanziellen Unterstützung über die Strukturfonds erzielen, wobei ein laufendes Monitoring gewährleistet werden sollte<sup>148</sup>.

## 5.5 Zusammenfassung

Der DAP ist eine wichtige Informationsquelle und das zentrale Instrument, mit dem die europäische Behindertenpolitik weiter entwickelt und differenzierter wird. Er gibt die Grundstrukturen vor, die aus Sicht der EU hinsichtlich der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und Wirtschaft zu berücksichtigen sind. Daher ist ein follow-up des Programms für 2010 bis 2020 geplant<sup>149</sup>.

Mit dem Leitmotiv der Teilhabe wird der ganzheitliche Ansatz in den Schwerpunkten Barrierefreiheit, Beschäftigung und Disability Mainstreaming verfolgt. Dennoch sind nicht alle Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen erfasst. So fehlen Verknüpfungen zu anderen Politikfeldern wie Bildung oder Kultur, was teilweise den Grenzen der in den Verträgen festgelegten Kompetenzen geschuldet ist.

Die EU hofft, dass mit der Umsetzung des DAP gleichzeitig das Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen in den genannten Schwerpunkten effektiv und kohärent in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Folglich ist das Übereinkommen ein wichtiger Maßstab bei der Umsetzung des Aktionsprogramms. Die zentrale Aufgabe der Union wird es sein, den Umsetzungsprozess zu überwachen und darauf hinzuwirken, dass in allen Mitgliedstaaten Teilhabe für Menschen mit Behinderungen ermöglicht wird.

Grundlegend für Teilhabe, Barrierefreiheit, Beschäftigung und Disability Mainstreaming von und für Menschen mit Behinderung ist das gesellschaftliche Selbstverständnis ihrer Gleichbehandlung, die Unterlassung von Diskriminierung und Benachteiligungen in allen

---

<sup>147</sup> Vgl. KOM (2003) 650 endg.

<sup>148</sup> Zwischenbewertung des Europäischen Aktionsplans für Menschen mit Behinderungen 2003 bis 2010 – Schlussbericht. Zusammenfassung. Juni 2009

<sup>149</sup> Siehe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=429&newsId=648&furtherNews=yes>

Facetten. Aus diesem Grund ist die Verwirklichung von Gleichbehandlung, Chancengleichheit und Antidiskriminierung ein zentrales Ziel der EU.

## **6. Das (programmatische) Ziel der Antidiskriminierung und Gleichbehandlung**

Antidiskriminierung ist das Ringen um Anerkennung der Vielfalt in den Gesellschaften sowie die Achtung und Einhaltung der Grundsätze der Freiheit und Demokratie, der Menschenrechte und Grundfreiheiten in politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens.

Diskriminierende Handlungen, die auf einer Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung [Frauenförderung] aufgrund einer oder mehrerer unzulässigen Differenzierungsmerkmalen beruhen, stehen dem entgegen und können diese Werte einschränken oder in ihrer Umsetzung gefährden<sup>150</sup>.

Antidiskriminierung als eigenständig europäisches Politikfeld ist maßgeblich von der EU etabliert und entwickelt worden, um diskriminierende Handlungen wie Strukturen abzubauen. Die Antidiskriminierungspolitik beruht auf dem Mainstreaming-Ansatz<sup>151</sup> und ist in ihren Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund der unterschiedlichen Merkmale wie die (ethnische) Herkunft, Alter, Religion und Glaube, sexueller Orientierung, Geschlecht oder Behinderung vieldimensional ausgestaltet. Mittels rechtlicher Maßnahmen soll ein Klima der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung geschaffen werden. Die Rechtsbasis hierfür wurde -wie in Kapitel 4.2 erwähnt- mit dem Art. 13 EGV Antidiskriminierungsmaßnahmen (jetzt: Art. 19 AEUV) im VvA geschaffen<sup>152</sup>.

Nach diesem Artikel sind alle Vorkehrungen des Rates geeignet, „um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Dafür können nach h. M. alle in Art. 249 EGV (jetzt: Art. 288 AEUV) genannten Rechtsetzungsinstrumente<sup>153</sup> angewendet werden, um Diskriminierungen zu bekämpfen

---

<sup>150</sup> Vgl. Schroedter, 15; s. auch Hendriks, in: Degener / Koster-Dreese, 54.

<sup>151</sup> S. dazu Eichenhofer: Sozialrecht, 202 Rn 345.

<sup>152</sup> Zusätzlich enthält Art. 12 EGV ein allgemeines Diskriminierungsverbot; Art. 141 EGV regelt ein spezifisches Diskriminierungsverbot gegen die ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen. Auf diese Bestimmungen kann in der Arbeit nicht eingegangen werden, da dies den Rahmen sprengen würde.

<sup>153</sup> Diese Rechtsetzungsinstrumente können sein: Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme (Art. 249 EGV; jetzt: Art. 288 AEUV).

und zu verbieten<sup>154</sup>. Ergänzend können Programme eingerichtet werden, die auf eine Beseitigung aller Diskriminierungsformen zielen.

Der Art. 19 AEUV ist hierfür ein wichtiges Instrument, um den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Menschen zu verwirklichen. Gleichbehandlung zielt dabei auf den Abbau und die Verhinderung von Diskriminierungen aufgrund bestimmter persönlicher Merkmale wie einer Behinderung, da Ungleichbehandlung wirtschaftliches Handeln verhindert. So wird in der Richtlinie festgestellt, dass Diskriminierungen unter anderem aufgrund einer Behinderung den Zielen aus den EU-Verträgen entgegenstehen und bspw. „ein hohes Beschäftigungsniveau, einen hohen sozialen Schutz, Lebensstandard und Lebensqualität sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Solidarität und Freizügigkeit [in der EU] verhindern.“<sup>155</sup>

Gleichzeitig wird aus der Formulierung des Art. 19 AEUV ersichtlich, „dass das europäische besondere Gleichheitsrecht auf soziale Gleichheit abzielt.“<sup>156</sup> Ähnlich sieht dies Eichenhofer, für den das geschaffene Antidiskriminierungsrecht auf dem „Prinzip der Rechtsgleichheit“ beruht, welches „Gruppen sozial Schwacher gegen Herabsetzung, Benachteiligung und Belästigung“ schützt<sup>157</sup>. Damit diese Gleichheit realisiert wird, müssen bestehende Stereotype bekämpft werden und sind ein Mentalitätswandel und die Sensibilisierung des Bewusstseins über die Rechte zwei wichtige Voraussetzungen<sup>158</sup>.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz wird mit den Antidiskriminierungsrichtlinien wie der Richtlinie 2000/78/EG<sup>159</sup> etabliert und ist in nahezu allen Mitgliedstaaten als geltendes Recht umgesetzt (s. FN 112).

Mit den ersten Antidiskriminierungsvorschriften wurden Begriffe wie »angemessene Vorkehrungen«, »unverhältnismäßige Belastungen« in das Europarecht und -durch die Umsetzung in den Mitgliedstaaten- in die nationalen Gesetzgebungen eingeführt. Auf diese Weise wurde eine, für alle Mitgliedstaaten einheitliche Definition zu den verschiedenen

---

<sup>154</sup> Holoubek: Art. 13 EGV (jetzt: Art. 19 AEUV) Rn. 9, in: Schwarze (2009).

<sup>155</sup> RL 2000/78/EG, Erwägungsgrund 11. Aus den Erwägungsgründen ergeben sich keinerlei Rechte. Sie dienen der Begründung für den jeweils vorliegenden Rechtsakt.

<sup>156</sup> Welte, 461.

<sup>157</sup> Eichenhofer: Sozialrecht, 204.

<sup>158</sup> Europäische Kommission: Discrimination in the European Union, 5.

<sup>159</sup> 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. ABl. 2000 Nr. L 180, S. 16-22. Zum Gleichbehandlungsgrundsatz ebenso: Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. ABl. 2000 Nr. L 180, S. 22-26.

Diskriminierungsformen etabliert und ein rechtlicher Mindestschutz vor Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten hergestellt. Allerdings bestehen noch immer Schwierigkeiten in der Durchsetzung der Vorschriften hinsichtlich der Beweislastumkehr in Gerichtsverfahren, von abschreckenden Sanktionen und dem Vorhandensein von Einrichtungen zur Unterstützung der Betroffenen wie Gleichstellungsstellen, die mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Kompetenzen ausgestattet sein sollen<sup>160</sup>.

Die bestehenden Schwierigkeiten hängen mit der heftigen Kritik und dem Widerstand an der Verrechtlichung, also dem Entstehen von Gesetzen gegen Diskriminierungsformen und der damit einhergehenden Sanktionierung diskriminierender Handlungen zusammen. So wird häufig nach dem Sinn von rechtlichen Diskriminierungsverboten<sup>161</sup> gefragt, welche Mittel überhaupt angewendet werden dürfen und können sowie die Beförderung von »Diskriminierungs-Hopping«<sup>162</sup> und der zusätzliche Verwaltungsaufwand beklagt. Kritiker des Antidiskriminierungsrechts meinen, dass Diskriminierungen rechtlich nicht sanktionierbar und die womöglich schmerzhafteste „Zurückweisung eines möglichen Partners [...] nicht justitiabel“<sup>163</sup> sei. Die Grenze von Recht und Moral werde durch Antidiskriminierungsregeln aufgehoben und die Rechtsgrundlagen einer freiheitlichen Gesellschaft dadurch gesprengt<sup>164</sup>. Epiney sieht das Problem ähnlich bei der umfassenden Drittwirkung der Richtlinienvorgaben, die im Konflikt zum Grundsatz der Privatautonomie steht<sup>165</sup>.

