



# Behinderung und europäisches Recht zur Nichtdiskriminierung

Eine Analyse des Rechts zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung  
im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus



Europäische Kommission

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität „Progress“ (2007-2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und soziale Angelegenheiten – wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt – finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und soziale Angelegenheiten leisten können.

Mit Progress wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm Progress dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms Progress bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms Progress zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern;
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

**Weitere Informationen finden Sie unter:**

**<http://ec.europa.eu/progress>**

# Behinderung und europäisches Recht zur Nichtdiskriminierung

Eine Analyse des Rechts zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung  
im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus

Europäisches Netzwerk von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung  
Lisa Waddington und Anna Lawson

**Europäische Kommission**

Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit  
Referat G.2

Manuskript abgeschlossen im Juli 2009

Dieser Bericht wurde für die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission zu eigenen Zwecken erstellt und von ihr finanziert. Er gibt nicht unbedingt die offizielle Haltung der Europäischen Kommission wieder.

Der Text dieses Bericht wurde verfasst von Lisa Waddington und Anna Lawson im Auftrag des **Europäischen Netzwerks von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung** (aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Alter, Behinderung, Religion oder Weltanschauung und sexueller Orientierung) unter der Leitung von:

**human european consultancy**

Maliestraat 7

3581 SH Utrecht

NIEDERLANDE

Tel. +3130 634 1422

Fax +3130 635 2139

office@humanconsultancy.com

www.humanconsultancy.com

**The Migration Policy Group**

Rue Belliard 205, Box 1

1040 Brüssel

BELGIEN

Tel. +322 230 5930

Fax +322 280 0925

info@migpolgroup.com

www.migpolgroup.com

Weitere Informationen zu Veröffentlichungen des europäischen Netzwerks von Rechtsexperten im Bereich Nichtdiskriminierung finden Sie hier:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=615&langId=de&moreDocuments=yes>

© Fotos und Gestaltung: Ruben Timman/www.nowords.nl

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Europäischen Union unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre  
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie einheitliche Telefonnummer (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-79-13616-0

doi:10.2767/49776

© Europäische Union, 2010

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>Einleitung</b>	<b>10</b>
<b>I Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie in Bezug auf Behinderung</b>	<b>13</b>
1 Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie in Bezug auf Behinderung – eine Einführung	14
2 Wer ist vor Diskriminierung geschützt? Der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie im Hinblick auf Behinderung	15
2.1 Urteile des Europäischen Gerichtshofs	15
2.1.1 Definition des Begriffs „Behinderung“ – Chacón Navas	15
2.1.2 Diskriminierung durch Assoziation – Coleman	17
2.2 Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten	19
2.2.1 Keine Definition des Begriffs „Behinderung“ in nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung	19
2.2.2 Eine Definition des Begriffs „Behinderung“, die speziell im Zusammenhang mit nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung erarbeitet wurde	21
2.2.3 Eine Definition des Begriffs „Behinderung“ in nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung, die aus anderen Gesetzen „entlehnt“ ist	23
2.2.4 Zwei Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung – eine allgemeine Definition und eine eingeschränktere Definition im Hinblick auf angemessene Vorkehrungen	24
3 Was sind „angemessene Vorkehrungen“? Wie weit reicht Artikel 5?	25
3.1 Artikel 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie – Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen	26
3.2 Was sind „Vorkehrungen“?	27
3.3 Was sind „angemessene“ Vorkehrungen?	29
3.3.1 „Angemessene“ Vorkehrungen sind Vorkehrungen, die keine übermäßigen Kosten oder Schwierigkeiten für den Arbeitgeber verursachen	29
3.3.2 „Angemessene“ Vorkehrungen sind Vorkehrungen, die in der Hinsicht wirksam sind, dass sie den Bedürfnissen des jeweiligen Menschen mit einer Behinderung Rechnung tragen	34
3.3.3 „Angemessene“ Vorkehrungen sind Vorkehrungen, die keine übermäßigen Kosten oder Schwierigkeiten für den Arbeitgeber verursachen und in der Hinsicht wirksam sind, dass sie den Bedürfnissen des jeweiligen Menschen mit einer Behinderung Rechnung tragen	35
3.4 Was ist eine „unverhältnismäßige Belastung“?	37
4 Positive Maßnahmen in Bezug auf Behinderung im Rahmen der Richtlinie	40
<b>II Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung in anderen Bereichen als der Beschäftigung</b>	<b>43</b>
1 Geltungsbereich	44
2 Art der Diskriminierung von Behinderten außerhalb des beruflichen Umfelds	44
2.1 Einleitung	44
2.2 Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen	45
2.3 Bildung	46
2.4 Verkehrswesen	47
2.5 Wohnraum	48
2.6 Gesundheitswesen	49
2.7 Soziale Sicherheit und Sozialhilfe	50
3 Nationale Rechtsstrategien zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds	50
3.1 Einleitung	50
3.2 Unmittelbare Diskriminierung	53
3.2.1 Unmittelbare Diskriminierung ohne allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung	53
3.2.2 Unmittelbare Diskriminierung vorbehaltlich eines allgemeinen Einwands der gerechtfertigten Ungleichbehandlung	54
3.3 Mittelbare Diskriminierung	55
3.4 Verpflichtungen zu (reaktiven) angemessenen Vorkehrungen gegenüber behinderten Menschen	57
3.5 Verpflichtungen zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen gegenüber Gruppen behinderter Menschen	58
3.6 Barrierefreiheit	60
3.7 Positive Pflichten zur Förderung der Gleichstellung und Integration Behinderter	62
<b>Schlussfolgerung</b>	<b>65</b>
<b>Gesetzgebung</b>	<b>69</b>
<b>Liste der Rechtssachen</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>75</b>
<b>Anhang – Allgemeine Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen</b>	<b>79</b>

Christian | 1987

# Zusammenfassung

## Überblick

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der Gesetzgebung zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung in der Europäischen Union. Er ist in zwei Hauptabschnitte untergliedert – Abschnitt I und Abschnitt II.

Abschnitt I beschäftigt sich mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht in Bezug auf die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung und insbesondere mit den den Aspekt Behinderung betreffenden Bestimmungen der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG, im Folgenden: die „Richtlinie“). Im Rahmen dieser Untersuchung wird die Richtlinie, einschließlich der Präambel, und (sofern verfügbar) einschlägiges Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) herangezogen. Der Bericht geht auch darauf ein, wie die Mitgliedstaaten gewisse Bestimmungen umgesetzt und interpretiert haben. Es wird unter anderem untersucht, wie der persönliche Geltungsbereich in der nationalen Gesetzgebung definiert und der Begriff der angemessenen Vorkehrungen weiter ausgearbeitet wurde.

In Abschnitt II geht es um Fragen der Diskriminierung aufgrund von Behinderung, die derzeit nicht vom EG-Recht abgedeckt sind. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf gesellschaftlichen Angelegenheiten außerhalb des beruflichen Umfelds, wie beispielsweise Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Bildung, Verkehrswesen, Wohnraum und Sozialschutz. Zunächst wird darauf eingegangen, wie sich Diskriminierung aufgrund von Behinderung in diesen Bereichen äußert. Anschließend werden verschiedene Rechtsstrategien vorgestellt, die von den Mitgliedstaaten eingesetzt werden, um derartiger Diskriminierung entgegenzuwirken.

### *Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie: Behinderung und persönlicher Geltungsbereich*

Die Richtlinie enthält keine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder Orientierungshilfen im Hinblick darauf, wer genau vor der Diskriminierung wegen einer Behinderung geschützt werden soll. Der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie war jedoch Gegenstand von Urteilen des EuGH. In der Rechtssache *Chacón Navas* definierte der Gerichtshof „Behinderung“ im Sinne der Richtlinie als „eine Einschränkung [...], die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe des Betroffenen am Berufsleben bildet“. In der Rechtssache *Coleman* hat der Gerichtshof die Tatsache in den Mittelpunkt gerückt, dass die Richtlinie die unmittelbare Diskriminierung und Belästigung „wegen einer Behinderung“ verbietet, und entschieden, dass die Richtlinie auch Einzelpersonen schützt, die nicht aufgrund ihrer eigenen Behinderung unmittelbare Diskriminierung oder Belästigung erfahren, sondern aufgrund der Tatsache, dass sie mit einer behinderten Person in Verbindung stehen (in diesem Fall eine Mutter, die ihr behindertes Kind betreute).

Die Beschäftigung mit der Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten führt zu dem Ergebnis, dass es vier unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Frage, wie und ob Behinderung definiert werden muss, gibt. Der erste Ansatz sieht so aus, dass viele Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Bulgarien, Griechenland, Italien, Polen, Rumänien und die Slowakei, überhaupt keine Definition des Begriffs „Behinderung“ in ihre Nichtdiskriminierungsgesetze aufgenommen haben. Dies sollte den Gerichten in diesen Ländern grundsätzlich die Möglichkeit offen halten, dem Ansatz des EuGH in der Rechtssache *Chacón Navas* zu folgen. Der zweite Ansatz ist der, dass einige Mitgliedstaaten, darunter Malta, Österreich, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich, eine Definition des Begriffes „Behinderung“ speziell im Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung erarbeitet haben. Diese Definitionen scheinen sich im Allgemeinen mit dem in der Rechtssache *Chacón Navas* entwickelten Ansatz zu decken, und bestehen aus drei Elementen: 1. die Voraussetzung, dass eine Beeinträchtigung besteht, definiert als eine Art Beschränkung oder Einschränkung, die durch einen Gesundheitszustand verursacht wird, 2. die

Voraussetzung, dass diese Beeinträchtigung eine Person in ihrer Fähigkeit, einer Beschäftigung nachzugehen, einschränkt oder sie im Alltag allgemein einschränkt, und 3. die Voraussetzung, dass die Beeinträchtigung dauerhaft ist oder von langer Dauer ist oder voraussichtlich von langer Dauer sein wird. Der dritte Ansatz besteht darin, dass einige Mitgliedstaaten, darunter die Tschechische Republik und Slowenien, eine Definition des Begriffs „Behinderung“ in ihrer nationalen Nichtdiskriminierungsgesetzgebung in Bezug auf Behinderung verwenden, die sie aus einer anderen Gesetzgebung „entlehnt“ haben. Die Gesetzgebung, aus der die Definition ursprünglich stammt, betrifft in der Regel den Bereich der sozialen Sicherheit. Infolgedessen ist die Definition des Begriffs „Behinderung“ stark eingeschränkt und begrenzt. Die Verwendung derartig begrenzter Definition für den Zweck der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung stellt mit großer Wahrscheinlichkeit einen Verstoß gegen die Richtlinie dar und steht nicht in Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Chacón Navas. Beim letzten Ansatz haben einige Mitgliedstaaten, wie z.B. Deutschland, Luxemburg und Frankreich, eine zweigliedrige Vorgehensweise bei der Definition des Begriffs „Behinderung“ für die Zwecke der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung entwickelt. Einerseits enthält ein allgemeines Nichtdiskriminierungsgesetz, das z.B. die unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung verbietet, entweder eine allgemeine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder gar keine Definition, während andererseits ein zweites Gesetz, das angemessene Vorkehrungen regelt, eine andere und stärker eingeschränkte Definition des Begriffs „Behinderung“ verwendet, die oftmals aus dem Bereich der Sozialversicherung stammt. Die Verwendung dieser stärker eingeschränkten Definition, auch wenn sie nur im Kontext der angemessenen Vorkehrungen erfolgt, stellt vermutlich wiederum einen Verstoß gegen die Richtlinie dar.

*Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie: Angemessene Vorkehrungen*

Durch Artikel 5 der Richtlinie werden Arbeitgeber verpflichtet, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung zu treffen. Artikel 5 lautet wie folgt:

„Um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Menschen mit Behinderung zu gewährleisten, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen. Das bedeutet, dass der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um den Menschen mit Behinderung den Zugang zur 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. Diese Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch geltende Maßnahmen im Rahmen der Behindertenpolitik des Mitgliedstaates ausreichend kompensiert wird.“

In Erwägungsgrund 20 der (nicht bindenden) Präambel der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie werden die Maßnahmen näher erläutert, die für angemessene Vorkehrungen geeignet sind:

„Es sollten geeignete Maßnahmen vorgesehen werden, d. h. wirksame und praktikable Maßnahmen, um den Arbeitsplatz der Behinderung entsprechend einzurichten, z. B. durch eine entsprechende Gestaltung der Räumlichkeiten oder eine Anpassung des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, der Aufgabenverteilung oder des Angebots an Ausbildungs- und Einarbeitungsmaßnahmen.“

Die Präambel enthält in Erwägungsgrund 21 außerdem Empfehlungen zur Klärung der Frage, ob bestimmte Vorkehrungen eine unverhältnismäßige Belastung darstellen:

„Bei der Prüfung der Frage, ob diese Maßnahmen zu übermäßigen Belastungen führen, sollten insbesondere der mit ihnen verbundene finanzielle und sonstige Aufwand sowie die Größe, die finanziellen Ressourcen und der Gesamtumsatz der Organisation oder des Unternehmens und die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln oder anderen Unterstützungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.“



Es kann geschlussfolgert werden, dass Vorkehrungen lediglich eine Anpassung der normalen Vorgehensweisen, Prozesse oder der Infrastruktur darstellen. Das Ziel der in Artikel 5 der Richtlinie genannten Vorkehrungen besteht darin, Menschen mit Behinderung „den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg ...“ zu ermöglichen. Zur Beurteilung, mit welcher Art von Vorkehrungen dieses Ziel verwirklicht wird und somit auch welche Art von Vorkehrungen erforderlich ist, ist eine individuelle Analyse erforderlich, bei der die Situation der betroffenen Person und die jeweilige Beschäftigung bzw. Aus- und Weiterbildung zu berücksichtigen ist. Viele Mitgliedstaaten haben sich bei der Umsetzung von Artikel 5 dafür entschieden, die Terminologie der Richtlinie in ihre nationale Gesetzgebung zu übernehmen. In einigen Rechtsordnungen wurde der Begriff „Vorkehrungen“ jedoch durch einen anderen Begriff ersetzt, zum Beispiel „Anpassungen“ (Vereinigtes Königreich), „Schritte“ (Finnland) oder „geeignete Maßnahme“ (Irland, Frankreich, Litauen und Slowakei). Es wird jedoch vorgebracht, dass die Verwendung eines anderen Begriffs, der „Vorkehrungen“ ersetzt, keine rechtliche Bedeutung hat und dass alle oben genannten Begriffe dieselbe Bedeutung haben.

Der Begriff „angemessen“ wurde bei der Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie in die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten auf drei verschiedene Arten interpretiert. Gemäß dem ersten Ansatz gelten Vorkehrungen nur dann als „angemessen“, wenn sie keine übermäßigen Schwierigkeiten oder Kosten für den Arbeitgeber oder eine andere betroffene Partei zur Folge haben. Diese Anforderung besteht im Allgemeinen neben dem separaten Einwand, dass das Treffen von Vorkehrungen eine unverhältnismäßige Belastung oder unbillige Härte darstellen würde.

Gemäß dem zweiten Ansatz gelten Vorkehrungen als „angemessen“ wenn sie in der Hinsicht wirksam sind, dass sie dem jeweiligen Betroffenen ermöglichen, die notwendigen (beschäftigungsbezogenen) Aufgaben zu erledigen. In Anbetracht dessen, dass der Begriff „angemessen“ diese Bedeutung nicht gerade von Natur aus ausdrückt, haben europäische Rechtsordnungen, die diesem Ansatz gefolgt sind, vernünftigerweise alternative Begriffe gewählt. Die niederländische Gesetzgebung spricht nicht von „angemessenen“ Vorkehrungen, sondern verlangt „wirksame“ Vorkehrungen, während das irische Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 „angemessene“ Vorkehrungen als „geeignete Maßnahmen“ definiert – ein Begriff, der auch im französischen Arbeitsgesetzbuch verwendet wird.

Beiden oben genannten Ansätzen ist gemein, dass sie eine zweistufige Prüfung voraussetzen, mit der ermittelt werden soll, ob Vorkehrungen getroffen werden müssen. Zunächst ist der Arbeitgeber oder eine andere betroffene Partei grundsätzlich dazu verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen. Im zweiten Schritt geht es um die Frage, ob ein Einwand gegen das Erfordernis, Vorkehrungen zu treffen, besteht. Die meisten beschriebenen Rechtsordnungen bedienen sich des Einwands der unverhältnismäßigen Belastung. Die in Abschnitt 3.3.1 beschriebenen Rechtsordnungen kombinieren dies jedoch noch mit der zusätzlichen Prüfung der „Angemessenheit“, während sich die in Abschnitt 3.3.2 besprochenen Rechtsordnungen ausschließlich auf den Einwand der unverhältnismäßigen Belastung stützen.

Bei der dritten Art und Weise, in der der Begriff „angemessen“ in der Gesetzgebung verwendet wird, soll sowohl ausgedrückt werden, dass die Vorkehrungen wirksam sein müssen, als auch, dass dem Arbeitgeber oder einer anderen betroffenen Partei gleichzeitig keine erheblichen Unannehmlichkeiten oder Kosten aufbürden dürfen. Dieser Ansatz wurde im Vereinigten Königreich gewählt, wo das Erfordernis angemessener Vorkehrungen seit längstem in Europa besteht. In Anbetracht dessen, dass dieser Ansatz auch in Artikel 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie vorzufinden ist, wird der EuGH mit der Aufgabe der Auslegung konfrontiert werden und es nationalen Gerichten dadurch ermöglichen, diese Doppelbedeutung in Zukunft anzuwenden. Der Gerichtshof kann sich dabei von den im Bericht genannten Rechtsordnungen inspirieren lassen, die sich für einen zweistufigen Ansatz bei der Prüfung der Frage, ob Vorkehrungen getroffen werden müssen, entschieden haben. Dabei wird der Gerichtshof in seinem Fallrecht aber klar die zwei verschiedenen Bedeutungen des Begriffes „angemessen“ abgrenzen müssen.

Im Hinblick auf die Einschränkung der unverhältnismäßigen Belastung machen die Richtlinie und die nationale Nichtdiskriminierungsgesetzgebung (in Bezug auf Behinderungen) deutlich, dass die Kosten der Vorkehrungen einen Schlüsselfaktor bei der Bestimmung des Umfangs der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, darstellen. Gemäß den meisten nationalen Nichtdiskriminierungsgesetzen (in Bezug auf Behinderungen) muss die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel oder Unterstützungsmöglichkeiten zum Ausgleich der Kosten für das Treffen von Vorkehrungen bei der Prüfung der Frage, ob die Kosten eine unverhältnismäßige Belastung darstellen, mitberücksichtigt werden. Neben den Kosten sehen einige Rechtsordnungen zusätzliche Einschränkungen oder Anforderungen vor, die erfüllt sein müssen, damit die Vorkehrungen als eine unverhältnismäßige Belastung darstellend gelten.

*Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie: Positive Maßnahmen in Bezug auf Behinderung*

In Artikel 7 Absatz 1 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie heißt es: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, [...] spezifische Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen, mit denen Benachteiligungen wegen eines in ...“ der Richtlinie „... genannten Diskriminierungsgrunds verhindert oder ausgeglichen werden.“ Darüber hinaus bietet Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie weiteren Schutz für positive Maßnahmen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Dort heißt es:

„Im Falle von Menschen mit Behinderung steht der Gleichbehandlungsgrundsatz weder dem Recht der Mitgliedstaaten entgegen, Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz beizubehalten oder zu erlassen, noch steht er Maßnahmen entgegen, mit denen Bestimmungen oder Vorkehrungen eingeführt oder beibehalten werden sollen, die einer Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt dienen oder diese Eingliederung fördern.“

Ein möglicherweise schwieriges Thema ist die Vereinbarkeit von Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen mit der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten sehen irgendeine Form von (obligatorischen) Quoten (!) vor, und in Ländern wie Frankreich und Deutschland gelten Quoten als wesentlicher Bestandteil der Beschäftigungspolitik für Behinderte. Derartige Systeme würden in Konflikt mit der Prüfung geraten, die vom EuGH in der Rechtssache Kalanke eingeführt wurde, bei der eine positive Maßnahme zur Förderung von Frauen angefochten wurde. In diesem Fall schloss das Gericht im Wesentlichen Beschäftigungsquoten in Bezug auf das Geschlecht aus. Das Gericht könnte jedoch den unterschiedlichen sozialen Kontext von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, ebenso wie die Existenz von Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie, die einen weiter gefassten Spielraum für positive Maßnahmen im Hinblick auf Menschen mit Behinderung rechtfertigt.

*Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds: Art der Diskriminierung*

Der Gültigkeitsbereich der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie ist auf beschäftigungsbezogene Angelegenheiten beschränkt. Im Gegensatz dazu deckt die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (die im selben Jahr wie die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie erlassen wurde) auch die Bereiche Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen allgemein, Wohnraum, Bildung, Verkehrswesen, Gesundheitsdienste, soziale Sicherheit und Sozialhilfe ab. In Bezug auf diese nicht beschäftigungsbezogenen Bereiche, die derzeit nicht durch die EG-Gesetzgebung zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung geregelt werden, sind Menschen mit Behinderung auf zahlreiche Weise Diskriminierungen ausgesetzt. Obwohl sich die Diskriminierung von Bereich zu

(!) Für weitere Informationen siehe L. Waddington, „Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: From Quotas to Anti-discrimination Laws“ (1996) 18, *Comparative Labor Law Review* 62-101.

Bereich in ihrer speziellen Ausprägung unterscheidet, gibt es jedoch einige allgemeine, immer wiederkehrende Merkmale. Demnach erleben Menschen mit Behinderung in allen genannten Bereichen die folgenden Arten von Diskriminierung:

- ungünstigere Behandlung als die, die einem nicht behinderten Menschen entgegengebracht wird – aufgrund von Feindseligkeit, Angst, Ungeduld, Unwissenheit oder sogar unangebrachter Freundlichkeit,
- Unzugänglichkeit physischer Umgebungen, Gebäude oder Einrichtungen,
- Unzugänglichkeit von Informationen,
- unflexible Kommunikationswege,
- mangelnde Unterstützung durch Mitarbeiter.

Eine derartige Diskriminierung hat nachteilige wirtschaftliche und soziale Auswirkungen zur Folge, nicht nur für die betroffenen Menschen mit Behinderung, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt.

*Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds: Nationale Rechtsstrategien*

Trotz der Tatsache, dass das EG-Recht derzeit von den Mitgliedstaaten nicht verlangt, die Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des Bereichs von Beschäftigung und Beruf zu verbieten, gibt es in vielen Mitgliedstaaten gesetzliche Bestimmungen, die die Diskriminierung (entweder allgemein oder aufgrund von Behinderung) in nicht beschäftigungsbezogenen Bereichen verbieten. Diese Bestimmungen unterscheiden sich stark in ihrem Umfang, Inhalt, ihrer Terminologie und Durchsetzung – eine Vielfalt, durch die sich eine Klassifizierung und ein Vergleich schwierig gestalten. Dennoch gibt es eine ganze Reihe individualorientierter und gruppenorientierter Konzepte zur Nichtdiskriminierungsgesetzgebung, die zumindest in einigen Mitgliedstaaten angewandt werden.

Individualorientierte Rechtsstrategien im Bereich der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung beinhalten die Konzepte der unmittelbaren Diskriminierung und der (reaktiven) angemessenen Vorkehrungen. Der Begriff der „unmittelbaren Diskriminierung“ (unabhängig davon, ob in die Definition ein allgemeiner Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung eingeschlossen ist oder nicht) wird von einigen Mitgliedstaaten verwendet, um die ungünstigere Behandlung von Menschen mit Behinderungen zu bekämpfen. Die Gesetze verschiedener Staaten verpflichten u.a. Dienstleister dazu, angemessene Vorkehrungen in Bezug auf die einzelnen Personen mit Behinderungen zu treffen. Sie verlangen von den Verpflichteten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um die Benachteiligung zu verhindern, die eine behinderte Person andernfalls beim Versuch, die entsprechende Dienstleistung in Anspruch zu nehmen, aufgrund von Aspekten des Betriebs des Verpflichteten (einschließlich seiner Richtlinien, Verfahren und physischen Einrichtungen) erleiden würde. Die in den Gesetzen einiger Mitgliedstaaten vorzufindenden gruppenorientierten Konzepte zur Nichtdiskriminierungsgesetzgebung beinhalten die Begriffe der „mittelbaren Diskriminierung“ und der „antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen“.

Diese Nichtdiskriminierungsverpflichtungen werden in manchen Fällen durch zwei weitere Mechanismen ergänzt und gestärkt: erstens durch Normen oder Anforderungen in Bezug auf die Barrierefreiheit (z.B. hinsichtlich Gebäuden, Telekommunikationsmitteln oder dem Internet) – Aspekte des EG-Rechts (die außerhalb des Bereichs der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung fallen) haben in der Tat eine wichtige Rolle bei der Förderung der Anwendung solcher Normen und Anforderungen auf zahlreichen Gebieten gespielt; und zweitens durch durchsetzbare positive Verpflichtungen (insbesondere für öffentliche Stellen) zur Beseitigung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung sowie zur Förderung der Gleichstellung.

# Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft (EG) verabschiedet und implementiert seit Mitte der Siebzigerjahre Rechtsvorschriften im Rahmen der Behindertenpolitik, besitzt aber erst seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 die Macht, gegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung vorzugehen. Die Möglichkeiten des neuen Artikels 13 EG wurden schnell genutzt, und die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie, die unter anderem die Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von Behinderung verbietet, wurde im Jahr 2000 verabschiedet. Die Richtlinie hat den Schutz der Opfer von Diskriminierung aufgrund von Behinderung in den EU-Mitgliedstaaten beträchtlich verbessert. Vor Annahme der Richtlinie beinhaltete das Zivilrecht von nur drei Mitgliedstaaten ein Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von Behinderung. Heute herrscht dieses Verbot in allen 27 EU-Staaten sowie in Norwegen.

Die Richtlinie ist das derzeit wichtigste Instrument der Behindertenpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Dies heißt jedoch nicht, dass ihre Umsetzung und Durchführung in den Mitgliedstaaten einfach war oder die Interpretation der (behindertenspezifischen) Bestimmungen der Richtlinie klar war und ist. Die Richtlinie befasst sich mit Bereichen, die zuvor in den meisten Mitgliedstaaten nicht reguliert wurden, beispielsweise damit, was unter angemessenen Vorkehrungen zu verstehen ist, und verlangt Überlegungen zur Art der Diskriminierung aufgrund von Behinderung sowie zu den Merkmalen, die eine Person erfüllen muss, um Schutz vor einer solchen Diskriminierung beanspruchen zu können. Darüber hinaus zeigt eine Überprüfung nationaler Gesetze, dass viele der relevanten Bestimmungen einschließlich der Definition, wer vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung geschützt wird und wer Anspruch auf angemessene Vorkehrungen hat, sowie des Begriffs der angemessenen Vorkehrungen an sich auf (sehr) unterschiedliche Art und Weise umgesetzt und durchgeführt werden.