---

<sup>160</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (KOM (2008) 225 endg.)

<sup>161</sup> Das Antidiskriminierungsrecht wird teilweise sehr harsch angegriffen und es wird unterstellt, dass „die rechtliche Sanktionierung von Diskriminierungsakten“ auf eine „gewaltsame Erzwingung moralischer Standards als „ideologische Vorgaben“ abziele „und dass diese Antidiskriminierungsgesetzgebung den Raum gestalte für eine „Gesinnungspolizei“. Eichenhofer: Sozialrecht, 203.

<sup>162</sup> Diskriminierungs-Hopping oder auch AGG-Hopping meint Situationen, in denen sich ein vermeintlicher Bewerber gezielt auf freie Stellen bewirbt und nach Ablehnungen Rechte aus dem AGG geltend macht und klagt.

<sup>163</sup> Eichenhofer: Sozialrecht, 203.

<sup>164</sup> Vgl. Eichenhofer: Sozialrecht, 203. Weitere Gegenargumente sind, dass der Vertragsschluss unter einen umfassenden Begründungs- und Rechtfertigungszwang gestellt wird, wodurch erhöhte Kosten für die Dokumentation von Entscheidungen im Zusammenhang mit Vertragsschlüssen anfallen und die wirtschaftliche Entwicklung negativ beeinflusst wird.

<sup>165</sup> Die Antidiskriminierungsrichtlinien wirken in die erfassten Bereiche und greifen mit ihrem umfassenden Diskriminierungsverbot bzw. dem Gleichbehandlungsgebot auch in privatrechtliche Rechtsverhältnisse. In der Folge entspricht die Tragweite einer horizontalen Wirkung des grundrechtlich verankerten Gleichbehandlungsgrundsatzes. Daher darf die tatsächliche und rechtliche Bedeutung nicht überschätzt werden und speist sich daraus auch die Kritik und die Umsetzungsverzögerung wie bspw. Deutschland, das erst 2005 die RL 2000/78/EG umsetzte (Frist war Ende 2003). Epiney: Art. 13 EGV (jetzt: Art. 19 AEUV) Rn 13, in: Calliess / Ruffert.

Eichenhofer bringt es mit seinem Einspruch gegen die Kritiker auf den Punkt, wenn er schreibt, dass das Antidiskriminierungsrecht notwendig ist, „nicht um zu schaden, sondern um Arbeitnehmern und Konsumenten zu nützen, sie namentlich davor zu bewahren, wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe potenzieller Diskriminierungsopfer um die Chance auf Vertragsschluss gebracht zu werden. Antidiskriminierungsrecht hebt also nicht die Vertragsfreiheit auf, sondern bezweckt deren Sicherung für alle Vertragspartner. Dazu begrenzt sie die Vertragsfreiheit derjenigen, die gegenüber den Randgruppen in einer sozial überlegenen Stellung sind“<sup>166</sup>. Gleichzeitig wird mit dem einheitlichen Diskriminierungsschutz die Freizügigkeit und das wirtschaftliche Handeln zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert und somit die Erfüllung der Grundfreiheiten nach Artt. 2 und 6 EUV n. F. gewährleistet<sup>167</sup>.

Das Argument »mehr Verwaltungsaufwand« ist für die neue Richtlinie von geringerer Bedeutung. Die Kommission verweist dabei auf die Erfahrungen mit den bisherigen Antidiskriminierungsrichtlinien und die dadurch gesetzten Begriffe, die im aktuellen Vorschlag fortgeführt werden<sup>168</sup>.

Die geplante Ausweitung des Diskriminierungsschutzes harmonisiert die bisher unterschiedlichen Schutzstandards für die fünf Merkmale zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Zudem wird mit einem, mehrere Diskriminierungsgründe umfassenden Rechtsakt die Ablehnung aller Diskriminierungsformen klar hervorgehoben<sup>169</sup>.

Damit wird ein weiterer Unterschied bezogen auf den Ansatz beim Übereinkommen und bei der Richtlinie deutlich. Während ersteres eine Rechteverleihung im umfassenden Sinne ist wird mit der Richtlinie die Implementierung von Rechtsmitteln verfolgt um juristisch gegen Diskriminierungen vorgehen zu können. Letztere führt stärker zum Individualrecht und der Klagemöglichkeit gegen diskriminierende Behandlungen und Strukturen.

Während die Kommission eine Politik des generellen Schutzes vor Diskriminierung aus verschiedenen Gründen verfolgt, fordert das EDF seit langem eine spezifische Richtlinie für

---

<sup>166</sup> Eichenhofer: Sozialrecht, 204.

<sup>167</sup> Vgl. KOM, SEK (2008) 2181, 4.

<sup>168</sup> Vgl. KOM (2008) 426, 5.

<sup>169</sup> Vgl. Waddington, in: Lawson / Gooding, 129.

Menschen mit Behinderungen im Sinne des amerikanischen Americans with Disabilities Act (ADA). Eine solche Richtlinie bietet einen besseren Schutz vor Diskriminierung, da sie im Unterschied zu den bisherigen Antidiskriminierungsrichtlinien besser auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, eingehen kann und die EU-weit Anwendung finden sollte<sup>170</sup>.

Die erste, für Menschen mit Behinderungen bedeutsame Rahmenrichtlinie zielt auf die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) und steht nachfolgend im Zentrum (Kapitel 6.1). In dieser Richtlinie werden wesentliche Fundamente gelegt und Begriffe eingeführt wie das Diskriminierungsverbot, Angemessene Vorkehrungen, Positive Maßnahmen und das Verbandsklagerecht. Diese Schlüsselbegriffe finden sich im Vorschlag einer weiteren Antidiskriminierungsrichtlinie (Kapitel 6.2), deren materiell-rechtlicher Geltungsbereich wesentlich weiter gefasst ist und bspw. Bereiche wie soziale Sicherheit und Gesundheitsdienste umfasst. Neu ist, dass die Begriffe Diskriminierung und das Diskriminierungsverbot im Einklang mit dem Übereinkommen weiterentwickelt werden und es einen für Menschen mit Behinderung spezifischen Artikel (Art. 4) gibt.

## **6.1 Richtlinie über die Anwendung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG)**

Die Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG)<sup>171</sup> ist eine Rahmenrichtlinie<sup>172</sup>, mit der Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung bekämpft werden sollen, wobei der Sachbereich auf Beschäftigung und Beruf begrenzt ist (Art. 1). Waddington stellt hierzu fest, dass die Rahmenrichtlinie lediglich die allgemeinen Parameter bestimmt und den Mitgliedstaaten große Freiräume zubilligt<sup>173</sup>. Auf diese Weise kann die Richtlinie

---

<sup>170</sup> Vgl. Faber: Eine EU-Richtlinie, 10.

<sup>171</sup> ABl. 2000 Nr. L 303, S. 16–22.

<sup>172</sup> Richtlinien geben die Ziele und Frist für eine Umsetzung vor und überlassen dabei den Mitgliedstaaten die Wahl der geeigneten Mittel.

<sup>173</sup> Vgl. Waddington, in: Lawson / Gooding, 110.

entsprechend der nationalen Bestimmungen umgesetzt werden (Art. 18). In der Umsetzung wird den Mitgliedstaaten freigestellt ein höheres Schutzniveau einzuführen, da in der Richtlinie lediglich Mindestanforderungen definiert werden. Sie bieten jedoch keinen Rechtfertigungsgrund für ein Absenken von bereits existentem Schutzniveau (Erwägungsgrund 28).

Weiterhin werden mit dieser Rahmenrichtlinie wesentliche Begriffe wie der *Gleichbehandlungsgrundsatz* (Art. 2), die *unmittelbare* und *mittelbare Diskriminierung* (Art. 2) und *angemessene Vorkehrungen* (Art. 5) eingeführt und definiert, die von zentraler Bedeutung für die Antidiskriminierungspolitik der EU sind. Hingegen ist keine Definition von Behinderung gegeben. Dies übernahm der EuGH 2006 in einem Urteil, wo er Behinderung als „eine Einschränkung erfasst, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe des Betroffenen am Berufsleben bildet“<sup>174</sup>. Damit wird dem medizinischen Modell gefolgt und eine Definition in der kommenden Richtlinie ist unerlässlich, um auf europarechtlicher Ebene dem sozialen Modell von Behinderung mehr Gewicht zu verleihen. Weiterhin bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, Behinderung zu definieren und den Kreis der Berechtigten zu bestimmen<sup>175</sup>.

### **6.1.1 Geltungsbereich**

Die Richtlinie gilt für Personen im privaten und öffentlichen Sektor hinsichtlich der Zugangsbedingungen zu Beschäftigung (Art. 3 Abs. 1 lit. a), zu den verschiedensten Formen der beruflichen Angebote (Art. 3 Abs. 1 lit. b), aller Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (Art. 3 Abs. 1 lit. c), der Tätigkeit in arbeitsbezogenen Organisationen (Art. 3 Abs. 1 lit. d). Vom Geltungsbereich ausgenommen sind Leistungen der Sozialversicherungs- wie Sozialschutzsysteme (Art. 3 Abs. 3).

### **6.1.2 Diskriminierung und Diskriminierungsverbot**

---

<sup>174</sup> EuGH, Rs. C-13/05, Chacón Navas/Eurest Colectividades SA, Slg 2006, I-06467, Rn 43.

<sup>175</sup> Vgl. Waddington, in: Lawson / Gooding, 117.

Die aus der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsprechung und Literatur entwickelte „Legaldefinition“<sup>176</sup> von Diskriminierung unterscheidet zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung sowie Belästigungen und Anweisungen zur Diskriminierung (Art. 2). Das Verbot der Diskriminierung von unter anderem Menschen mit Behinderungen soll mit der Rahmenrichtlinie für die Felder Beschäftigung und Beruf umgesetzt und der Grundsatz der Gleichbehandlung verwirklicht werden. Vom Diskriminierungsverbot sind nach jüngster Rechtsprechung des EuGH auch Angehörige von Menschen mit Behinderungen eingeschlossen<sup>177</sup>.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung wird verletzt, wenn eine „unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung wegen eines der in Art. 1 genannten Gründe“ (Art. 2 Abs. 1) vorliegt. Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, „wenn eine Person wegen eines der in Art. 1 genannten Gründe in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“ (Art. 2 Abs. 2 lit. a). Mit diesem Dreisatz aus „erfährt“ – „erfahren hat“ – „erfahren würde“ besteht die Möglichkeit eines Vergleichs in einem Szenario zwischen gegenwärtig zwei Personen („erfährt“), wenn eine vergleichbare Situation in der Vergangenheit bestand (erfahren hat) oder es keine unmittelbare Vergleichsperson gibt (erfahren würde)<sup>178</sup>. Im europäischen Recht wird Diskriminierung nach dem „Kriterium der formellen Vergleichbarkeit“<sup>179</sup> definiert „als die verbotene Ungleichbehandlung“<sup>180</sup>.

Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen mit [...] einer bestimmten Behinderung [...] gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können [...]“ (Art. 2 Abs. 2 lit. b). Dazu kritisiert Whittle, dass Strukturen, die zu einer mittelbaren Diskriminierung führen angesichts der Vielfalt von Behinderung schwer auszumachen sind<sup>181</sup>. Weiterhin braucht es

---

<sup>176</sup> Streinz: Art. 13 EGV Rn. 22, in: Streinz, EUV/EGV-Kommentar.

<sup>177</sup> EuGH, Rs. C-303/06, Coleman/Law, Slg 2008, 00000, Rn 59. Im vorliegenden Fall ging es um die Entlassung eines Arbeitnehmers, der selbst nicht von Behinderung betroffen war, sondern dessen Kind. Der EuGH entschied in diesem Fall, dass auch nichtbehinderte Arbeitnehmer mit behinderten Angehörigen vor (unmittelbarer) Diskriminierung geschützt sind.

<sup>178</sup> Vgl. Whittle: The Framework Directive for equal treatment, 6. Waddington sieht einen asymmetrischen Diskriminierungsschutz in Bezug auf Behinderung und befürchtet, dass Angehörige oder andere nicht unmittelbar von Behinderung betroffene Personen keinen Schutz durch diese Richtlinie erfahren. (Waddington, in: Lawson / Gooding, 114). Diese Befürchtung ist mit dem EuGH-Urteil vom 17. Juli 2008, Rs. C-303/06, Coleman/Law, Slg 2008, 00000, widerlegt.

<sup>179</sup> Holoubek: Art. 13 EGV Rn 21, in: Schwarze.

<sup>180</sup> Welti, 451.

<sup>181</sup> Whittle: The Framework Directive for equal treatment, 9. Er zieht den Vergleich zum Americans with

zum Aufdecken von mittelbarer Diskriminierung objektive Kriterien bei der Überprüfung von Vorwürfen. Wenn entsprechende Kriterien eingeführt werden, können subjektive Elemente die Vorurteile wieder einführen, die die Gesetzgebung zu bekämpfen sucht<sup>182</sup>.

### **6.1.3 Angemessene Vorkehrungen und unverhältnismäßige Belastung**

Der Gleichbehandlungsgrundsatz soll für Menschen mit Behinderungen angewendet und umgesetzt werden, indem „angemessene Vorkehrungen zu treffen“ sind und „der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um den Menschen mit Behinderung den Zugang zu Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten.“ (Art. 5 Satz 1). Im rechtsverbindlichen Teil der Richtlinie wird nicht erläutert, was unter angemessenen Vorkehrungen zu verstehen ist. Konkrete Beispiele wie eine entsprechende Gestaltung der Räumlichkeiten oder eine Anpassung des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, der Aufgabenverteilung oder des Angebots an Ausbildungs- und Einarbeitungsmaßnahmen finden sich im Erwägungsgrund 20. Diese zielen auf ein barrierefreies Arbeitsumfeld und tragen zur Gleichbehandlung bei (s. Erwägungsgrund 16).

Werden keine angemessenen Vorkehrungen bereitgestellt, entspricht dies einer mittelbaren Diskriminierung, weil Strukturen bestehen bleiben bzw. geschaffen werden, die eine Anstellung verhindern. Dabei geht es nicht um die allgemeine Bereitstellung angemessener Maßnahmen, sondern um den konkreten Einzelfall, „um den Menschen mit Behinderung“ (Art. 5 Satz 2). Die aktive Verweigerung von der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zählt in dieser Rahmenrichtlinie aber nicht als Diskriminierungsform<sup>183</sup>.

Eine Ausnahme von der Pflicht angemessene Vorkehrungen bereitzustellen ist mit der Unverhältnismäßigkeit einer dadurch entstehenden Belastung zu begründen (Art. 5 Satz 2). Bei der Prüfung sind der damit „verbundene finanzielle und sonstige Aufwand sowie die Größe, die finanziellen Ressourcen und der Gesamtumsatz der Organisation oder des

---

Disabilities Act (ADA) und zitiert „an individual with a disability or a class of individuals with disabilities“.

<sup>182</sup> Vgl. Whittle: The Framework Directive for equal treatment, 7

<sup>183</sup> Vgl. Waddington, in: Lawson / Gooding, 122.

Unternehmens und die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln oder anderen Unterstützungsmöglichkeiten“ zu berücksichtigen (Erwägungsgrund 21). Eine unverhältnismäßige Belastung trifft definitiv nicht zu, „wenn sie durch geltende Maßnahmen im Rahmen der Behindertenpolitik des Mitgliedstaates ausreichend kompensiert wird.“ (Art. 5 Satz 3).

#### **6.1.4 Positive Maßnahmen**

Positive Maßnahmen sind ein weiteres Instrument, mit denen Benachteiligungen unter anderem für Menschen mit Behinderungen beseitigt werden können (Erwägungsgrund 26). Die Aufrechterhaltung oder Einführung von positiven und spezifischen Maßnahmen soll dem Gesundheitsschutz oder der Arbeitsplatzsicherheit dienen oder die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen fördern (Art. 7 Abs. 2). Mit Letzterem werden nationalstaatliche Instrumente wie Quoten oder Arbeitsplatzbereitstellung legitimiert und als positive Maßnahmen in der Empfehlung 86/379/EWG<sup>184</sup> genannt. Die Wichtigkeit dieser Instrumente wurde vom Rat in einer Entschließung vom 17. Juni 1999 hervorgehoben (Erwägungsgrund 27). Allerdings wird auch betont, dass „unbeschadet der Verpflichtung, für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen zu treffen“ eine behinderte Person nicht eingestellt werden muss, wenn diese nicht über die, für die Aufgabe nötigen Voraussetzungen verfügt (Erwägungsgrund 17).

#### **6.1.5 Ausnahmen für die Beschäftigung behinderter Menschen**

Der Grundsatz der Eingliederung und Verwirklichung der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt und in Beschäftigung muss nicht konsequent für alle Tätigkeiten umgesetzt werden. Die Richtlinie lässt Ausnahmen und eine ungleiche Behandlung zu, wenn besondere, wichtige berufliche Anforderungen vorliegen bei bestimmten Berufen und Tätigkeiten (Art. 4) und ein rechtmäßiger Zweck und die Angemessenheit nachgewiesen werden kann (Erwägungsgrund 23). Dazu gehören

---

<sup>184</sup> ABl. 1986 Nr. L 225, S. 0043-0047, I) 2) b) i).

Maßnahmen, die die demokratische Grundordnung und die Sicherheit des Staates garantieren sollen (Art. 2 Abs. 5). So dürfen die Mitgliedstaaten im militärischen Bereich ein Beschäftigungsverhältnis mit Menschen mit Behinderungen ausschließen und müssen den Anwendungsbereich konkret auführen (Erwägungsgrund 19). Daher gilt der Art. 27 Übereinkommens zu Arbeit auch nur begrenzt (s. Kapitel 5.3).