In Abschnitt I dieses Berichts wird versucht, die obigen Fragen genauer zu untersuchen. Insbesondere die behinderungsspezifischen Bestimmungen der Richtlinie werden genauer betrachtet. Ausgangspunkt dieser Analyse ist die Formulierung der Richtlinie einschließlich der Präambel sowie, sofern verfügbar, Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). In Abschnitt I geht es außerdem darum, wie die Mitgliedstaaten gewisse Bestimmungen umgesetzt und ausgelegt haben. Es wird unter anderem untersucht, wie der persönliche Geltungsbereich der nationalen Gesetzgebung definiert und der Begriff der angemessenen Vorkehrungen weiter ausgearbeitet wurde. Gegebenenfalls wird auch Material aus außereuropäischen Quellen herangezogen, z.B. amerikanische Erfahrungen und Rechtsfälle in Bezug auf das Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen (Americans with Disabilities Act, ADA). Ziel ist nicht, den Ansatz einzelner EU-Staaten zu untersuchen, sondern die verschiedenen Herangehensweisen innerhalb der EU zu ermitteln. Die einzelnen Ansätze sind häufig in mehreren EU-Mitgliedstaaten anzutreffen. In Abschnitt I wird versucht, die Folgen der einzelnen Herangehensweisen zu ermitteln, und es wird die Kompatibilität mit der Richtlinie überprüft. Zu guter Letzt geht es in Abschnitt I auch noch kurz um die Auswirkungen der Richtlinie auf positive Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen.

Im Mittelpunkt von Abschnitt II stehen Strategien zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des Bereichs Beschäftigung und Erwerbstätigkeit sowie die Ansätze der Mitgliedstaaten, da es hier keine Gesetzgebung der EG gibt. Es werden einige wichtige Felder genannt, in denen eine solche Diskriminierung stattfindet (z.B. Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen im Allgemeinen, Bildung, Verkehrswesen, Wohnraumversorgung, Gesundheitswesen und Sozialschutz), und es wird untersucht, wie Behinderte in diesen Bereichen diskriminiert werden.

In der Hauptsache beinhaltet Abschnitt II eine Analyse der unterschiedlichen Strategien im Umgang mit der Diskriminierung auf nationaler Ebene. Derzeit unterscheiden sich die Ansätze der einzelnen Mitgliedstaaten stark. Nach der Annahme des Richtlinienvorschlags zur Diskriminierung außerhalb des Beschäftigungsbereichs basierend auf Artikel 13 EG (der sich unter anderem mit Diskriminierung aufgrund von Behinderung befasst) sollten diese

Unterschiede bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden.<sup>(2)</sup> Wie in Abschnitt I geht es auch in Abschnitt II nicht darum, die jeweiligen Ansätze auf einzelstaatlicher Grundlage zu untersuchen. Es wird vielmehr versucht, die verschiedenen Herangehensweisen innerhalb der EU zu identifizieren; ggf. wird auch auf Ansätze in außereuropäischen Ländern hingewiesen. Die untersuchten Rechtsstrategien werden unter Überschriften zusammengefasst, die Begriffe aus der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie widerspiegeln (unmittelbare bzw. mittelbare Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen) sowie Begriffe, die zwar nicht in dieser Richtlinie vorkommen, aber dennoch für die Diskriminierung aufgrund von Behinderung in anderen Bereichen relevant sind (antizipierende angemessene Vorkehrungen, Zugänglichkeit und positive Pflichten). Aus Platzgründen wird auf Belästigung, Viktimisierung und Aufforderung zur Diskriminierung nicht eingegangen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass trotz der anstehenden Annahme einer neuen Richtlinie, die Behinderung und andere Gründe für Diskriminierung außerhalb des Beschäftigungsbereichs abdeckt, eine Analyse des Vorschlags für diese Richtlinie sowie ihrer wahrscheinlichen Auswirkungen hier zu weit führen würde. Auch eine Analyse der unzähligen EG-Richtlinien und -Verordnungen, die zwar nicht die Diskriminierung Behinderter verbieten, aber Bestimmungen zur Verbesserung ihrer Lebensqualität enthalten und sicherstellen sollen, dass sie Zugang zu Verkehrsmitteln, Telekommunikation und Infrastruktur haben, geht über den aktuellen Rahmen hinaus.<sup>(3)</sup>

(2) „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(2. Juli 2008) 426. Siehe: [http://www.acceptance.ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/pubst/poldoc/propdir426\\_08\\_en.pdf](http://www.acceptance.ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/poldoc/propdir426_08_en.pdf).

(3) Siehe z. B. Richtlinie 95/16/EG vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge, [1995] ABl. L 312/1; Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr), [2000] ABl. L 178/1; Richtlinie 2001/85/EG vom 20. November 2001 über besondere Vorschriften für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 97/27/EG, [2002] ABl. L 125/1; Richtlinie 2002/21/EG vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), [2002] ABl. L 108/33; Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), [2002] ABl. L 108/51; Richtlinie 2003/24/EG vom 14. April 2003 zur Änderung der Richtlinie 98/18/EG des Rates über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe, [2003] ABl. L 123/18–21; Verordnung<sup>(65)</sup> Nr. 1107/2006 vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität, [2006] ABl. L 204/1; Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, [2007], ABl. L 315/14–41; Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, [2007] ABl. L 332/27.

Reaggan | 1997

Ilai | 1984



## Abschnitt I

# Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie in Bezug auf Behinderung

## 1 Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie in Bezug auf Behinderung – eine Einführung

Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie von 2000 <sup>(4)</sup> war die zweite Richtlinie, die von der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 13 EG angenommen wurde und unmittelbar auf die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse folgte. <sup>(5)</sup> Anders als bei der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zu den Richtlinien zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts <sup>(6)</sup> lautete das Ziel der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie, die Diskriminierung aus diversen unterschiedlichen Gründen, darunter wegen einer Behinderung, sowie wegen der Religion oder der Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu untersagen. In Übereinstimmung mit dem allgemeinen Ansatz in den Nichtdiskriminierungsrichtlinien der Gemeinschaft enthält die Richtlinie weder eine Definition des Begriffs „Behinderung“ noch Empfehlungen für den persönlichen Geltungsbereich der Gesetzgebung im Hinblick auf Behinderung. Die Frage, wer durch die Richtlinie vor Diskriminierung wegen einer Behinderung geschützt ist, hat sich jedoch für die nationalen Gerichte, die zur Auslegung der Umsetzung durch nationale Gesetzgebung angerufen wurden, als schwierig erwiesen. Dies hat (bisher) zu den einzigen beiden Verweisen auf den Europäischen Gerichtshof (im Folgenden: EuGH) in Bezug auf Behinderung unter der Richtlinie geführt. Überdies haben Studien des europäischen Netzwerks von Rechtsexperten auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung ergeben, dass Mitgliedstaaten die Gruppe von Personen, die nach nationaler Gesetzgebung das Recht haben, vor Diskriminierung wegen einer Behinderung geschützt zu werden, sehr unterschiedlich definieren, was zu einem uneinheitlichen Umfang des Schutzes in der Europäischen Union führt.

Zweitens ist in Bezug auf Behinderung darauf hinzuweisen, dass die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie eine Verpflichtung enthält, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung zu treffen. Arbeitgeber <sup>(7)</sup> sind verpflichtet, entsprechende Vorkehrungen zu treffen oder Anpassungen vorzunehmen, um den Anforderungen von Personen mit Behinderung gerecht zu werden, bis zu dem Punkt, an dem diese Vorkehrungen eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würden. Diese Bestimmung in Artikel 5 der Richtlinie entspricht den modernen nationalen Nichtdiskriminierungsgesetzen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung <sup>(8)</sup>, die der Tatsache Rechnung tragen, dass die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung voraussetzt, dass Arbeitsweisen und Barrieren, die (einige) Menschen mit Behinderungen ausschließen oder benachteiligen, berücksichtigt werden.

In Bezug auf die Umsetzung hat sich Artikel 5 für die Mitgliedstaaten als eine der schwierigsten Bestimmungen der Richtlinie erwiesen. Insbesondere bestand Unsicherheit in Bezug auf die Begriffe „Angemessenheit“ im Zusammenhang mit angemessenen Vorkehrungen und „unverhältnismäßig belasten“. Folglich hatten (einige) Mitgliedstaaten Probleme mit der Umsetzung dieser Bestimmung, und eine Analyse der nationalen Gesetzgebung hat ergeben, dass diverse unterschiedliche Reaktionen und Wege zur Umsetzung der Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen möglich sind.

<sup>(4)</sup> Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, [2000] ABl. L 303/16.

<sup>(5)</sup> Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, [2000] ABl. L 180/22.

<sup>(6)</sup> Wie die Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), [2006] ABl. L 204/23 und die Richtlinie 2004/113/EG 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, [2004] ABl. L 373/37.

<sup>(7)</sup> Diese Verpflichtung gilt auch für Anbieter einer Berufsausbildung, einschließlich Universitäten.

<sup>(8)</sup> Siehe das Gesetz von 1995 über die Diskriminierung wegen einer Behinderung im Vereinigten Königreich, das Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt von 1998 in Irland und das Gesetz über das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung im Arbeitsleben 1999 (1999:132) in Schweden, die alle vor der Annahme der Richtlinie in Kraft traten.



Aufgrund der oben genannten Faktoren beschäftigen sich die dringlichsten <sup>(9)</sup> Fragen hinsichtlich der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie mit der Festlegung, wer genau vor der Diskriminierung wegen einer Behinderung geschützt ist, und mit der Klärung des Begriffs der angemessenen Vorkehrungen und den damit zusammenhängenden Verpflichtungen. Aus diesem Grund stehen diese beiden Themen im Mittelpunkt von Abschnitt I dieses Berichts. Darüber hinaus wird kurz auf das Thema positive Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingegangen.

## 2 Wer ist vor Diskriminierung geschützt? Der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie im Hinblick auf Behinderung

Wie oben erwähnt, enthält die Richtlinie keine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder weitere Empfehlungen hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereichs der Richtlinie im Hinblick auf Behinderung. Dies wirft eine Reihe von Fragen auf, zu deren Klärung der EuGH bereits angerufen wurde.

Unstrittig ist zunächst, dass Menschen, die selbst eine Behinderung haben, durch die Richtlinie vor Diskriminierung jeglicher Art geschützt sind und zudem Anspruch auf angemessene Vorkehrungen haben. Doch was bedeutet in diesem Zusammenhang „Behinderung“?

Ferner stellt sich die Frage, ob nur Personen, die selbst eine (wie auch immer definierte) Behinderung haben, ein Recht auf Schutz vor Diskriminierung haben, oder ob auch Personen, die Diskriminierung im Zusammenhang mit Behinderung, wenn auch nicht ihrer eigenen (aktuellen) Behinderung, erfahren, Schutz beanspruchen können. Kann beispielsweise jemand, der ein behindertes Familienmitglied betreut oder unterstützt, im Rahmen der Richtlinie Schutz vor Diskriminierung wegen einer Behinderung beanspruchen?

Diese beiden Fragen wurden entweder in der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie oder in Urteilen des EuGH aufgegriffen. Sie werden nachstehend näher erläutert.

### 2.1 Urteile des Europäischen Gerichtshofs

#### 2.1.1 Definition des Begriffs „Behinderung“ – Chacón Navas <sup>(10)</sup>

In der ersten Rechtssache bezüglich der Behinderungsbestimmungen der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie wurde das Gericht angerufen, um zu überprüfen, wer im Sinne der Richtlinie als behindert einzustufen ist. Die Rechtssache betraf Frau Chacón Navas, die längere Zeit krank war und für ihren spanischen Arbeitgeber Eures Colectividades SA nicht arbeiten konnte. Nach einer längeren Fehlzeit erhielt sie die Kündigung. Die Klägerin erhob Klage gegen Eures mit der Begründung, dass die Kündigung nicht mit der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie vereinbar sei.

Das nationale Gericht beschloss, das Verfahren auszusetzen, und legte dem EuGH zwei Fragen vor. Zusammengefasst fragte das nationale Gericht, ob die Bestimmung der Richtlinie, die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung untersagt, auch eine Arbeitnehmerin schützt, der von ihrem Betrieb ausschließlich wegen

<sup>(9)</sup> Aus der Sicht der Auslegung, Umsetzung und Anwendung der Richtlinie auf EG-Ebene und nationaler Ebene.

<sup>(10)</sup> Rechtssache C-13/05 Chacón Navas gegen Eures Colectividades SA (Fall C-13/05), Slg. 2006, I-6467. Für weitere Erläuterungen siehe L. Waddington, „Case C-13/05, Chacón Navas v. Eures Colectividades SA, Judgment of the Grand Chamber of 11 July 2006“ (2007) 44 *Common Market Law Review* 487-499.

Krankheit gekündigt worden ist. Alternativ fragte das Gericht, ob Krankheit als ein weiterer Grund neben denen angesehen werden kann, derentwegen Personen zu diskriminieren nach der Richtlinie untersagt ist.

Als Antwort arbeitete der EuGH eine Definition von Behinderung im Sinne der Richtlinie aus und entschied, dass Krankheit nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie gebracht werden kann, indem sie als ein weiterer Grund neben denen angesehen wird, derentwegen Personen zu diskriminieren untersagt ist.

Im Hinblick auf die Definition des Begriffs „Behinderung“ erklärte das Gericht, dass die Richtlinie Diskriminierungen bestimmter Art in Beschäftigung und Beruf bekämpfen soll, und definierte den Begriff „Behinderung“ in diesem Zusammenhang als „eine Einschränkung, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe des Betroffenen am Berufsleben bildet“ (Randnummer 43). Damit die Einschränkung unter den Begriff „Behinderung“ fällt, „muss daher wahrscheinlich sein, dass sie von langer Dauer ist“ (Randnummer 45). Darüber hinaus urteilte das Gericht, dass sich der Begriff „Behinderung“ im Sinne der Richtlinie bewusst vom Begriff „Krankheit“ unterscheidet (Randnummer 44) und dass die Richtlinie keinen Hinweis darauf enthält, „dass Arbeitnehmer aufgrund des Verbotes der Diskriminierung wegen einer Behinderung in den Schutzbereich der Richtlinie fallen, sobald sich irgendeine Krankheit manifestiert“ (Randnummer 46). Das Gericht erklärte ferner, dass der Begriff „Behinderung“ „autonom und einheitlich auszulegen“ sei (Randnummern 40 und 42). Des Weiteren entschied das Gericht, dass Krankheit nicht als ein weiterer Grund neben denen angesehen werden kann, derentwegen Personen zu diskriminieren nach der Richtlinie oder dem EG-Vertrag verboten ist (Randnummern 55-57).

Eine Reihe dieser Punkte sollte genauer betrachtet werden. Erstens liegt es auf der Hand, dass die vom Gericht in der Rechtssache *Chacón Navas* formulierte Definition des Begriffs „Behinderung“ auf dem medizinischen oder individuellen Behinderungsmodell beruht. <sup>(11)</sup> Nach der vom Gericht formulierten Definition ist die Ursache der Benachteiligung (oder der „Einschränkung“) die „Beeinträchtigung“, über die eine Person verfügt, und es ist die „Beeinträchtigung“, die ein Hindernis für die Teilhabe am Berufsleben darstellt. Das Problem liegt daher bei der Person und nicht bei der Reaktion der Gesellschaft auf die Beeinträchtigung oder beim Aufbau der Gesellschaft. Das medizinische Behinderungsmodell kann einem sozialen Behinderungsmodell gegenübergestellt werden.

Das soziale Modell beruht auf einem soziopolitischen Ansatz, der besagt, dass eine Behinderung vor allem darauf zurückzuführen ist, dass sich das soziale Umfeld nicht auf die Bedürfnisse und Wünsche von Menschen mit Beeinträchtigungen einstellt, und nicht umgekehrt darauf, dass Menschen mit Beeinträchtigungen nicht in der Lage sind, sich an ihr Umfeld anzupassen. Hier wird argumentiert, dass Diskriminierung, sowohl in körperlicher als auch mentaler Hinsicht, Vorurteile, Stigmatisierung, Ausgrenzung und eine allgemeine Benachteiligung seit jeher das eigentliche Problem sind. Die wichtigsten Institutionen der Gemeinschaft, nämlich die Kommission <sup>(12)</sup>, der Rat <sup>(13)</sup> und das Parlament, haben anerkannt, dass die Politik auf dem sozialen Behinderungsmodell beruhen muss, und sich dazu verpflichtet. Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie trägt diesem Ansatz in gewisser Weise Rechnung.

Inwiefern eine Definition des Begriffs „Behinderung“, die ausschließlich auf dem medizinischen Modell beruht und den Zugang zu einem der wichtigsten Menschenrechtsinstrumente in der EG im Hinblick auf Menschen mit einer Behinderung bestimmt, noch mit diesem übergeordneten Ziel zu vereinbaren ist, ist fragwürdig. Vom Gericht hätte

<sup>(11)</sup> Die Literatur zu theoretischen Modellen von Behinderung ist umfangreich. Siehe beispielsweise M. Oliver, *Understanding Disability: from theory to practice* (Basingstoke, Macmillan Press Ltd, 1996) und M. Priestley, „Constructions and creations: idealism, materialism and disability theory“, (1998) 13 *Disability and Society* 1, 75-94.

<sup>(12)</sup> Siehe z. B. die Mitteilung der Kommission vom 30. Juli 1996 zur Chancengleichheit für behinderte Menschen, KOM(1996) 406 endg., und als aktuelleres Dokument EU-Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen (Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan, KOM(2003) 650 endg.), 4.

<sup>(13)</sup> Siehe z. B. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Dezember 1996 zur Chancengleichheit für Behinderte, ABl. C 12 vom 13.1.1997, 1.

man zumindest erwarten können, dass es in seinem Urteil auf die Haltung der anderen EU-Institutionen verweist und die Existenz, wenn schon nicht die Wichtigkeit, des sozialen Behinderungsmodells anerkennt. <sup>(14)</sup>

Zweitens ist das Urteil des Gerichts im Hinblick auf den Status von Menschen mit (lang anhaltenden/chronischen) Krankheiten nicht ganz eindeutig. In Randnummer 46 des Urteils erklärt das Gericht Folgendes: „Die Richtlinie 2000/78 enthält keinen Hinweis darauf, dass Arbeitnehmer aufgrund des Verbotes der Diskriminierung wegen einer Behinderung in den Schutzbereich der Richtlinie fallen, sobald sich *irgendeine Krankheit* manifestiert.“ <sup>(15)</sup>

Der Ansatz des Gerichts wirft Fragen auf. Bei einigen Arten von „Krankheiten“ ist von Anfang an klar, dass die Auswirkungen von langer Dauer sein werden. Das Urteil unterscheidet nicht zwischen Krankheitszuständen, die per definitionem von langer Dauer sind, was bei Diagnose bekannt ist (was möglicherweise in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen könnte, wenn diese Zustände als Behinderungen (neu) definiert würden), und Krankheitszuständen, die sich zu Krankheiten von langer Dauer entwickeln können (was als Behinderungen neu definiert werden könnte, sofern festgestellt wurde, dass sie von langer Dauer sind), sowie Krankheitszuständen, die nie von langer Dauer sind (die nie in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen).

Vor diesem Hintergrund lässt sich argumentieren, dass der Unterschied zwischen Krankheit und Behinderung nicht so eindeutig ist, wie es das Urteil des Gerichts vermuten lässt, und es wird vorgebracht, dass eine Krankheit von langer Dauer (chronische Krankheit), die zu einer funktionellen Einschränkung führt, als Behinderung im Sinne dieser Richtlinie betrachtet werden sollte. Tatsächlich hat sich das Gericht möglicherweise selbst einen gewissen Spielraum gelassen, um in Zukunft zu diesem Schluss zu kommen. Die gewählte Formulierung, die „eine Person, der von ihrem Arbeitgeber ausschließlich wegen Krankheit gekündigt worden ist“ ausschließt (Randnummer 47), gibt dem Gericht die Möglichkeit zu argumentieren, dass eine Benachteiligung als Reaktion auf Krankheiten, die zu lang anhaltenden oder dauerhaften Einschränkungen führen, die die berufliche Tätigkeit behindern, doch in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt, da eine solche Benachteiligung nicht „ausschließlich“ auf eine Krankheit zurückzuführen ist. Unglücklicherweise hat das Gericht nicht deutlich herausgestellt, ob dies seine Absicht war, denn das Urteil gibt in diesem Punkt nur Anlass zu Spekulation und Zweifel.

#### 2.1.2 Diskriminierung durch Assoziation – Coleman <sup>(16)</sup>

Im zweiten Fall, der auch den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie betraf, wurde das Gericht angerufen, um zu prüfen, ob die Richtlinie eine Diskriminierung gegenüber einer Person aus dem Grund, dass die Person mit einer behinderten Person in Verbindung steht, verbietet. <sup>(17)</sup> Die Rechtssache betraf Sharon Coleman, die als Anwaltssekretärin arbeitete und Mutter eines behinderten Kindes im Vereinigten Königreich ist. Sie brachte vor, bei der Rückkehr an ihren Arbeitsplatz nach der Geburt des Kindes eine weniger günstige Behandlung als die anderen Arbeitnehmer in vergleichbaren Positionen erfahren zu haben, weil sie die Hauptbetreuerin eines behinderten Kindes war. Sie brachte eine Reihe von Anschuldigungen hinsichtlich Benachteiligungen vor, beispielsweise durfte sie nach Ende des Mutterschaftsurlaubs nicht an ihren früheren Arbeitsplatz zurückkehren, während dies den Eltern

<sup>(14)</sup> Siehe jedoch auch die Argumente von Hosking, der noch vor dem Urteil des Gerichts in der Rechtssache Chacón Navas schrieb, dass die Auslegung der Behinderungsbestimmungen der Richtlinie durch das Gericht vermutlich „auf dem offiziellen Gleichbehandlungsparadigma beruht, das es auf andere Aspekte des Gemeinschaftsrechts anwendet“, und dass alle „Normen des Gemeinschaftsrechts vermutlich einer minimalistischen Vorstellung von Behinderung entsprechen und sich auf behindernde Zustände, die auf Beeinträchtigungen basieren, konzentrieren“. D. Hosking, „Great Expectations: Protection from Discrimination because of Disability in Community Law“ (2006) 31 *European Law Review* 667, 687 und 682.

<sup>(15)</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>(16)</sup> Rechtssache C-303/06 S. Coleman gegen Attridge Law und Steve Law, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Juli 2008.

<sup>(17)</sup> Konkret ging es in dieser Rechtssache um Diskriminierung, die mutmaßlich dadurch motiviert war, dass die betreffende Arbeitnehmerin ein Kind mit einer Behinderung hatte und die Hauptbetreuerin des Kindes war.

nicht behinderter Kinder ermöglicht wurde; ihr wurden nicht die gleichen flexiblen Arbeitszeiten gewährt wie den Eltern von nicht behinderten Kindern; sie wurde als „faul“ bezeichnet, wenn sie freinehmen wollte, um ihr Kind zu betreuen, und ihr wurde mit Kündigung gedroht, wenn sie gelegentlich wegen der Betreuung ihres Kindes zu spät kam, wohingegen Eltern von nicht behinderten Kindern nicht so behandelt wurden. Außerdem wurden über sie und ihr Kind unangemessene und verletzendende Bemerkungen gemacht. Letzten Endes stimmte Frau Coleman einer freiwilligen Entlassung („voluntary redundancy“) zu. Anschließend reichte sie beim Employment Tribunal eine Klage ein, in der sie vorbrachte, dass sie wegen der Tatsache, dass sie Hauptbetreuerin eines behinderten Kindes sei, diskriminiert worden sei.

Das Employment Tribunal, das über die Rechtssache befand, musste ermitteln, ob das Gesetz von 1995 über Diskriminierung wegen einer Behinderung (Disability Discrimination Act 1995) (im Folgenden: DDA) den Schutz vor einer derartigen Diskriminierung vorsieht. Alle Parteien waren sich darüber einig, dass bei einer wörtlichen Auslegung der relevanten Formulierung des DDA nur die Personen vor Diskriminierung geschützt sind, die selbst eine Behinderung haben. Da das DDA geändert wurde<sup>(18)</sup>, um der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie zu entsprechen, entstand jedoch auch eine europäische Dimension. Die Frage, ob die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie die Diskriminierung unter diesen Umständen verbietet, ist daher von Bedeutung, und die Rechtssache der Klägerin nahm in dieser Angelegenheit eine andere Wendung.<sup>(19)</sup>

Die Richtlinie verbietet die unmittelbare Diskriminierung und Belästigung „wegen“ der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Artikel 1). Der Schutz ist nicht ausdrücklich auf Personen beschränkt, die diese Gründe oder Merkmale selbst aufweisen, und die Anwälte von Frau Coleman argumentierten, dass die Richtlinie durch diesen Wortlaut „assoziative Diskriminierung“ im Hinblick auf unmittelbare Diskriminierung und Belästigung verbiete und dass das DDA ebenfalls so auszulegen sei. Das Employment Tribunal kam zusammengefasst zu dem Schluss, dass in dieser Angelegenheit Empfehlungen vom Europäischen Gerichtshof erforderlich waren, um das Verfahren fortzusetzen.<sup>(20)</sup> Es legte eine Reihe von Vorabentscheidungsersuchen vor, bei denen es im Wesentlichen darum ging, ob die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie die unmittelbare Diskriminierung und Belästigung einer Arbeitnehmerin verbietet, die zwar nicht selbst behindert ist, aber benachteiligt wird, weil sie mit einer behinderten Person in Verbindung steht.

In seinem Urteil besann sich das Gericht zunächst auf den Zweck der Richtlinie zurück, nämlich in Beschäftigung und Beruf „jede Form der Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung zu bekämpfen“ (Randnummer 38). In Übereinstimmung mit dem Generalanwalt heißt es im Urteil, der „Gleichbehandlungsgrundsatz, ... gilt nicht für eine bestimmte Kategorie von Personen, sondern in Bezug auf die in ihrem Artikel 1 genannten Gründe.“ (Randnummer 38). Vor diesem Hintergrund kam das Gericht zu dem Schluss, dass, wenn ein Arbeitnehmer wegen einer Behinderung unmittelbar diskriminiert wird, eine Auslegung der Richtlinie, nach der ihre Anwendung auf Personen beschränkt ist, „dieser Richtlinie einen großen Teil ihrer praktischen Wirksamkeit nehmen und den Schutz, den sie gewährleisten soll, mindern“ könnte (Randnummer 51).

In Bezug auf Belästigung, die mit einer Behinderung in Zusammenhang steht, hat das Gericht die gleiche Argumentation angewendet wie in Bezug auf unmittelbare Diskriminierung. Es kam zu dem Schluss, dass der

<sup>(18)</sup> Durch das Gesetz von 2003 zur Änderung des Gesetzes von 1995 über Diskriminierung wegen einer Behinderung, das am 1. Oktober 2004 in Kraft getreten ist.

<sup>(19)</sup> In seinen Schlussanträgen zu der Rechtssache formulierte es der Generalanwalt Poiares Maduro wie folgt: „Frau Coleman kann nur obsiegen, wenn die Richtlinie so auszulegen ist, dass sie Diskriminierung durch Assoziation verbietet.“ (Randnummer 5).

<sup>(20)</sup> Employment Tribunal, Rechtssache 2303745/2005, 17. Februar 2006.

Schutz vor unmittelbarer Diskriminierung und Belästigung<sup>(21)</sup>, den die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie vorsieht, nicht auf Personen beschränkt ist, die selbst behindert sind, sondern auch dann gilt, wenn ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer unmittelbar diskriminiert oder belästigt, wenn die Diskriminierung bzw. die Belästigung auf der Behinderung des Kindes des Arbeitnehmers basiert, das hauptsächlich von dem Arbeitnehmer betreut wird.

Nach diesem Urteil sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die nationale Gesetzgebung zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung Menschen schützt, die unmittelbare Diskriminierung oder Belästigung aufgrund ihrer Verbindung zu einer behinderten Person, beispielsweise einem Angehörigen, erfahren haben. In vielen Fällen ist die nationale Gesetzgebung dem Wortlaut und der Struktur der Richtlinie gefolgt und spricht von Diskriminierung „wegen einer Behinderung“. Nachdem der EuGH entschieden hat, dass dies erforderlich ist, lässt sie sich nun leicht so auslegen.