### **6.1.6 Verbandsklagerecht**

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Richtlinie ist der Rechtsschutz, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Klagen von „Verbände[n], Organisationen oder andere[n] juristische[n] Personen“ zu ermöglichen (Art. 9 Abs. 2). Diese Regelung zum Verbandsklagerecht ist für Menschen mit Behinderungen wichtig, da sie oftmals nicht über die nötige finanzielle Liquidität verfügen, um ihre Rechte auf gerichtlichem Wege durchzusetzen.

Die inhaltliche Beschränkung auf die Bereiche Beschäftigung und Beruf lässt andere Bereiche wie Dienstleistungen, Waren oder Öffentlicher Personennahverkehr außen vor. Damit wird kein umfassender Diskriminierungsschutz in allen Lebenslagen geschaffen und der Anspruch, Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und in die Wirtschaft einzugliedern, bleibt segmentär orientiert. Vor diesem Hintergrund treten die Bedeutung und der Umfang der neuen, aktuell in Verhandlung befindlichen Antidiskriminierungs-Richtlinie klar hervor.

## **6.2 Die neue Antidiskriminierungsrichtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung**

Der Vorschlag für eine neue Richtlinie zielt auf die Erweiterung und den Ausbau des bestehenden Rechtsrahmen in der Antidiskriminierungsgesetzgebung<sup>185</sup>, weil der

---

<sup>185</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. 2000 Nr. L 303, S. 16–22); Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. 2000 Nr. L 180, S. 22–26); Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. 2004 Nr. L 373, S.

Diskriminierungsschutz außerhalb der Beschäftigung zwischen den Mitgliedstaaten in Umfang und Art unterschiedlich ist (Erwägungsgrund 8). Um diese unterschiedlichen Schutzniveaus bei der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu lösen, legte die Kommission am 2. Juli 2008 dem Rat und dem Europäischen Parlament den Vorschlag über eine neue Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung<sup>186</sup> gestützt auf den Art. 13 EGV (jetzt: Art. 19 AEUV) vor.

Mit der neuen Richtlinie soll der Diskriminierungsschutz unter anderem für Behinderung auf die Bereiche Sozialschutz und Versorgung von und mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ausgedehnt werden.

Der Richtlinienvorschlag enthält Definitionen von bereits gesetzten Begriffen aus dem Bestand der Antidiskriminierungsrichtlinien wie Diskriminierung (Art. 2), angemessene Vorkehrungen (Art. 2 Abs. 5 und Art. 4 Abs. 1 lit. a) und positive Maßnahmen (Art. 5). Weiterhin werden wie in der Richtlinie 2000/78/EG lediglich Mindestanforderungen gestellt und die Einführung höherer Schutzniveaus bleibt den Mitgliedstaaten freigestellt (Erwägungsgrund 23).

Eine Definition von Behinderung ist auch in dem vorliegenden Richtlinienvorschlag nicht enthalten. Das EP<sup>187</sup> schlägt daher vor, die Definition von „Behinderung“ aus dem Übereinkommen als eigenständigen Erwägungsgrund 12a (neu) und einen zusätzlichen Verweis auf die Definition im Übereinkommen (Art. 4 Abs. 1 Einleitung) aufzunehmen<sup>188</sup>. Bei einer Annahme der Änderung durch die Kommission und den Rat wird erstmals die international anerkannte Definition von Behinderung (ICF, s. Kapitel 2.3) als Wechselspiel aus individuellen Merkmalen und Umweltbedingungen ins europäische Sekundärrecht übernommen.

---

37–43).

<sup>186</sup> KOM (2008) 426 endg.

<sup>187</sup> Das EP ist über das Verfahren der Anhörung an der inhaltlichen Ausgestaltung der Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung beteiligt (Epiney: Art. 13 EGV Rn 9, in: Calliess / Ruffert). Am 2. April 2009 nahm das EP seine EntschlieÙung zur Richtlinie an (P6\_TA-PROV(2009)0211).

<sup>188</sup> Erwägungsgrund 12a (neu) „Unter Menschen mit Behinderungen sind Personen zu verstehen, die langfristige körperliche, geistige, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigungen aufweisen, welche in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren diese Menschen daran hindern können, voll, wirksam und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilzuhaben.“ P6\_TA-PROV(2009)0211.

### **6.2.1 Geltungsbereich**

Der Richtlinienvorschlag zielt auf die Herstellung materiell-rechtlicher Gleichheit und gilt für den gesamten EWR<sup>189</sup>. Mit letzterem offenbart sich eine Grenze des Übereinkommens, da dieses bei einem Beitritt der Gemeinschaft nur in den Mitgliedstaaten angewendet wird.

Der materiell-rechtliche Geltungsbereich der Richtlinie (Art. 3) umfasst die Bereiche Sozialschutz (lit. a) einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste (Erwägungsgrund 9), soziale Vergünstigungen (lit. b), Bildung (lit. c) und der Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum (lit. d) sowie zusätzliche gesetzliche Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, damit diese Zugang zu den genannten Bereichen erhalten (Erwägungsgrund 9). Die Richtlinie betrifft beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen ausschließlich berufliche oder gewerbliche Handlungen. Handlungen zwischen Privatpersonen werden explizit ausgenommen.

### **6.2.2 Diskriminierung**

Neben den bereits anerkannten Diskriminierungsformen wie mittelbare (Art. 2 Abs. 1 lit. a) und unmittelbare Diskriminierung (Art. 2 Abs. 1 lit. b), Belästigung (Art. 2 Abs. 3), Anweisungen zur Diskriminierung (Art. 2 Abs. 4) zählt nunmehr auch die Verweigerung von individuell benötigten angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen als Diskriminierung (Art. 2 Abs. 5). Damit wird die bisherige Begriffsbestimmung aus der RL 2000/78/EG um ein weiteres Merkmal ergänzt. Zudem folgt die Richtlinie der Definition von Diskriminierung aus dem VN-Übereinkommen, nach der die „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ (Art. 2 BRK) auch eine Form der Diskriminierung ist.

Weiterhin schlägt das EP vor, die Mehrfachdiskriminierung in der Richtlinie zu verankern, weil Diskriminierungen auch auf einer Kombination von zwei oder mehreren Merkmalen gemäß den Artt. 12 und 13 EGV (jetzt: Art. 19 AEUV) zugrunde liegen können

---

<sup>189</sup> Zu dem EWR gehören die 27 Mitgliedstaaten der EG sowie Island, Norwegen und Liechtenstein.

(Erwägungsgründe 4, 9, 12, 13 sowie Art. 1). Dieser Aspekt soll auch von der Kommission im Bericht berücksichtigt werden (Art. 16 Abs. 2).

Die Bedeutung von Diskriminierung soll nach dem Ergänzungsvorschlag des EP in Erwägungsgrund 31 lit. a) (neu) auch auf der Grundlage internationaler und europäischer Menschenrechtsinstrumente sowie entsprechenden Rechtsprechungen des EGMR. Auf diese Weise könnte das Übereinkommen rechtlich stärker wirken.

Weiterhin wird vorgeschlagen, den Kreis von potentiell diskriminierten Personen auszudehnen und Angehörigen von Personen mit den genannten Merkmalen explizit vor Diskriminierungen zu schützen (Art. 2 Abs. 4 lit. a) neu)<sup>190</sup>. Damit würde die bestehende Rechtsprechung in einem Rechtsakt bestätigt und verankert werden.

### **6.2.3 Das Diskriminierungsverbot im Bildungsbereich**

Das Diskriminierungsverbot gilt einerseits für den Bildungsbereich (Art. 3 Abs. 1c), andererseits bleibt „[d]ie Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte, die Aktivitäten und die Gestaltung ihres Bildungssystems einschließlich der Sonderpädagogik“ (Art. 3 Abs. 3) von der Richtlinie unberührt. Damit bleibt offen, welche Wirkung die Richtlinie entfalten kann und wird. Zudem vergibt die Kommission ihre Möglichkeiten, koordinierend zu handeln und auf eine Umsetzung des Art. 24 (Bildung) aus dem Übereinkommen in der EU hinzuwirken. Und dies, obwohl sich die Mitgliedstaaten in Rats-Entschlüsseungen zur integrativen Bildung von Kindern mit Behinderungen ausgesprochen haben<sup>191</sup>.

Das EP hat in seinen Abänderungsvorschlägen 89 und 51 daher die Sonderpädagogik herausgenommen und vorgeschlagen, dass die Richtlinie keine Anwendung findet auf „die Gestaltung der einzelstaatlichen Bildungssysteme, wenn auch die Mitgliedstaaten das Recht

---

<sup>190</sup> Art. 2 Abs. 4 lit. a) neu: Diskriminierung beruhend auf Annahmen über Religion oder Glaube, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung einer Person oder dass eine Person in einer familiären oder sonstigen Beziehung zu einer Person steht, die eine bestimmte Religion oder Weltanschauung, eine bestimmte Behinderung, ein bestimmtes Alter oder eine bestimmte sexuelle Ausrichtung hat soll als Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 betrachtet werden. P6\_TA-PROV(2009)0211.