## 2.2 Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten

Im Folgenden soll es darum gehen, wie die Mitgliedstaaten mit dem Begriff „Behinderung“ in ihrer nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie umgehen und wie sie ihn definieren. Hier sind diverse Muster erkennbar, die offenbar nicht alle uneingeschränkt mit der Richtlinie vereinbar sind.

### 2.2.1 Keine Definition des Begriffs „Behinderung“ in nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung

Eine Reihe von Mitgliedstaaten sind dem Beispiel der EG gefolgt und haben in der Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie den Begriff „Behinderung“ nicht definiert. Dies ist z. B. in Belgien<sup>(22)</sup>, Bulgarien<sup>(23)</sup>, Griechenland<sup>(24)</sup>, Italien<sup>(25)</sup>, Polen<sup>(26)</sup>, Rumänien<sup>(27)</sup> und der Slowakei<sup>(28)</sup> der Fall. Einerseits sollte dadurch den nationalen Gerichten in diesen Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben sein, der vom EuGH in der Rechtssache *Chacón Navas* erarbeiteten Definition des Begriffs „Behinderung“ zu folgen. In einer solchen Situation besteht jedoch auch die Gefahr, dass die Gerichte bei der Auslegung des Begriffs „Behinderung“ im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung auf Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in anderen nationalen Gesetzen zurückgreifen, in der Regel in der Sozialversicherungsgesetzgebung, die den Anspruch auf Invaliditätsrente regelt. Eine solche Vorgehensweise wäre vollkommen unangemessen, da die Gesetzgebung für Nichtdiskriminierung und für

<sup>(21)</sup> Das Gericht wurde nicht angerufen, um zu prüfen, ob Diskriminierung durch Assoziation ebenfalls im Zusammenhang mit mittelbarer Diskriminierung in dieser Rechtssache verboten ist. Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie legt fest, dass mittelbare Diskriminierung dann vorliegt, wenn „dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen mit ... einer bestimmten Behinderung ... gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können ...“. Die Definition bietet daher offenbar nur „Personen mit ... einer bestimmten Behinderung ...“, die benachteiligt werden, Schutz vor mittelbarer Diskriminierung. Folglich lässt sich schwer argumentieren, dass gemäß EG-Gesetzgebung eine Person, die nicht deswegen benachteiligt ist, weil sie eine Behinderung hat, sondern weil eine Person, mit der sie in Verbindung steht, eine Behinderung hat, vor mittelbarer Diskriminierung aufgrund dieser Verbindung geschützt ist. Ein solcher Schutz wäre nur dann möglich, wenn „Personen mit ... einer bestimmten Behinderung“ als einschließlich „Personen, die mit Personen, die eine bestimmte Behinderung haben, in Verbindung stehen“ ausgelegt werden kann.

<sup>(22)</sup> Gesetz vom 10. Mai 2007 gegen bestimmte Formen der Diskriminierung (Allgemeines Antidiskriminierungsgesetz).

<sup>(23)</sup> Diskriminierungsschutzgesetz, 2004.

<sup>(24)</sup> Gesetz Nr. 3304/2005 zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung.

<sup>(25)</sup> Gesetzesdekret Nr. 216 vom 9. Juli 2003 zur Durchführung der Richtlinie 2000/78/EG für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Decreto legislativo 9 July 2003 n. 216 Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

<sup>(26)</sup> Arbeitsgesetzbuch.

<sup>(27)</sup> Verordnung 137/2000 zur Prävention und Bestrafung aller Formen von Diskriminierung, geänderte Fassung.

<sup>(28)</sup> Gesetz zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004.

Margriet | 1926

Sozialversicherung jeweils völlig andere Zwecke erfüllt. In Bezug auf ersteres ist es wichtig, ein breites Netz zum Schutz vor Diskriminierung und Vorurteil zu knüpfen. In Bezug auf letzteres muss eine eingeschränkte Definition des Begriffs „Behinderung“ festgelegt werden, da die finanzielle Unterstützung und andere Leistungen, die vom Staat finanziert werden müssen, von dieser Definition abhängen. Der Schutz vor Diskriminierung setzt keine vergleichbaren finanziellen Verpflichtungen auf Seiten des Staates voraus. Sollten also die Gerichte den Schutz vor Diskriminierung so auslegen, dass er nur für Personen gilt, die von der zuständigen Sozialbehörde offiziell als behindert anerkannt sind, würde dies zu einem extrem eingeschränkten persönlichen Geltungsbereich der nationalen Gesetzgebung führen, und es wird vorgebracht, dass dies einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellen würde. Das Fallrecht auf nationaler Ebene reicht jedoch noch nicht aus, um zu bestimmen, ob dies bereits ein Problem ist.

### 2.2.2 Eine Definition des Begriffs „Behinderung“, die speziell im Zusammenhang mit nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung erarbeitet wurde

Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, in ihre Nichtdiskriminierungsgesetzgebung eine Definition des Begriffs „Behinderung“ aufzunehmen. Im Allgemeinen setzen sich diese Definitionen des Begriffs „Behinderung“ aus drei Elementen zusammen: erstens, die Voraussetzung, dass eine Beeinträchtigung besteht, definiert als eine gewisse Beschränkung oder Einschränkung, die durch einen Gesundheitszustand verursacht wird; zweitens, die Voraussetzung, dass diese Beeinträchtigung eine Person in ihrer Fähigkeit, einer Beschäftigung nachzugehen, einschränkt oder sie im Alltag allgemein einschränkt, und drittens, die Voraussetzung, dass die Beeinträchtigung dauerhaft ist oder von langer Dauer ist oder von langer Dauer sein wird. Diese drei Elemente der Definition des Begriffs „Behinderung“ finden sich auch im EuGH-Urteil in der Rechtssache Chacón Navas wieder, wo es heißt „physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen“, „die ein Hindernis für die Teilhabe des Betroffenen am Berufsleben bildet“ und „muss daher wahrscheinlich sein, dass sie [die Einschränkung] von langer Dauer ist.“

Die oben dargelegte Vorgehensweise wurde z.B. für die Gesetzgebung zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung von Österreich, Malta, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich gewählt.

Im Behinderteneinstellungsgesetz von Österreich ist „Behinderung“ beispielsweise folgendermaßen definiert:

„Behinderung im Sinne dieses Bundesgesetzes ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Arbeitsleben zu erschweren. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten.“

Bemerkenswert ist, dass in dieser Definition, die die Pflicht des Arbeitgebers begründet, Personen nicht wegen einer Behinderung zu diskriminieren, von den Auswirkungen der „Funktionsbeeinträchtigung“ auf die *Teilhabe am Arbeitsleben* gesprochen wird.

In anderen nationalen Gesetzen wird eine Nichtdiskriminierungspflicht sowohl im Hinblick auf eine Beschäftigung als auch auf andere Bereiche festgelegt, beispielsweise den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Somit werden die Auswirkungen der Beeinträchtigung oder medizinischen Beurteilung im Allgemeinen in Bezug auf ein breiteres Spektrum von Aktivitäten als nur die Beschäftigung oder das Berufsleben beurteilt.

Das maltesische Gesetz von 2000 zur Chancengleichheit (für Menschen mit Behinderungen) hat diesen Ansatz aufgegriffen. Behinderung ist darin definiert als eine körperliche oder geistige Beeinträchtigung, die mindestens eine *der wichtigsten Lebensaktivitäten einer Person* wesentlich einschränkt. Im portugiesischen Gesetz 38/2004 vom

18. August 2004 <sup>(29)</sup> ist die Rede von den Auswirkungen „des Verlusts oder der Unregelmäßigkeit ... von Körperfunktionen oder -strukturen“, die wahrscheinlich „die Aktivität und Teilhabe [der Person] zu gleichen Bedingungen wie andere einschränken oder behindern“. Im schwedischen Gesetz über die Diskriminierung Behinderter <sup>(30)</sup> wird von einer „Einschränkung der Funktionsfähigkeit einer Person“ gesprochen, die auf eine Verletzung oder Krankheit zurückzuführen ist. Das britische Gesetz über die Diskriminierung Behinderter (DDA) verfolgt ebenfalls diesen Ansatz und definiert eine „behinderte Person“ als „eine Person mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung, die sich wesentlich und lang anhaltend *nachteilig auf ihre Fähigkeit auswirkt, normalen alltäglichen Tätigkeiten nachzugehen*“. <sup>(31)</sup>

Die irische Gesetzgebung <sup>(32)</sup>, die im relevanten Nichtdiskriminierungsgesetz ebenfalls eine Definition des Begriffs „Behinderung“ enthält, unterscheidet sich von den oben genannten Beispielen dahingehend, dass sie – zusammengefasst – nur voraussetzt, dass eine Beeinträchtigung vorhanden ist. Auf die Auswirkungen, die die Beeinträchtigung auf das Leben oder die Tätigkeiten einer Person haben muss, wird nicht verwiesen. In der relevanten Gesetzgebung werden eine Reihe von Beeinträchtigungen aufgeführt, die als Behinderung angesehen werden.

All diesen Definitionen des Begriffs „Behinderung“ liegt ein stark medizinisch ausgerichteter Ansatz zugrunde. Ein solcher Ansatz kann problematisch sein. Bei diesen Definitionen und der Definition in der Rechtssache Chacón Navas steht der Gesundheitszustand oder die Beeinträchtigung einer Person im Vordergrund, und nicht der (mutmaßliche) Akt der Diskriminierung. Folglich müssen die Betroffenen möglicherweise zunächst nachweisen, dass sie die Kriterien der Definition erfüllen, sie also als „behindert“ einzustufen sind, bevor sie überhaupt argumentieren können, das Opfer von Diskriminierung zu sein. Wenn sie diese erste Hürde nicht überwinden können, haben sie keinen gesetzlichen Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung. Diese Erfahrung hat man im Vereinigten Königreich gemacht <sup>(33)</sup>, wo viele Personen vor Gericht die erste Anforderung nicht erfüllten und ihnen somit die Möglichkeit verwehrt blieb, vorzubringen, dass sie Opfer von Diskriminierung waren. Zudem hat die Erfahrung gezeigt, dass die Anwendung einer solchen Definition ein unvorhersehbarer Prozess ist, der an Willkür grenzt, wenn zu entscheiden ist, ob eine bestimmte Person als „behindert“ einzustufen ist oder nicht. <sup>(34)</sup>

Ein zweites Problem hängt damit zusammen, dass eine Person „nachweisen“ muss, dass sie eine Behinderung hat. Aufgrund dieser Anforderung müssen womöglich umfassende medizinische Gutachten vorgelegt werden, die viel Zeit und Aufwand kosten können. Darüber hinaus muss die betroffene Person zunächst nachweisen, wozu sie nicht in der Lage ist (dass sie über eine Beeinträchtigung verfügt, die die berufliche Tätigkeit behindert), um später argumentieren zu können, dass die Person für eine Tätigkeit oder Position qualifiziert ist und in der Lage ist, die wesentlichen Funktionen durchzuführen, und nicht diskriminiert werden sollte. Durch diesen recht widersprüchlichen Ansatz gestaltet sich die Anwendung des Gesetzes umso schwieriger. Stattdessen könnte man argumentieren, dass die zentrale Frage lauten sollte, ob ein Fall von Diskriminierung vorliegt, und nicht, ob eine Person „behindert genug“ ist, um in den Schutzbereich der Richtlinie zu fallen.

<sup>(29)</sup> Artikel 2, Gesetz 38/2004 vom 18. August 2004 über Maßnahmen zur Wiedereingliederung und Beteiligung von Menschen mit Behinderungen.

<sup>(30)</sup> Gesetz über das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben 1999 (1999:132), geänderte Fassung.

<sup>(31)</sup> DDA, Abschnitt 1 Absatz 1.

<sup>(32)</sup> Abschnitt 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004.

<sup>(33)</sup> Siehe N. Meagre et al, *Monitoring the Disability Discrimination Act 1995* (London, Department for Education and Employment, 1999) 126; C. Woodhams und S. Corby, „Defining Disability in Theory and Practice: A Critique of the British Disability Discrimination Act 1995“ (2003) 32 *Journal of Social Policy* 1.

<sup>(34)</sup> Siehe A. Hendriks, „Different Definitions- Same Problems- One Way Out?“, in M.L. Breslin und S. Yee (Hrsg.), *Disability Rights Law and Policy, International and National Perspectives* (New York, Transnational Publishers, 2002), 195-220.



Vor diesem Hintergrund sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass ein medizinisch orientierter Ansatz bei der Definition des Begriffs „Behinderung“ in der Praxis nicht zwangsläufig zu Problemen führen muss. In Irland beispielsweise verlief der Prozess der Feststellung, ob eine Behinderung vorliegt, und damit auch, ob eine Person gesetzlichen Schutz genießt, bisher offenbar unproblematisch. Die Gerichte haben akzeptiert, dass viele verschiedene Krankheitszustände eine Behinderung darstellen können. <sup>(35)</sup>

### 2.2.3 Eine Definition des Begriffs „Behinderung“ in nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung, die aus anderen Gesetzen „entlehnt“ ist

Ein dritter Ansatz, der in den Nichtdiskriminierungsgesetzen einiger Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Personenkreises, der vor Diskriminierung wegen einer Behinderung geschützt ist, zur Anwendung gekommen ist, ist das „Entleihen“ oder Verwenden einer Definition des Begriffs „Behinderung“ aus anderen Gesetzen. Hierbei handelt es sich in der Regel um Gesetze, die Sozialversicherungsleistungen oder Renten aufgrund einer Behinderung regeln. Zusammengefasst wird bei dieser Methode der Schutz vor Diskriminierung auf Personen beschränkt, die schwerstbehindert sind und deren entsprechender Status von einer Sozialbehörde offiziell anerkannt ist.