<sup>191</sup> Entschlüsseung des Rates über die Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen in allgemeine Bildungssysteme (ABl. 1990 Nr. C 162, S. 2–3); Entschlüsseung des Rates über die Chancengleichheit für Schüler und Studierende mit Behinderungen in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung (ABl. 2003 Nr. C 134, S. 0006-0007); Entschlüsseung des Rates zur Situation von Menschen mit Behinderungen in der Europäischen Union (ABl. 2008 Nr. C 75, S. 1–4).

von Personen mit Behinderungen auf Bildung ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit sicherstellen müssen. Die Mitgliedstaaten stellen auch sicher, dass bei der Entscheidung darüber, welche Art der Bildung oder Ausbildung angemessen ist, die Ansicht der Person mit einer Behinderung respektiert wird.“ (Art. 3 Abs. 3)

Die in Art. 3 der Richtlinie genannten Bereiche unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip. Damit sind also alle Maßnahmen ausgeschlossen, die in die nationalen Bildungssysteme eingreifen würden und die Bildung von Menschen mit Behinderungen betreffen. Das heißt also, dass ein segregierendes Schulsystem wie in Deutschland mit den Sonder- und Förderschulen weiterhin bestehen bleiben kann. Die vom EP vorgeschlagenen Änderungen können bei einer Übernahme durch die Kommission und den Rat zumindest zu einer Akzentverschiebung in den mitgliedstaatlichen Bildungssystemen hin zu einer inklusiven Schule im Sinne des Übereinkommens führen<sup>192</sup>.

#### **6.2.4 Artikel 4**

Das Ziel der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen kann mittels konkreter Maßnahmen unterstützt und vorangebracht werden (Erwägungsgrund 19). Daher enthält die Richtlinie einen zentralen Artikel für Menschen mit Behinderungen (Art. 4) mit der Pflicht zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für die in der Richtlinie genannten Geltungsbereiche. Das EP ergänzt den Vorschlag der Kommission mit dem Zusatz „wobei "Behinderung" im Sinne des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Menschen mit chronischen Erkrankungen zu verstehen ist“ (Art. 4 Abs. 1 Einleitung)<sup>193</sup>. Damit soll eine Definition von Behinderung im rechtsverbindlichen Teil der Richtlinie verankert werden.

Weiterhin wird in diesem Artikel ausgeführt, dass Maßnahmen in einigen Geltungsbereichen (Art. 3 Abs. 1 litt. a bis d) diskriminierungsfrei zugänglich sein sollen, um den Grundsatz der

---

<sup>192</sup> Ebenso nicht in die gemeinschaftliche Zuständigkeit fallen bspw. Bestimmungen über das Verhältnis zwischen dem Staat und den Konfessionen, über Angelegenheiten, die den Ehe- und Familienstand oder die reproduktiven Rechte betreffen.

In Bezug auf den Ehestand gilt jedoch der Gleichbehandlungsgrundsatz. Das heißt, wenn ein Mitgliedstaat Homosexuellen die gesetzlich eingetragene Partnerschaft gestattet und dies der Ehe gleichgestellt ist, dann müssen auch in den Mitgliedstaaten, wo die eingetragene Partnerschaft gesetzlich nicht verankert ist, dennoch gleichrangig mit der Ehe behandelt werden.

<sup>193</sup> P6\_TA-PROV (2009) 0211.

Gleichbehandlung zu garantieren. Die Kommission führt hierbei neben dem in Art. 3 litt. a) bis d) genannten Geltungsbereich den Transport auf. Der Vorschlag des EP ist weiterführender und nennt die Bereiche Telekommunikation, elektronische Kommunikation, Information, Finanzdienstleistungen, Kultur und Freizeit, Gebäude, Verkehrsmittel sowie sonstige öffentliche Räume (Art. 4 Abs. 1 lit. a). Dieses Ziel muss aber nicht umgesetzt werden, wenn es unverhältnismäßige Belastungen mit sich bringt oder die Verwirklichung eine grundlegende Veränderung bedeuten würde (Art. 4 Abs. 1 lit. a). In Ergänzung zum lit. a) soll auf EP-Vorschlag ein lit. b) eingefügt werden, um den Begriff „effektiven diskriminierungsfreien Zugang“ zu definieren. Ziel ist es Hindernisse und Barrieren zu erkennen und zu beseitigen, damit Menschen mit Behinderungen unter denselben Bedingungen und Umständen Zugang erhalten. Dazu gehört auch die Verwendung von Hilfsmitteln, einschließlich von Hilfen für Mobilität und Zugang, wie etwa anerkannte Blindenführ- oder Assistenzhunde. Wo dies nicht möglich ist, besteht die Forderung sinnvolle Alternativen einzurichten<sup>194</sup>. Zusätzlich zur Herstellung des diskriminierungsfreien Zugangs sind erforderliche angemessene Vorkehrungen bereitzustellen, was aber mit der unverhältnismäßigen Belastung begrenzt wird (Art. 4 Abs. 1 lit. b) neu).

Bisher gab es für den Begriff *unverhältnismäßige Belastung* keinen Maßstab oder Prüffaktoren. Diese werden nun für den Geltungsbereich mit den Aspekten „Größe und Ressourcen, der Organisation, die Art der Organisationen, die voraussichtlichen Kosten, der Lebenszyklus der Güter und Dienstleistungen und die möglichen Vorteile eines verbesserten Zugangs für Menschen mit Behinderungen“ (Art. 4 Abs. 2) eingeführt. Eine Belastung liegt nicht vor, wenn die Mitgliedstaaten genügend Ausgleich in ihren Gleichbehandlungspolitiken schaffen. Im Unterschied zur RL 2000/78/EG wird hier nicht mehr von Kompensationen gesprochen.

Das EDF kritisiert, dass im Artikel der effektive diskriminierungsfreie Zugang und die angemessenen Vorkehrungen durcheinander gebracht werden. Ersteres sollte generell geschaffen werden und das Zweite nur für den konkreten Einzelfall. Die damit verbundene unverhältnismäßige Belastung ist demzufolge auch zu begrenzen auf den Einzelfall. Des Weiteren wird kritisiert, dass Maßnahmen nicht zu grundlegenden Änderungen führen

---

<sup>194</sup> P6\_TA-PROV (2009) 0211.

sollten. Will man jedoch das Übereinkommen im bspw. Bildungssystem (Art. 24 BRK), Gesundheitsbereich (Art. 25 BRK) oder Sozialschutz (Art. 28 BRK) vollständig umsetzen, so kann dies durchaus zu grundlegenden Änderungen in den Mitgliedstaaten führen. Aus diesem Grund und um das Risiko einer Unterwanderung der Wirkung des Art. 4 der RL zu vermeiden, plädiert das EDF für eine Streichung der Begriffe *unverhältnismäßige Belastung*, *keine grundlegende Veränderung* und *Bereitstellung von entsprechenden Alternativen*<sup>195</sup>. Das EP schlägt hingegen vor, die *grundlegende Veränderung* zu definieren mit einer kompletten Veränderung des Gutes oder der Dienstleistung, so dass der Erbringer eine „völlig andere Art von Gütern oder Dienstleistungen“ erhält (Erwägungsgrund 12 lit. f) neu, Art. 4 Abs. 2). Die Kritik des EDF aufnehmend wird der nichtdiskriminierende Zugang mittels verschiedener Maßnahmen wie dem universellen Design ergänzt (Erwägungsgrund 12 lit. e) neu). Allerdings werden weder das Konzept des universellen Designs noch das Übereinkommen in den abschließenden Änderungsvorschlägen des EP stärker im rechtsverbindlichen Teil verankert<sup>196</sup>.

Weiterhin von dieser Richtlinie ausgenommen sind „gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen oder nationale Vorschriften über den Zugang zu besonderen Gütern und Dienstleistungen.“ (Art. 4 Abs. 3).

Das Diskriminierungsverbot steht nicht „der Beibehaltung oder Einführung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten entgegen, die Nachteile für eine Gruppe [...] mit einer Behinderung [...] verhindern oder ausgleichen sollen.“ (Erwägungsgrund 21). Diese Regelung lässt „Organisationen von Personen“ zu, deren Hauptbestimmung „die Förderung der besonderen Bedürfnisse“ aus Gründen unter anderem einer Behinderung ist (Erwägungsgrund 21).

## 6.2.5 Ausnahmen vom Anwendungsbereich

In der Richtlinie werden Ausnahmen vom Verbot der unmittelbaren Diskriminierung

---

<sup>195</sup> EDF: Position on the Proposal, 5ff.

<sup>196</sup> Noch im Oktober waren in einer ersten Entwurffassung der Stellungnahme das Übereinkommen und das Konzept des universellen Designs stärker verankert (PA\7426572DE.doc vom 17. Oktober 2008). Selbst die Betonung auf den Nichteingriff in die sozialen Sicherungs- Gesundheits- und Bildungssysteme ist beibehalten und die Möglichkeit vergeben, diese Restriktion mit einem Änderungsvorschlag herauszunehmen.

festgelegt. Diese beziehen sich auf die in Art. 3 benannten Bereiche Sozialschutz einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste, die sozialen Vergünstigungen, die Bildung und den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen einschließlich Wohnraum.