In Gesetzen, die auf diesem Ansatz beruhen, kann entweder auf die Sozialversicherungsgesetzgebung verwiesen werden, wodurch der Schutz vor Diskriminierung auf die Personen beschränkt wird, die nach den Sozialversicherungsbestimmungen offiziell als behindert anerkannt sind, oder die aus diesen Gesetzen stammende Definition des Begriffs „Behinderung“ kann in das Nichtdiskriminierungsgesetz aufgenommen werden. Ein Beispiel für die erste Option ist in der Tschechischen Republik zu finden, wo das Gesetz zur Beschäftigung die mittelbare Diskriminierung wegen einer Behinderung verbietet <sup>(36)</sup>, wobei nur die Personen, die offiziell als Behinderte anerkannt sind, den Schutz beanspruchen können. <sup>(37)</sup> Slowenien verfolgt denselben Ansatz, wobei in der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung auf die Definition des Begriffs „Behinderung“ im Gesetz zur Alters- und Invalidenversicherung <sup>(38)</sup> verwiesen wird.

Grundsätzlich ist es höchst fragwürdig, in der Nichtdiskriminierungs- und Gleichbehandlungsgesetzgebung eine Definition des Begriffs „Behinderung“ zu verwenden, die in einem anderen Zusammenhang erarbeitet wurde. Wie zuvor erwähnt, müssen Definitionen des Begriffs „Behinderung“, die den Anspruch auf Sozialversicherungs- und andere finanzielle Leistungen bestimmen, zwangsläufig recht streng und eingeschränkt formuliert sein, da sie den Zugang zu knappen Mitteln ermöglichen. Wahrscheinlich sind nur die Personen mit den schwersten Behinderungen für derartige Leistungen qualifiziert, und diese Personen haben deswegen Anspruch auf diese Leistungen, weil sie als (vollständig oder teilweise) arbeitsunfähig sowie unfähig, auf dem (offenen) Arbeitsmarkt ein Einkommen zu erzielen, angesehen werden. Diese Personen, die am offenen Arbeitsmarkt gar nicht teilnehmen, müssen jedoch vermutlich am wenigsten vor einer Diskriminierung durch (potenzielle) Arbeitgeber geschützt werden. Vielmehr sind es jene Personen mit einer weniger starken Behinderung oder sogar keiner Behinderung <sup>(39)</sup>, die geschützt

<sup>(35)</sup> Siehe z. B. die Rechtssachen Fernandez gegen Cable & Wireless, DEC E/2001/052, Equality Officer, 11. Dezember 2002, (eine Niereninfektion kann eine Behinderung sein) und A Civil Servant gegen The Office of Civil Service and Local Appointments Commissioners, DEC E/2004/029, Equality Officer, 1. Juni 2004, (Asthma und Reizdarmsyndrom können eine Behinderung sein).

<sup>(36)</sup> Gesetz Nr. 435/2004 Coll, zur Beschäftigung, Abschnitt 2 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer ii.

<sup>(37)</sup> Behinderte Personen sind Personen, die von den Sozialversicherungsbehörden als vollständig oder teilweise behindert oder als gesundheitlich benachteiligt anerkannt sind. Die Tatsache, dass eine Person behindert ist, muss durch Anerkennung oder durch eine Entscheidung der Sozialversicherungsbehörden nachgewiesen werden. (Abschnitt 67 Absätze 2 und 5 des Gesetzes zur Beschäftigung).

<sup>(38)</sup> Artikel 60, Gesetz zur Alters- und Invalidenversicherung.

<sup>(39)</sup> Wir verweisen hier z. B. auf Personen, die deswegen diskriminiert werden, weil ein Arbeitgeber fälschlicherweise annimmt, dass sie eine Behinderung haben oder in Zukunft eine Behinderung haben werden.

werden müssen. Aus diesem Grund verstoßen die Mitgliedstaaten, die zur Bestimmung des Anspruchs auf Schutz vor Diskriminierung wegen einer Behinderung eine Definition des Begriffs „Behinderung“ verwenden, die für Sozialversicherungsgesetze erarbeitet wurde, mit großer Wahrscheinlichkeit gegen die Richtlinie. Darüber hinaus lassen sie das Urteil des EuGH in der Rechtssache Chacón Navas außer Acht und mindern die Wirksamkeit von nationalen Gesetzen zur Nichtdiskriminierung wegen einer Behinderung.

#### 2.2.4 Zwei Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in nationaler Nichtdiskriminierungsgesetzgebung – eine allgemeine Definition und eine eingeschränktere Definition im Hinblick auf angemessene Vorkehrungen

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat sich für die Umsetzung der Behinderungsbestimmungen der Richtlinie in zwei (oder mehr) nationalen Gesetzen entschieden. Meist regelt ein Gesetz den Schutz vor z.B. unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung und umfasst die allgemeinen Bestimmungen <sup>(40)</sup> der Richtlinie. Das zweite Gesetz hingegen regelt die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen. In der Regel geht dieser Ansatz mit einem dualen Ansatz bei der Definition des Begriffs „Behinderung“ einher. Das allgemeine Nichtdiskriminierungsgesetz enthält entweder eine allgemeine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder gar keine Definition. Im Gesetz, das angemessene Vorkehrungen regelt, wird eine andere und stärker eingeschränkte Definition des Begriffs „Behinderung“ verwendet, die oftmals aus dem Bereich der Sozialversicherung stammt.

Dieser Ansatz kommt in den Gesetzen in Deutschland, Luxemburg, Frankreich <sup>(41)</sup> und Ungarn zur Anwendung. In Deutschland enthält das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006 (AGG) keine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder andere geschützte Merkmale. In einem Kommentar, der zur Auslegung des Gesetzes herangezogen werden kann, ist jedoch zu lesen, dass der Begriff „Behinderung“ in Übereinstimmung mit den Bestimmungen im Sozialgesetzbuch IX <sup>(42)</sup> und dem Behindertengleichstellungsgesetz zu verstehen ist. <sup>(43)</sup> Dementsprechend werden Menschen als behindert angesehen, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.

Das AGG sieht jedoch keine Pflicht vor, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit einer Behinderung zu treffen. Dies wird stattdessen in Paragraph 81.4 des Sozialgesetzbuchs IX geregelt. In diesem Zusammenhang wird eine deutlich eingeschränkte Definition verwendet, und nur Personen, die als schwerbehindert angesehen werden, haben Anspruch auf Vorkehrungen. Menschen können diesen Status erwerben, wenn ihre Fähigkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben durch ihre Behinderung um mindestens 50 % vermindert ist. Menschen mit einem Grad der Behinderung von weniger als 50 %, aber wenigstens 30 %, können ebenfalls als schwerbehindert eingestuft werden, wenn sie infolge ihrer Behinderung keinen Arbeitsplatz erlangen oder behalten können. <sup>(44)</sup> Der Grad der Behinderung und somit der Status einer schwerbehinderten Person wird von den Behörden festgestellt <sup>(45)</sup>, und nur Personen, die diesen offiziellen Status erworben haben, haben Anspruch auf Vorkehrungen.

Eine vergleichbare Situation liegt in Luxemburg vor. Das allgemeine Nichtdiskriminierungsgesetz vom 28. November 2006, das die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung wegen einer Behinderung verbietet, enthält keine Definition des Begriffs „Behinderung“. Die Bestimmung zu angemessenen Vorkehrungen wurde im

<sup>(40)</sup> Mit „allgemeine Bestimmungen“ sind die Bestimmungen der Richtlinie gemeint, die für die meisten der vier Gründe, die in der Richtlinie genannt werden, oder alle vier Gründe gelten.

<sup>(41)</sup> Die relevante französische Gesetzgebung wird nachstehend nicht berücksichtigt. Gemäß Artikel 5212-13 und 5213-6 des Arbeitsgesetzbuchs haben jedoch nur Personen, die offiziell als behindert anerkannt sind, Anspruch auf Vorkehrungen.

<sup>(42)</sup> Kapitel 2, Sozialgesetzbuch IX.

<sup>(43)</sup> Abschnitt 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes.

<sup>(44)</sup> Paragraph 2.3, Sozialgesetzbuch IX.

<sup>(45)</sup> Paragraph 69.1, Sozialgesetzbuch IX.

Gesetz vom 12. September 2003 zu Behinderten in der geänderten Fassung separat umgesetzt. <sup>(46)</sup> Demzufolge haben nur Menschen, die die Definition des Begriffs „Behinderung“ nach dem Gesetz vom 12. September 2003 erfüllen, Anspruch auf angemessene Vorkehrungen. In der Praxis bedeutet dies, dass nur ein Arbeitnehmer, dessen Arbeitsfähigkeit um mindestens 30 % vermindert ist und dessen dementsprechender Status von der zuständigen Sozialbehörde anerkannt ist, Anspruch auf Vorkehrungen hat. Im Hinblick auf die anderen Bestimmungen der Richtlinie im Zusammenhang mit Behinderung, die durch das Gesetz vom 28. November 2006 geregelt werden, bestehen dagegen keine derartigen Einschränkungen oder Anforderungen.

In Ungarn ist die Situation ähnlich. In diesem Fall ist die Definition des Begriffs „Behinderung“, die zur Bestimmung des Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen herangezogen wird, nicht so stark eingeschränkt wie im deutschen und luxemburgischen Gesetz. Das Gesetz CXXW zur Gleichbehandlung und Förderung der Chancengleichheit ist ein allgemeines Nichtdiskriminierungsgesetz, das unter anderem die Diskriminierung wegen einer Behinderung verbietet. Der Begriff „Behinderung“ wird im Gesetz nicht definiert. Die angemessenen Vorkehrungen werden, insoweit sie im ungarischen Gesetz vorgesehen sind, durch das Gesetz XXVI von 1998 zu den Rechten von Personen mit Behinderungen und zur Gewährleistung ihrer Chancengleichheit geregelt. Nach diesem Gesetz ist eine Person als behindert definiert und hat somit Anspruch auf angemessene Vorkehrungen, wenn die Person „in der Beherrschung ihrer Sinnesorgane, Fortbewegungs- und geistigen Fähigkeiten oder in ihrer Kommunikation vollständig oder stark eingeschränkt ist und dies ein dauerhaftes Hindernis im Hinblick auf ihre aktive Teilhabe am sozialen Leben darstellt.“ <sup>(47)</sup>

Unter der Voraussetzung, dass die Definition des Begriffs „Behinderung“ im ungarischen Gesetz XXVI von 1998 in Übereinstimmung mit dem EuGH-Urteil in der Rechtssache Chacón Navas und etwaigen Folgeurteilen des Gerichts ausgelegt wird, steht das ungarische Gesetz mit der Richtlinie im Einklang. Im Hinblick auf die relevanten Gesetze in Deutschland, Luxemburg und Frankreich ist es jedoch schwieriger, zu demselben Schluss zu kommen. In der Richtlinie wird nicht zwischen Personen mit einer Behinderung unterschieden, die Anspruch auf Schutz vor unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung haben, und Personen mit einer Behinderung, die (auch) Anspruch auf angemessene Vorkehrungen haben. Zudem schreibt die Richtlinie nicht vor, dass der Behindertenstatus einer Person von einer Verwaltung oder Sozialversicherungsbehörde offiziell anerkannt werden muss, damit die Person auf die durch die Richtlinie vorgesehenen Schutzaspekte zurückgreifen kann. Aus diesen Gründen scheinen die Einschränkungen in den Gesetzen von Deutschland, Luxemburg und Frankreich, die den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen einschränken, einen Verstoß gegen die Richtlinie darzustellen.

### 3 Was sind „angemessene Vorkehrungen“? Wie weit reicht Artikel 5?

In diesem Abschnitt des Berichts wird beleuchtet, wie die Mitgliedstaaten der Herausforderung begegnet sind, Arbeitgeber <sup>(48)</sup> zu verpflichten, für Menschen mit einer Behinderung angemessene Vorkehrungen zu treffen. Im Bericht werden die Maßnahmen erläutert, die von den Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen in ihre nationale Gesetzgebung aufzunehmen. Darüber hinaus wird dargelegt, wie der Begriff „Angemessenheit“ verstanden und ausgelegt wurde. Auf den ersten Blick wirkt diese Bezeichnung möglicherweise nicht besonders umstritten oder uneindeutig. Eine Analyse des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“ in der Richtlinie und in der relevanten Gesetzgebung zu deren Umsetzung hat jedoch ergeben, dass diese Wortwahl mehrere Bedeutungen ausdrücken kann.

<sup>(46)</sup> Infolge einer Änderung, die durch das Gesetz vom 28. November 2006 an diesem Gesetz vorgenommen wurde.

<sup>(47)</sup> Artikel 4, Gesetz XXVI von 1998 zu den Rechten von Personen mit Behinderungen und zur Gewährleistung ihrer Chancengleichheit.

<sup>(48)</sup> Und Anbieter einer Berufsausbildung, einschließlich Universitäten.

Zunächst soll in diesem Abschnitt Artikel 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie mit einer anschließenden Erläuterung der Bedeutung von „Vorkehrungen“ vorgestellt werden. Anschließend werden die verschiedenen Bedeutungen erörtert, die der Begriff „angemessen“ beinhalten kann. Durch eine Analyse der Gesetzgebung und des Fallrechts soll ermittelt werden, wie die verschiedenen Mitgliedstaaten die Bestimmung umgesetzt haben. Zusätzlich wird das Fallrecht der US-Gerichte beleuchtet, die ebenfalls Probleme mit diesem Begriff hatten. Abschließend wird in diesem Abschnitt die Einschränkung der Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen analysiert, die in dem Einwand „unverhältnismäßig belasten“ enthalten ist.

Zu diesem Zeitpunkt ist außerdem darauf hinzuweisen, dass mehrere Mitgliedstaaten Artikel 5 entweder gar nicht oder nur unvollständig und unklar in ihrer nationalen Gesetzgebung umgesetzt haben. Dies ist in Italien der Fall, wo in der nationalen Gesetzgebung gar nicht auf angemessene Vorkehrungen Bezug genommen wird, und auch in Polen und Slowenien, wo das Gesetz keine klare und unzweideutige Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen vorsieht. In den Mitgliedstaaten dagegen, die eine Verpflichtung zu Vorkehrungen in ihre Gesetze aufgenommen haben, wird ein ungerechtfertigtes Versäumnis, dieser Verpflichtung nachzukommen, häufig als eine Art von Diskriminierung angesehen. Wie ein solches Versäumnis einzuordnen ist, ist jedoch nicht einheitlich geregelt. In den nationalen Gesetzen wird ein solches Versäumnis als unmittelbare Diskriminierung <sup>(49)</sup>, mittelbare Diskriminierung <sup>(50)</sup>, als eine eigenständige Form der Diskriminierung <sup>(51)</sup> oder nicht als Diskriminierung <sup>(52)</sup> definiert.

### 3.1 Artikel 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie – Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen

Durch Artikel 5 der Richtlinie werden Arbeitgeber verpflichtet, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung zu treffen. Artikel 5 lautet wie folgt:

„Um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Menschen mit Behinderung zu gewährleisten, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen. Das bedeutet, dass der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um den Menschen mit Behinderung den Zugang zur 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. Diese Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch geltende Maßnahmen im Rahmen der Behindertenpolitik des Mitgliedstaates ausreichend kompensiert wird.“

In Erwägungsgrund 20 der (nicht bindenden) Präambel der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie werden die Maßnahmen näher erläutert, die für angemessene Vorkehrungen geeignet sind:

„Es sollten geeignete Maßnahmen vorgesehen werden, d. h. wirksame und praktikable Maßnahmen, um den Arbeitsplatz der Behinderung entsprechend einzurichten, z. B. durch eine entsprechende Gestaltung der Räumlichkeiten oder eine Anpassung des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, der Aufgabenverteilung oder des Angebots an Ausbildungs- und Einarbeitungsmaßnahmen.“

Die Präambel enthält in Erwägungsgrund 21 außerdem Empfehlungen zur Klärung der Frage, ob bestimmte Vorkehrungen eine unverhältnismäßige Belastung darstellen:

<sup>(49)</sup> Siehe z. B. Artikel 7 des maltesischen Gesetzes über Chancengleichheit (Menschen mit Behinderung) von 2000.

<sup>(50)</sup> Siehe z. B. § 7c des österreichischen Behinderteneinstellungsgesetzes.

<sup>(51)</sup> Siehe s.3A des britischen DDA.

<sup>(52)</sup> Siehe z. B. das bulgarische Diskriminierungsschutzgesetz.

„Bei der Prüfung der Frage, ob diese Maßnahmen zu übermäßigen Belastungen führen, sollten insbesondere der mit ihnen verbundene finanzielle und sonstige Aufwand sowie die Größe, die finanziellen Ressourcen und der Gesamtumsatz der Organisation oder des Unternehmens und die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln oder anderen Unterstützungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.“

Das Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen (ADA) von 1990 enthält ebenfalls eine Verpflichtung für Arbeitgeber<sup>(53)</sup> (und andere), angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung zu treffen. Es wird vorgebracht, dass dieses US-amerikanische Gesetz den Entwurf von Artikel 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie unmittelbar beeinflusst hat. Es wird besonders darauf hingewiesen, dass der Begriff „angemessene Vorkehrungen“ (engl. *reasonable accommodation*), der erstmals im Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Gesetz von 1973 über Wiedereingliederung<sup>(54)</sup> verwendet und später in das ADA aufgenommen wurde, maßgeblich für die in Artikel 5 verwendete Terminologie war. Aufgrund des Bekanntheitsgrades dieses bestimmten Elements des ADA unter den relevanten Kommissionsmitgliedern, einigen Mitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen für Behinderte, die Lobbyarbeit für die Aufnahme einer solchen Verpflichtung in die Richtlinie leisteten, entschied man sich bewusst dafür, in der Richtlinie den Begriff „angemessene Vorkehrungen“ zu verwenden. Wie nachstehend noch erläutert wird, war dies jedoch nicht unbedingt eine kluge Entscheidung, da sich der Begriff der „Angemessenheit“ in Bezug auf Vorkehrungen auch im US-amerikanischen Recht als missverständlich erwiesen hat.

### 3.2 Was sind „Vorkehrungen“?

In diesem Zusammenhang bezeichnet Vorkehrungen lediglich eine Anpassung der normalen Vorgehensweisen, Prozesse oder der Infrastruktur. Das Ziel der in Artikel 5 der Richtlinie genannten Vorkehrungen besteht darin, Menschen mit Behinderung „den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg ...“ zu ermöglichen. Zur Beurteilung, mit welcher Art von Vorkehrungen dieses Ziel verwirklicht wird und somit auch welche Art von Vorkehrungen erforderlich ist, ist eine individuelle Analyse erforderlich, bei der die Situation der betroffenen Person und die jeweilige Beschäftigung bzw. Aus- und Weiterbildung zu berücksichtigen sind. Aus diesem Grund ist es undenkbar, dass die Gesetzgebung eine endgültige Liste geeigneter und erforderlicher Vorkehrungen enthält. Die Gesetzgebung kann jedoch eine allgemeine Definition bereitstellen, die von einer anschaulichen Liste geeigneter Vorkehrungen begleitet wird.

Viele Mitgliedstaaten haben sich bei der Umsetzung von Artikel 5 dafür entschieden, die Terminologie der Richtlinie in ihre nationale Gesetzgebung zu übernehmen. In einigen Rechtsordnungen wurde der Begriff „Vorkehrungen“ durch einen anderen Begriff ersetzt. Im Vereinigten Königreich verlangt die Gesetzgebung, dass angemessene „Anpassungen“ vorzunehmen sind.<sup>(55)</sup> Im finnischen Gesetz ist von „Schritten“ die Rede.<sup>(56)</sup> Das irische Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004<sup>(57)</sup> und das französische Arbeitsgesetzbuch<sup>(58)</sup>, die sich an Erwägungsgrund 20 der Richtlinie orientieren, definieren angemessene Vorkehrungen als eine „geeignete Maßnahme“. Dieser Begriff ist auch im litauischen Gleichstellungsgesetz von 2005<sup>(59)</sup> und dem slowakischen Gesetz

<sup>(53)</sup> 42 U.S.C. § 12112(b)(5)(A), Abschnitt 101(9).

<sup>(54)</sup> Es wurden Bestimmungen angenommen, die im Hinblick auf Abschnitt 504 des Gesetzes über Wiedereingliederung eine Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen schufen. Siehe 29 C.F.R. §§ 32.13(a), 1613.704 (1995).

<sup>(55)</sup> DDA 1995, geänderte Fassung, Abschnitte 3A, 4A, 18 B(i)(a). Die ursprüngliche Fassung dieses Gesetzes war vor der Annahme der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie in Kraft.

<sup>(56)</sup> Nichtdiskriminierungsgesetz 21/2004, Abschnitt 5.

<sup>(57)</sup> Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004, Abschnitt 16.

<sup>(58)</sup> Arbeitsgesetzbuch (Gesetzgebender Teil), Artikel L. 323-9-1.

<sup>(59)</sup> Gleichstellungsgesetz, Artikel 5.

René | 1990

Rowena | 1984



von 2004 zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung zu finden.<sup>(60)</sup> Es wird jedoch vorgebracht, dass die Verwendung eines anderen Begriffs, der „Vorkehrungen“ ersetzt, keine rechtliche Bedeutung hat und dass alle oben genannten Begriffe dieselbe Bedeutung haben.

### 3.3 Was sind „angemessene“ Vorkehrungen?

Die Bedeutung des Begriffs „angemessen“ ist dagegen wesentlich komplexer und uneindeutiger. Unumstritten ist, dass der Begriff die Verpflichtung, „Vorkehrungen“ zu treffen, näher bestimmen soll. Auf den ersten Blick scheint der Begriff nur eine Bedeutung zu haben. Der Begriff „angemessen“ deutet nämlich an, dass ein Arbeitgeber nur zur Ergreifung solcher Maßnahmen verpflichtet ist, die keine übermäßigen Kosten, Schwierigkeiten oder Probleme nach sich ziehen. Alles andere wäre „unangemessen“. Dies entspricht scheinbar der allgemeinen Bedeutung, die dem Begriff „angemessen“ zugeschrieben wird, und viele Mitgliedstaaten haben die Bestimmung dahingehend umgesetzt. Eine Analyse der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie sowie eine Prüfung der gerichtlichen Diskussionen, die in den Vereinigten Staaten über die Bedeutung des Begriffs stattgefunden haben, haben jedoch ergeben, dass sich der Begriff „angemessen“ oder ein anderes gewähltes Adjektiv alternativ oder zusätzlich auf die Qualität der Vorkehrungen selbst beziehen und bedeuten könnte, dass die Vorkehrungen „wirksam“ sein müssen. Hinsichtlich der näheren Bestimmung der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, durch diesen Begriff sind somit zwei Auffassungen möglich. Im ersten Fall fungiert der Begriff als nähere Bestimmung der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, die dem Arbeitgeber auferlegt wird. Im zweiten Fall dient der Begriff als nähere Bestimmung der Vorkehrungen an sich. Wie in der Analyse unten deutlich wird, wird der Begriff in vielen europäischen Rechtsordnungen (irreführenderweise) verwendet, um beide Bedeutungen auszudrücken.

Im nachfolgenden Abschnitt wird zunächst die Aussage überprüft, dass „angemessene“ Vorkehrungen Vorkehrungen sind, die keine „übermäßigen“ Schwierigkeiten für den Arbeitgeber verursachen. Außerdem werden Rechtsordnungen untersucht, die sich für diesen Ansatz entschieden haben. Anschließend wird eine andere Auslegung begutachtet, nach der „angemessene“ Vorkehrungen Vorkehrungen sind, die in der Hinsicht wirksam sind, dass sie es einer Person mit Behinderung ermöglichen, bestimmte beschäftigungsbezogene Aufgaben wahrzunehmen. Darauf folgt eine Diskussion der Rechtsordnungen, die die Richtlinie auf diese Weise umgesetzt haben. Gelegentlich wird für diese zweite Bedeutung andere Terminologie verwendet. Schließlich werden die Rechtsordnungen beleuchtet, in denen mit dem Begriff sowohl die Anforderung, dass die Vorkehrungen keine übermäßigen Schwierigkeiten für den Arbeitgeber verursachen dürfen, als auch die Anforderung, dass sie „wirksam“ sein müssen, ausgedrückt wird.

#### 3.3.1 „Angemessene“ Vorkehrungen sind Vorkehrungen, die keine übermäßigen Kosten oder Schwierigkeiten für den Arbeitgeber verursachen

Einige Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie den Begriff „angemessen“ verwendet, um die den Arbeitgebern auferlegte Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, einzuschränken. Somit sind Arbeitgeber lediglich verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, die keine übermäßigen Kosten oder Unannehmlichkeiten verursachen.<sup>(61)</sup> Alle Vorkehrungen, die diese Konsequenzen nach sich ziehen, sind indirekt als „unangemessen“ definiert und daher nach nationalem Gesetz nicht erforderlich.

<sup>(60)</sup> Gesetz zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004, § 7.

<sup>(61)</sup> In diesen Rechtsordnungen, die „angemessene“ Vorkehrungen als Vorkehrungen definieren, die in der Hinsicht „wirksam“ sind, dass sie einer Person mit Behinderung ermöglichen, die maßgeblichen beschäftigungsbezogenen Aufgaben auszuführen, existiert auch eine Einschränkung hinsichtlich der dem Arbeitgeber auferlegten Verpflichtung. Diese Einschränkung wird jedoch im Allgemeinen durch die Formulierung bezüglich der „unverhältnismäßigen Belastung“ realisiert anstatt (zusätzlich) durch die Prüfung der „Angemessenheit“.

Dieser Ansatz wurde beispielsweise im finnischen Nichtdiskriminierungsgesetz 21/2004 <sup>(62)</sup> verfolgt. Hier werden Arbeitgeber und Anbieter von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet, „angemessene Schritte zu unternehmen, um eine Person mit Behinderungen dabei zu unterstützen, Zugang zu Beschäftigung und Ausbildung zu erhalten, um somit eine Erwerbstätigkeit ausüben und eine Karriere aufbauen zu können.“ Im Gesetz wird der Begriff der Angemessenheit wie folgt näher erläutert: „Bei der Beurteilung, was angemessen [sic] ist, ist den Kosten der Schritte, der finanziellen Situation der Person, die die Arbeiten in Auftrag gibt oder die Ausbildung organisiert, sowie der Möglichkeit der Unterstützung durch öffentliche Mittel oder von anderer Stelle hinsichtlich der damit verbundenen Kosten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.“ Die Vorarbeiten <sup>(63)</sup>, die das Gesetz begleiten, machen die Bedeutung des Begriffs „angemessen“ deutlicher und sehen vor, dass die Größe der Organisation und deren finanzielle Situation zusätzlich zu den oben genannten Faktoren zu berücksichtigen sind. Zudem können Vorkehrungen dann als unangemessen angesehen werden, wenn sie „die Tätigkeiten am Arbeitsplatz übermäßig verändern würden und gleichzeitig beispielsweise die Einhaltung der Arbeitsschutzgesetze gefährden würden“.

Aus diesem Grund werden im finnischen Nichtdiskriminierungsgesetz und in den Vorarbeiten zur Klärung der Frage, ob Vorkehrungen angemessen sind, die drei Elemente aufgegriffen: die Kosten der Vorkehrungen für den Arbeitgeber, die Notwendigkeit, (übermäßige) Veränderungen an den Tätigkeiten am Arbeitsplatz vorzunehmen, und die Einhaltung der Arbeitsschutzgesetze. Der Begriff wird daher eindeutig und ausschließlich zur näheren Bestimmung der den Arbeitgebern auferlegten Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, verwendet.