Die Grenzen für die Ausnahmen liegen in der Anforderung eines begründeten nachvollziehbaren Ziels und der Wahl von verhältnismäßigen, im Sinne von wenig diskriminierenden Mitteln.

Als nichtdiskriminierend eingestuft werden unter anderem behinderungsbezogene versicherungsmathematische Faktoren und Risikofaktoren bei Versicherungs-, Bank- und anderen Finanzdienstleistungen, die für eine Risikobewertung von zentraler Bedeutung sind (Erwägungsgrund 15). Das heißt, Versicherungs- und Bankdienstleistungen dürfen in der Risikobewertung Elemente wie Behinderung (und Alter) berücksichtigen. Hier wird es den Mitgliedstaaten überlassen „unverhältnismäßige Ungleichbehandlungen“ bei Finanzdienstleistungen zu gestatten, wenn unter anderem eine Behinderung<sup>197</sup> ein zentraler Aspekt für ein bestimmtes Produkt darstellt (Art. 2 Abs. 7). Die Kommission begründet dies mit möglichen zusätzlichen Kosten, die auf alle Versicherten verteilt werden würden und damit höhere Gesamtkosten und eine geringere Deckung für die Verbraucher entstünden<sup>198</sup>. Diese Ungleichbehandlung ist jedoch dem Übereinkommen zufolge eine zu verbietende Diskriminierung (Art. 25 lit. e) BRK). Die EU sollte vielmehr das Ziel einer Gleichstellung verfolgen und anregen, Versicherungen „zu fairen und angemessenen Bedingungen anzubieten“ (Art. 25 lit. e) BRK).

Eine schwache Möglichkeit, um der Bestimmung des Übereinkommens nachzukommen, ist die Einrichtung einer Institution in den Mitgliedstaaten, die die Richtigkeit der Angaben überprüft. Bislang ist diese nicht vorgesehen, weshalb das EDF in einer Stellungnahme fordert, dass mit der Umsetzung der Richtlinie in nationale Gesetzgebung eine unabhängige Überprüfung rechtlich verankert wird, um die Transparenz und einen effektiven Verbraucherschutz für solche Produkte zu gewährleisten<sup>199</sup>.

Das EP schlägt hingegen vor, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission Daten sammeln, regelmäßig aktualisieren und veröffentlichen sollen, um damit der Ungleichbehandlung bei

---

<sup>197</sup> Ein weiterer Faktor ist das Alter.

<sup>198</sup> Vgl. KOM (2008) 426 endg., 10.

<sup>199</sup> s. EDF: Position on the Proposal.

Banken- und Versicherungsdienstleistungen entgegenzuwirken (Art. 2 Abs. 7)<sup>200</sup>.

Weiterhin ausgenommen vom Geltungsbereich der Richtlinie sind nationalstaatliche Maßnahmen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Verhinderung von Straftaten, den Gesundheitsschutz sowie den Rechts- und Freiheitsschutz anderer betreffen.

Die zahlreichen Ausnahmen vom Geltungsbereich der Richtlinie können ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Förderung von Gleichbehandlung und Bekämpfung von Diskriminierungen in verschiedenen Punkten in Frage stellen. Daher ist die Einrichtung von Gleichbehandlungsstellen ein wesentliches Mittel, um ein Aushöhlen der Richtlinie zuvorzukommen.

### **6.2.6 Gleichbehandlungsstellen**

Des Weiteren werden die Mitgliedstaaten aufgefordert zur Förderung der Gleichbehandlung „eine oder mehrere Stellen“ einzurichten mit der Aufgabe „die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet [...] einer Behinderung [...] zu fördern.“ (Art. 12 Abs. 1). Dazu gehören die Unterstützung und das Nachgehen von Beschwerden wegen Diskriminierungen, die Durchführung von unabhängigen Untersuchungen und die Veröffentlichung von unabhängigen Berichten mit Empfehlungen (Art. 12 Abs. 2). Dieses Monitoring kann Unabhängigkeit nur dann gewährleisten, wenn diese nicht bei staatlichen Stellen angesiedelt sind, bedingt durch die möglicherweise entstehende Nähe und den Interessenskonflikte.

Zudem ist die Verbandsklage zur Absicherung eines angemessenen Rechtsschutzes mit enthalten (Erwägungsgrund 23).

### **6.3 Zusammenfassung**

Die Bekämpfung von Diskriminierung dient der Verhinderung von Ungleichbehandlung aufgrund individueller Merkmale von Personen. Die Antidiskriminierungspolitik entstand

---

<sup>200</sup> P6\_TA-PROV (2009) 0211.

ursprünglich mit dem Ziel, die bestehenden Hindernisse in der Personenfreizügigkeit und dem grenzübergreifenden Handeln abzubauen und ist heute auf europäischer wie mitgliedstaatlicher Ebene prägend. Die Verrechtlichung von diskriminierenden Handlungen soll Diskriminierungen abbauen und wirtschaftliches Handeln im Binnenmarkt befördern. Daher ist die Antidiskriminierungspolitik primär nicht sozial, sondern ökonomisch motiviert, wobei soziale Rechte durchaus gestärkt werden und Kritiker der Antidiskriminierungsrichtlinien genau dies vermeiden wollen.

Die ersten Antidiskriminierungsrichtlinien enthalten das Grundgerüst für die Umsetzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes. Die Kommission verfolgt darin eine Politik des generellen Schutzes vor Diskriminierung gleich welchen Grunds. Mit der für Menschen mit Behinderungen wichtigen Richtlinie 2000/78/EG konnten seit der Umsetzung die ersten Erfahrungen hinsichtlich der Anwendung und rechtlichen Interpretation bestimmter Begrifflichkeiten sowie Sachverhalte gemacht werden.

Die Einführung von Begriffen gewährleistet eine begrenzt einheitlich vergleichbare Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Allerdings muss das Verständnis über die Inhalte und die genauen Bedeutungen der Begrifflichkeiten noch geklärt werden. Diese Interpretation leistet der EuGH, dem gleichzeitig eine wichtige Rolle in der Fortentwicklung des europäischen Antidiskriminierungsrechts zukommt. Daher ist es auch wichtig, dass Aspekte wie die Wechselwirkung von Behinderung und Umwelt im europäischen Sekundärrecht aufgegriffen werden bzw. der EuGH diesen Zusammenhang zukünftig stärker berücksichtigt.

Mit der neuen Richtlinie soll nun der Diskriminierungsschutz aus Gründen von unter anderem Behinderung auf Bereiche außerhalb von Beschäftigung und Beruf ausgedehnt werden.

Im Vorschlag verweist die Kommission auf die begrenzten Kompetenzen und beschränkt sich dadurch in der Ausgestaltung einer offensiven, auf Gleichbehandlung orientierten Politik für Menschen mit Behinderungen. So findet sich das Übereinkommen als Element sowohl in der Begründung zur Richtlinie wie in zahlreichen Ratsbeschlüssen und anderen Dokumenten der EU. Problematisch ist dabei, dass diese Erwähnungen in keinem rechtlich verbindlichen Teil eingebunden sind und oftmals auf den umfassenden Inhalt der Übereinkommen verwiesen

wird bei gleichzeitigem Hinweis auf eine nur teilweise rechtlich mögliche Umsetzung ins Europarecht. Zum Beispiel wird Bildung als ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten aufgeführt und im Richtlinienvorschlag ein Eingriff in die nationalen Bildungssysteme ausdrücklich ausgeschlossen, so dass Sonder- wie Förderschulen bestehen bleiben können. Dadurch wird der politische Wille zahlreicher Ratsbeschlüsse zur Eingliederung von Kindern mit Behinderungen in den allgemeinen Unterricht abgeschwächt. Das EP hat in seinen Abänderungsvorschlägen den Ausschluss der Kompetenzen abgeschwächt und das Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderungen stärker verankert. Dennoch wurde die Möglichkeit vergeben, die Betonung auf den Nichteingriff in die Bildungssysteme ganz herauszunehmen.

Als weiterer Punkt fehlt die Aufforderung, den Geschlechteraspekt bei allen Maßnahmen betreffend Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Dies kann mit den im Richtlinienvorschlag aufgeführten Merkmalen begründet sein. Hier zeigt sich die Schwäche einer Antidiskriminierungsrichtlinie, die mehrere einzelne, aber eben nicht alle in Art. 19 Abs. 1 AEUV aufgeführten Merkmale umfassen soll und daher ein spezifisches Eingehen auf die Besonderheiten der einzelnen Merkmale nicht möglich ist.

So kann abschließend festgestellt werden, dass der Richtlinienvorschlag der Kommission die bisherige europäische Behindertenpolitik auf den ersten Blick ausbaut. Bei genauerer Betrachtung bleibt der Vorschlag jedoch inhaltlich weit hinter dem Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen der VN zurück.

## **7. Fortschritte in der europäischen Behindertenpolitik? Ein Fazit.**

Politik für Menschen mit Behinderungen unterliegt einem stetigen Wandel und ist in seinen Elementen aus Kompensations-, Rehabilitations- und Partizipationsorientierung vielschichtig. Entsprechend hängt die Ausgestaltung von Behindertenpolitik von den jeweiligen in Gesellschaft und Politik dominierenden Modellen und Klassifikationen zu Behinderung ab.

Die Kompensations- und Rehabilitationsansätze mit dem Fürsorgegedanken prägten die Anfänge der nationalen Behindertenpolitiken. Durch die Politisierung von Menschen mit Behinderungen und dem Entstehen zahlreicher Behindertenbewegungen etablierte sich der Partizipationsansatz in der Behindertenpolitik. Selbstbestimmung und Autonomie,

Barrierefreiheit und Teilhabe, die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen sind nach heutigem Wissen die wichtigsten Schlüssel für eine vollständige Einbeziehung - Inklusion - in die Gesellschaft.

Auch die Anfänge einer einheitlichen europäischen Behindertenpolitik sind eine Mischung aus rehabilitations- und kompensationsorientierten Politiken der Mitgliedstaaten und auf die Beschäftigungsförderung fokussiert. Ein Beispiel für die bis heute bestehende Kompensationsorientierung ist die Definition zu den unverhältnismäßigen Belastungen in der Rahmenrichtlinie 2000/78/EG.

Erst im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte konnten die Maßnahmen in der europäischen Behindertenpolitik zunehmend auf die Verwirklichung der Rechte bis hin zur Betonung des sozialen Modells von Behinderung und des Bürgerkonzeptes orientiert werden. Eine wesentliche Motivation ist dabei die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen als wirtschaftliche Akteure wie als Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder Nachfragende von Dienstleistungen. Daher ist aus der Vielzahl der Behinderungsmodelle das ökonomische Modell mit der Herstellung der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung für die europäische Behindertenpolitik.

Im Rahmen der europäischen Behindertenpolitik werden Menschen mit Behinderungen über Programme wie dem DAP in der Teilhabe am gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Leben gefördert. Die Antidiskriminierungspolitik mit den verschiedenen gesetzten wie geplanten Rechtsakten ergänzen diese Maßnahmen. Die Herstellung von Gleichheit und Verhinderung von Antidiskriminierung sind folglich wesentliche Elemente einer menschenrechtsorientierten Behindertenpolitik.

Die Kommission bemüht sich mit dieser Doppelstrategie die Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft im Sinne der Gleichbehandlung zu befördern und zum gesellschaftlich geteilten Selbstverständnis der Teilhabe beizutragen. Gleichzeitig werden mit dem Vorschlag für eine weitere Antidiskriminierungsrichtlinie die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf europäischer Ebene in ihrem Anwendungsbereich vervielfacht und Fragen zur Behinderung deutlich stärker europäisch gedacht.

Das innovative Potenzial des Übereinkommens kann durch eine umfassende und konsequente Umsetzung der Schwerpunkte des DAP Barrierefreiheit, Beschäftigung und Disability Mainstreaming genutzt und gestärkt werden. Das wird derzeit durch zwei wesentliche Schwachpunkte des DAP konterkariert: er ist eine nicht verbindliche (weiche) Methode und fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei unvollständiger oder überhaupt keiner Teilnahme der Mitgliedstaaten. So wird die Bedeutsamkeit des DAP in seiner Wirkung erheblich geschwächt und es bedarf einer speziellen Richtlinie für Menschen mit Behinderungen, damit die Rechte und Pflichten des Übereinkommens auf gemeinschaftsrechtlicher Basis konsequent implementiert werden.

Diese Implementierung bezöge sich auf Bereiche wie das Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Gesundheit, Bildung und die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen, Beschäftigung sowie die Umsetzung des universellen Designs. In diesem Zusammenhang können Konzepte wie das des universellen Designs oder der Barrierefreiheit für die europäische Behindertenpolitik abschließend definiert werden, da diese im aktuellen Richtlinienvorschlag fehlen. Ferner kann sich dadurch das Risiko einer verschiedenen nationalen Umsetzung des Übereinkommens verringern.

Ein wichtiger Maßstab für die künftige europäische Behindertenpolitik ist das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Schon heute zeichnet sich ab, dass das Übereinkommen die Ausgestaltung von (rechtlichen) Maßnahmen der EU für mehr Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen wesentlich beeinflusst. Das Übereinkommen wird dann eine stärkere Wirkung entfalten, wenn Elemente des Übereinkommens in das Sekundärrecht der Gemeinschaft wie in die neue Antidiskriminierungsrichtlinie einfließen. Allerdings beschränkt sich die rechtliche Wirkung des Übereinkommens aufgrund der begrenzten Kompetenzen der EU auf alle Politikfelder, in denen Gemeinschaftsrecht gesetzt werden darf.

Für die Weiterentwicklung der europäischen Behindertenpolitik ist eine zügige Ratifikation des Übereinkommens in allen Mitgliedstaaten, und damit eng verbunden der Beitritt der EU zum Übereinkommen aufgrund des sachlich-materiellen Umfangs wichtig. Auf diese Weise wird die Akzentuierung der sozialen Eingliederung im Übereinkommen, die Verleihung von (Menschen-)Rechten und das Bestreben nach individueller Autonomie und

selbstbestimmten Leben auf europäischer Ebene verankert. Gleichzeitig bedeutet der Beitritt für die europäische Behindertenbewegung eine enorme Unterstützung, um die, in den Mitgliedstaaten bestehenden Stigmatisierungen und Vorbehalte hinsichtlich der Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen zu überwinden und die unfreiwillige Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen Leben zu beenden.

#### Nachtrag

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung (März 2010) befand sich der Vorschlag für eine weitere Antidiskriminierungsrichtlinie noch in den Verhandlungen.

## **I) Dokumentenverzeichnis**

**DIMDI** (Hrsg.): ICF. Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit. Genf 2005

**EDF**: Promoting Equality and Combating Disability Discrimination: The Need for a Disability Specific Non-Discrimination Directive Going Beyond Employment. Brussels 2007

**EDF**: Position on the proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation (Article 13 Directive). Brussels 2008

**EDF**: Human Rights. Historic ratification by the European Community, 26. November 2009

*EP (B6-0194/2009)*: **Europäisches Parlament**: EntschlieÙung zum Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zum Beitritt zu dem dazugehörigen fakultativen Protokoll durch die Europäische Gemeinschaft. Brüssel 2009

*P6\_TA-PROV (2009) 0211*: **Europäisches Parlament**: Legislative EntschlieÙung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM(2008)0426 – C6-0291/2008 – 2008/0140(CNS) 8 – 2008/0140). Brüssel 2009

**Europäische Kommission**: Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in Europa: Eine vergleichende Analyse. Eine Studie der Universität Brunel. Brüssel 2002

**Europäische Kommission:** Discrimination in the European Union. Perceptions and experiences of discrimination in the areas of housing, healthcare, education, and when buying products or using services. Analytical report. Brussels 2008

*KOM (2003) D-HLG (2008):* **Europäische Kommission:** First Disability High Level Group Report on Implementation of the UN-Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Annex). Mitteilung UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Brussels 2008

*KOM (2003) 650 endg.:* **Europäische Kommission:** Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan. KOM(2003) 650 endg. Brüssel 2003

*KOM (2005) 604 endg.:* **Europäische Kommission:** Situation behinderter Menschen in der erweiterten Europäischen Union: Europäischer Aktionsplan 2006-2007. Brüssel 2005

*KOM (2007) 738 endg.:* **Europäische Kommission:** Situation von Menschen mit Behinderungen in der Europäischen Union: Europäischer Aktionsplan 2008-2009. Brüssel 2007

*KOM, SEK (2008) 2181:* **Europäische Kommission:** Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Brüssel 07/2008

*KOM (2008) 225 endg.:* **Europäische Kommission:** Mitteilung zur Anwendung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

*KOM (2008) 426 endg.:* **Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Brüssel 2008

*KOM 2008/0170:* **Europäische Kommission:** Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft. Brüssel 2008

*KOM 2008/0171:* **Europäische Kommission:** Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft. Brüssel 2008

**Evans, John** (ENIL): Submission of our „Eight Key Demands“ to the MEP Disability Intergroup at the EP. Brussels 2003

*Ratsbeschluss (2001/903/EG):* **Beschluss des Rates** vom 3. Dezember 2001 über das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003. ABl. L 335/15 vom 19. Dezember 2001

*Ratsbeschluss (2000/750/EG):* **Beschluss des Rates** vom 27. November 2000 über ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006). ABl. L 303/23 vom 2. Dezember 2000

*Ratsbeschluss (88/231/EWG):* **Beschluss des Rates** vom 18. April 1988 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft zugunsten der Behinderten (HELIOS). ABl. Nr. L 104 vom 23. April 1988, S. 0038-0044

*Ratsbeschluss (93/136/EWG): **Beschluss des Rates** vom 25. Februar 1993 über ein drittes Aktionsprogramm der Gemeinschaft zugunsten der Behinderten (Helios II 1993 -1996). ABl. L 56 vom 9. März 1993, S. 30–36*

*Ratsbeschluss (15540/09): **Council Decision** concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 24<sup>th</sup> November 2009*

*Ratsentschließung (2003/C134/04): **Entschließung des Rates** vom 5. Mai 2003 über die Chancengleichheit für Schüler und Studierende mit Behinderungen in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung. ABl. Nr. C 134 vom 07. Juni 2003, S. 06-07*

*Ratsentschließung (90/C162/02): **Entschließung des Rates** und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 31. Mai 1990 über die Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen in allgemeine Bildungssysteme. ABl. Nr. C 162 vom 03. Juli 1990, S. 02-03*

**Union of the Physically Impaired Against Segregation, The Disability Alliance:** Fundamental Principles of Disability. Discussion. London 1975

## II) Literaturverzeichnis

Aichele, Valentin: Das UN-Behindertenrechtsübereinkommen und ihr Fakultativprotokoll. Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte. Deutsches Institut für Menschenrechte. Policy Paper No. 9, 08/2008

Baudisch, Winfried / Schulze, Marion / Wüllenweber, Ernst: Einführung in die Rehabilitationspädagogik. 1. Auflage, Stuttgart 2004

Bielefeldt, Heiner: Zum Innovationspotenzial der UN - Behindertenkonvention. DIMR, Berlin 2006.

Bleidick, Ulrich: Behinderung als pädagogische Aufgabe. Behinderungsbegriff und behindertenpädagogische Theorie. Stuttgart/Berlin/Köln 1999

BMAS: Menschenrechte und Behinderung. Die VN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dokumentation der Fachkonferenz November 2004

BMAS: Sozial-Kompass Europa. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich. Bonn 2006

BpB (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. 4. Auflage, Bonn 2004

Bürli, Alois: Normalisierung und Integration aus internationaler Sicht. S.128-165, in: Leonhardt, Annette / Wember, Franz B. (Hrsg.): Grundfragen der Sonderpädagogik. Ein Handbuch. 1. Auflage, Weinheim/Basel 2003

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/EGV-Kommentar. 3. Auflage, München 2007

Cloerkes, Günther: Soziologie der Behinderten. Eine Einführung. 3. Auflage, Heidelberg 2007

Degener, Theresia / Koster-Dreese, Yolan (Hrsg.): Human rights and disabled persons. Essays and relevant human rights instruments. Dordrecht 1995

Degener, Theresia: Disabled persons and human rights. The legal framework, in: Degener, Theresia / Koster-Dreese, Yolan (Hrsg.): Human rights and disabled persons. Essays and relevant human rights instruments. Dordrecht 1995, S. 9-39

Degener, Theresia: Eine UN-Menschenrechtskonvention für Behinderte als Beitrag zur ethischen Globalisierung, in: APuZ 8/2003, S. 37-45

Degener, Theresia: Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, in: VN. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Bd. 54, 3/2006, S. 104-110

Degener, Theresia: Disabled Women: How they will benefit from the new Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Special Event of the Human Rights Council. On the entry into force of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 8th Session of the Human Rights Council. Geneva 2008*

Disabled Peoples' International: Extracts from 'Proceedings of the First World Congress' Disabled Peoples' International. Singapore 1981

Eichenhofer, Eberhard: Sozialrecht der Europäischen Union. 3. Auflage, Berlin 2006

Faber, Brigitte: Eine EU-Richtlinie für behinderte Menschen, in: Weiberzeit Nr. 13, 04/2007, S. 9-10

Faber, Brigitte: UN-Übereinkommen auf gutem Weg, in: Weiberzeit Nr. 15, 09/2008, S. 7-8

Graumann, Sigrid: Die UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in: IMEW konkret. Nr. 11, 03/2008

Hendriks, Aart: The significance of equality and non-discrimination for the protection of the rights and dignity of disabled persons, in: Degener, Theresia / Koster-Dreese, Yolan (Hrsg.): Human rights and disabled persons. Essays and relevant human rights instruments. Dordrecht 1995, S. 40-62

Hendriks, Aart: Reasonable Accommodation: A New Concept? Trier 2003

Hendriks, Aart: Disability Equality after Amsterdam, in: Lawson, Anna / Gooding, Caroline (Hrsg.): Disability rights in Europe. From theory to practice. Essays in European law. Oregon 2005, S. 187-197

Herdegen, Matthias: Europarecht. 11. Auflage, München 2009

Hummer, Waldemar / Vedder, Christoph: Europarecht in Fällen. Die Rechtsprechung des EuGH, des EuG und deutscher und österreichischer Gerichte. 4., neubearbeitete und aktualisierte Auflage, Baden-Baden 2005

Lawson, Anna / Gooding, Caroline (Hrsg.): Disability rights in Europe. From theory to practice. Essays in European law. Oregon 2005

Lawson, Anna: Reasonable Accommodation. Leeds 2008

Leonhardt, Annette / Wember, Franz B. (Hrsg.): Grundfragen der Sonderpädagogik. Ein Handbuch. 1. Auflage, Weinheim/Basel 2003

Light, Richard: Disability and Human Rights, in: Lawson / Gooding (Hrsg.): Disability rights in Europe. From theory to practice. Essays in European law. Oregon 2005, S. 9-19

Marchbank, Julie (Hrsg.): Report of the Human Rights Plenary Meeting. Brussels 1994

Maschke, Michael: Behindertenpolitik in der Europäischen Union. Lebenssituation behinderter Menschen und nationale Behindertenpolitik in 15 Mitgliedstaaten. 1. Auflage, Wiesbaden 2008

Mégret, Frédéric: The Disabilities Convention Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? Volume 30, Nr. 2, 05/2008. S. 494-516

Müller, Klaus E.: Der Krüppel. Ethnologia passionis humanae. 1. Auflage, München 1996

Nicolaysen, Gert: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn 2008

Newman, Frank: Introduction, in: Degener, Theresia / Koster-Dreese, Yolan (Hrsg.): Human rights and disabled persons. Essays and relevant human rights instruments. Dordrecht 1995, S. 3-8

Priestley, Mark: In search of European disability policy: Between national and global, in:

ALTER, Revue européenne de recherche sur le handicap, 1/2007, S. 61-74

Puschke, Martina: Europäischer Diskriminierungsschutz für alle!?, in: Weiberzeit Nr. 15, 09/2008, S. 6

o. V.: Newly Formed UN Group Working to Ensure Rights of Persons with Disabilities, in: Human Rights Brief Volume 15 Issue 3, Spring/Summer 2008, S. 52-53

Quinn, Gerard: European Disability Law. Outline. Renmin University Law School, Beijing 2007

Schroedter, Elisabeth (Hrsg.): Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Spiegel der europäischen Antidiskriminierungspolitik. Brüssel 2007

Schulte, Bernd: Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Europäischen Union, in: APuZ 8/2003, S. 46-53

Schuntermann, Michael F.: Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Kurzeinführung, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Berlin 2006

Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar. 2. Auflage, Baden-Baden 2009

Stein, Torsten / von Buttler, Christian: Völkerrecht. 11., komplett überarbeitete Auflage, Köln u.a. 2005

Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/EGV-Kommentar. München 2003

Streinz, Rudolf: Europarecht. 8. Auflage, Heidelberg 2008

Theunissen, Georg: Die Independent Living Bewegung, in: Behinderte in Familie, Schule und Gesellschaft, Nr. 3/4, 2001

Tolmein, Oliver: Reasonable Accommodation / The new EC-Anti-Discrimination-Law and Disability. Kanzlei Menschen und Rechte, 2008.

Waddington, Lisa: A European right to employment for disabled people?, in: Degener, Theresia / Koster-Dreese, Yolan (Hrsg.): Human rights and disabled persons. Essays and relevant human rights instruments. Dordrecht 1995, S. 106-116

Waddington, Lisa: Promoting Accessibility under European Community Law. Education, Employment, Equal Opportunities –Empowering Persons with Disabilities. Europäische Konferenz zur Integration behinderter Menschen. Berlin 2007

Waddington, Lisa: A New Era in Human Rights Protection in the European Community: The Implications of the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community. Maastricht Faculty of Law Working Paper 4/2007

Waddington, Lisa (Hrsg.): Annotated review of European legislation which makes a reference to disability. Utrecht, Leeds 2009

Waldschmidt, Anne: European Disability Policy – Disability Policy in Europe: A German Perspective. Fribourg 2005

Waldschmidt, Anne / Lingnau, Kathrin: From Commodification to Equalization? Disability Policy in the European Union: The supranational level. Workshop "European Disability

Policy: Between national, supranational and global“, 19. November 2007

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn 2008

Weiß, Norman: Die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen –weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes, in: MenschenRechtsMagazin 3/2006, S. 293-300

Welti, Felix: Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. Tübingen 2005

Wember, Franz B.: Bildung und Erziehung bei Behinderung - Grundfragen einer wissenschaftlichen Disziplin im Wandel. S.12-57, in: Leonhardt, Annette / Wember, Franz B. (Hrsg.) Grundfragen der Sonderpädagogik. 1. Auflage, Weinheim/Basel 2003

Whittle, Richard: Disability Rights after Amsterdam: the way forward, in: European Human Rights Law Review, 1/2000, S. 33-48

Whittle, Richard: The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective, in: European Law Review, Band 27, 3. Ausgabe, 2002, S. 303-326