Zu diesem Zeitpunkt sollte darauf hingewiesen werden, dass Artikel 5 der Richtlinie eine zweite nähere Bestimmung oder Einschränkung hinsichtlich der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, enthält. Arbeitgeber sind nämlich nicht verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, wenn diese den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten würden. Wie interagieren diese beiden Einschränkungen für den Fall, dass sich Mitgliedstaaten dafür entschieden haben, Arbeitgeber dazu zu verpflichten, nur solche Vorkehrungen zu treffen, die als „angemessen“ angesehen werden? Werden sie als zwei separate Einwände angesehen, mit denen sich ein Versäumnis, Vorkehrungen zu treffen, rechtfertigen lässt, wobei ersterer wesentlich leichter zu erfüllen ist als letzterer, oder verschmelzen sie zu einem gemeinsamen Einwand?

Im Falle der finnischen Gesetzgebung wird ungewöhnlicherweise nicht ausdrücklich auf den Begriff der „unverhältnismäßigen Belastung“ verwiesen. Zur Einschränkung der Verpflichtung wird ausschließlich der Begriff der „Angemessenheit“ herangezogen. Daher sind Arbeitgeber verpflichtet, „Schritte“ zu unternehmen, um einem Menschen mit Behinderung die Wahrnehmung beschäftigungsbezogener Tätigkeiten zu ermöglichen, sofern diese Schritte nicht unangemessen sind, wie im Gesetz und in den Vorarbeiten definiert. Die Überprüfung der Angemessenheit ersetzt daher den Einwand der unverhältnismäßigen Belastung, der in den meisten anderen Rechtsordnungen zur Anwendung kommt.

Andere Rechtsordnungen dagegen, die „angemessene“ Vorkehrungen als Vorkehrungen definieren, die keine übermäßigen Kosten oder Unannehmlichkeiten verursachen, legen außerdem fest, dass „angemessene“ Vorkehrungen Vorkehrungen sind, die keine unverhältnismäßige Belastung darstellen. Das heißt, sie verknüpfen die beiden Auffassungen. Dieser Ansatz wurde beim spanischen Gesetz 51/2003 <sup>(64)</sup> angewendet. Dieses begründet eine Verpflichtung, für Menschen mit Behinderung angemessene Vorkehrungen im Hinblick auf den breit gefassten Telekommunikationssektor, bebaute öffentliche Flächen und Gebäude, Transportmittel, öffentlich verfügbare Güter und Dienstleistungen und den Kontakt zur öffentlichen Verwaltung zu treffen. In Artikel 7 des Gesetzes werden

<sup>(62)</sup> Abschnitt 5 – Verbessern des Zugangs zu Beschäftigung und Ausbildung für Personen mit Behinderungen.

<sup>(63)</sup> Vorarbeiten für das finnische Nichtdiskriminierungsgesetz, HE 44/2003 [Regierungsvorlage 44/2003] bezüglich Abschnitt 5.

<sup>(64)</sup> Gesetz 51/2003, 2. Dezember, über Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und universellen Zugang für Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: Gesetz 51/2003).



angemessene Vorkehrungen definiert als „Maßnahmen zur Anpassung der physischen, sozialen und mentalen Umgebung an die spezifischen Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen, die Personen mit einer Behinderung wirksam und praktisch den Zugang oder die Teilhabe zu denselben Bedingungen wie für andere Bürger ermöglichen, ohne eine unverhältnismäßige Belastung darzustellen“. Das Gesetz 51/2003 verpflichtet den Arbeitgeber daher nur zu Vorkehrungen, die nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung führen. Solche Vorkehrungen sind, per definitionem, angemessene Vorkehrungen.

In der deutschen Gesetzgebung kommt ein dritter Ansatz zur Anwendung. Hier wird das Erfordernis der Angemessenheit eindeutig vom Einwand der unverhältnismäßigen Belastung getrennt, wobei beide Konzepte verwendet werden, um die dem Arbeitgeber auferlegte Verpflichtung einzuschränken. Im deutschen Sozialgesetzbuch<sup>(65)</sup> werden dem Arbeitnehmer Verpflichtungen hinsichtlich Vorkehrungen für schwerbehinderte Arbeitnehmer auferlegt. Dies wird jedoch mit der Einschränkung verbunden, dass der Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Vorkehrungen hat, wenn seine Erfüllung für den Arbeitgeber unangemessen wäre. Im Gesetzbuch werden die Rechte aufgeführt, die schwerbehinderte Menschen gegenüber dem Arbeitgeber geltend machen können, beispielsweise den Anspruch auf „eine Beschäftigung, bei der sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse möglichst voll verwerten und weiterentwickeln können“. Abschließend heißt es: „... Ein Anspruch ... besteht nicht, soweit seine Erfüllung für den Arbeitgeber nicht zumutbar oder mit unverhältnismäßigen Aufwendungen verbunden wäre oder soweit die staatlichen oder berufsgenossenschaftlichen Arbeitsschutzvorschriften oder beamtenrechtliche Vorschriften entgegenstehen.“

Somit verpflichtet das deutsche Gesetz Arbeitgeber prinzipiell, Vorkehrungen zu treffen<sup>(66)</sup>, und legt davon losgelöst fest, unter welchen Bedingungen sich ein Arbeitgeber zu Recht weigern kann, derartige Vorkehrungen zu treffen.<sup>(67)</sup> Gemäß Absatz 5 von Paragraph 81.4 hat eine schwerbehinderte Person keinen Anspruch auf die in dem Paragraphen aufgeführten Vorkehrungen, wenn (mindestens) eine von drei Bedingungen erfüllt ist, nämlich dass die Erfüllung des Anspruchs

- für den Arbeitgeber nicht zumutbar wäre,
- für den Arbeitgeber mit unverhältnismäßigen Aufwendungen verbunden wäre oder
- den Arbeitsschutzvorschriften entgegensteht.

Das Konzept der Angemessenheit wird also erneut als Einschränkung der Maßnahmen verwendet, die vom Arbeitgeber erwartet werden können. Darüber hinaus und im Gegensatz zum finnischen und spanischen Gesetz unterscheidet sich das Konzept von zwei anderen Einschränkungen der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, nämlich dass dies für den Arbeitgeber eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würde und gegen die Arbeitsschutzvorschriften verstoßen würde. Das impliziert, dass Vorkehrungen, die nicht unbedingt eine unverhältnismäßige Belastung oder einen Verstoß gegen die Arbeitsschutzvorschriften darstellen, dennoch nicht vom Arbeitgeber verlangt werden können, und zwar mit der Begründung, dass sie unangemessen (bzw. nicht zumutbar) wären. Die genauen Anforderungen zur Klärung der Frage, ob Vorkehrungen nicht zumutbar wären oder eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würden, sind in der Gesetzgebung nicht vorhanden.

In keiner der oben genannten Rechtsordnungen haben die Gerichte die Bedeutung des Begriffs „angemessen“ analysiert oder ein Urteil über die beiden möglichen Bedeutungen gefällt, die am Anfang dieses Abschnitts dargelegt wurden. In den Vereinigten Staaten ist dies jedoch geschehen. Dort hat man wesentlich mehr Erfahrung mit der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen im Zusammenhang mit Behinderung zu treffen. Daher ist es sinnvoll darzulegen, wie der US-amerikanische Gesetzgeber und die Gerichte das Konzept ausgelegt haben.

<sup>(65)</sup> Paragraph 81, Sozialgesetzbuch IX.

<sup>(66)</sup> Im ersten Satz von Paragraph 81.4 des Sozialgesetzbuchs IX.

<sup>(67)</sup> Im zweiten Satz von Paragraph 81.4 des Sozialgesetzbuchs IX.

Im Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen (Americans with Disabilities Act, ADA) wird Diskriminierung unter anderem als Versäumnis definiert, angemessene Vorkehrungen zu treffen, sofern das Treffen der Vorkehrungen keine „unbillige Härte“ darstellt. Der letzte Begriff wird der Formulierung „unverhältnismäßige Belastung“ vorgezogen, die in der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie zu finden ist. Das US-amerikanische Gesetz sieht einen aus zwei Stufen bestehenden Prozess zur Klärung der Frage vor, ob Vorkehrungen getroffen werden müssen. Nach dem ADA besteht prinzipiell eine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen. Sobald festgestellt wurde, dass derartige Vorkehrungen möglich sind, kann der Arbeitgeber nach wie vor nachweisen, dass das Treffen der Vorkehrungen unbillige Härte darstellen würde und er daher nicht dazu verpflichtet ist. Aufgrund dieses zweistufigen Ansatzes wird die „Angemessenheit“ der Vorkehrungen losgelöst von der Frage der unbilligen Härte beurteilt.

Die Equal Employment Opportunity Commission (EEOC), also die US-Bundesbehörde zur Durchsetzung der Gesetze zum Verbot von Diskriminierung am Arbeitsplatz, hat Empfehlungen zur Auslegung des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“ herausgegeben. In ihren Verordnungen zum ADA werden angemessene Vorkehrungen wie folgt definiert <sup>(68)</sup>:

- „i) Veränderungen oder Anpassungen eines Bewerbungsverfahrens, die es einem qualifizierten Bewerber mit einer Behinderung ermöglichen, für die Position in Erwägung gezogen zu werden, die diese qualifizierten Bewerber anstreben, oder
- ii) Veränderungen oder Anpassungen der Arbeitsumgebung oder der Art oder der Umstände, in der bzw. unter denen die ausgeübte oder angestrebte Position üblicherweise wahrgenommen wird, die es einer qualifizierten Person mit einer Behinderung ermöglichen, die wesentlichen Funktionen dieser Position durchzuführen, oder
- iii) Veränderungen oder Anpassungen, die es einem Arbeitnehmer mit einer Behinderung in der betroffenen Einrichtung ermöglichen, gleichwertige Vorteile und Privilegien der Beschäftigung zu erhalten wie andere Arbeitnehmer ohne Behinderungen, die sich in ähnlicher Lage befinden.“

Angesichts der Empfehlungen der EEOC könnte man argumentieren, dass Vorkehrungen angemessen sind, wenn sie es einer qualifizierten Person ermöglichen, mindestens eines der oben genannten Ziele zu verwirklichen. In Rechtsstreitigkeiten vor höheren US-Gerichten, darunter auch vor dem Obersten Gerichtshof (Supreme Court), wurde diese Argumentation zurückgewiesen, und die Gerichte betrachteten den Begriff „angemessen“ als nähere Bestimmung der Verpflichtung, die dem Arbeitgeber auferlegt wird, wenn auch als nähere Bestimmung, die nicht mit dem Einwand der unbilligen Härte zusammenhängt.

Um einen solchen Fall handelt es sich bei der Rechtssache Vande Zande. <sup>(69)</sup> Der Kläger argumentierte, dass sich der Begriff „angemessen“ auf die Eigenschaften der geforderten Vorkehrungen beziehe und lediglich impliziere, dass die Vorkehrungen „geeignet oder wirksam“ sein sollten. Alle Vorkehrungen, die „auf die Behinderung der jeweiligen Person zugeschnitten“ waren, wurden als angemessen betrachtet, und die Kosten der Vorkehrungen wurden ausschließlich nach dem Kriterium der „unbilligen Härte“ beurteilt. Doch Richter Posner, der für den 7<sup>th</sup> Circuit (Gerichtsbezirk) zuständig ist, wies dieses Argument zurück. Er befand Folgendes:

„Vorkehrungen für eine Behinderung zu treffen, bedeutet, Veränderungen vorzunehmen, die es einer Person mit Behinderung ermöglichen, zu arbeiten. Eine nicht damit zusammenhängende, unwirksame Veränderung wäre keineswegs eine Vorkehrung für die Behinderung. Daher kann ‚angemessen‘ dafür vorgesehen sein, ‚Vorkehrungen‘ einzuschränken (im Sinne von abschwächen), und zwar genau wie in dem

<sup>(68)</sup> EEOC-Verordnungen, Titel I, 29 C.F.R. §§ 1630.2(o) (1), 1630.9. Verfügbar unter folgender Adresse: [http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx\\_08/29cfr1630\\_08.html](http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_08/29cfr1630_08.html) (Stand: 10. April 2009).

<sup>(69)</sup> Vande Zande gegen State of Wisconsin Department of Administration, 7<sup>th</sup> Circuit 1995, 44 F.3d 538.

Fall, dass jemand, der von jemand anderem ‚angemessene Anstrengungen‘ verlangt, dies weniger als die größtmöglichen Anstrengungen bedeutet, oder im juristischen Bereich, wo die Pflicht zu ‚angemessener Sorgfalt‘, der zentrale Aspekt der Verschuldenshaftung, etwas weniger als die größtmögliche Sorgfalt erfordert.“

Des Weiteren argumentierte er, dass die Frage der Kosten für die Vorkehrungen nicht nur maßgeblich für die Klärung der Frage sei, ob unbillige Härte vorliegt, sondern auch für die Erwägung relevant sei, ob Vorkehrungen angemessen sind oder nicht:

„... offenbar spielen die Kosten in der Analyse von Ansprüchen auf Vorkehrungen für eine Behinderung an zwei Punkten eine Rolle. Der Arbeitnehmer muss nachweisen, dass die Vorkehrungen in Bezug auf ihre Wirksamkeit und auf ihre Verhältnismäßigkeit gegenüber den Kosten angemessen sind. Selbst wenn dieser Anschein nachweis erbracht wird, hat der Arbeitgeber Gelegenheit, nachzuweisen, dass die Kosten nach sorgfältigem Abwägen im Verhältnis zu entweder dem Nutzen der Vorkehrungen oder dem finanziellen Fortbestehen oder der finanziellen Situation des Arbeitgebers unverhältnismäßig sind. ...“

Aus diesem Grund hat das Gericht das Argument, dass Vorkehrungen dann „angemessen“ sind, wenn sie wirksam und auf die Bedürfnisse einer Person mit einer Behinderung zugeschnitten sind, eindeutig zurückgewiesen. Vielmehr fasste das Gericht den Begriff „angemessen“ so auf, dass er als nähere Bestimmung („im Sinne von abschwächen“) der Vorkehrungen selbst fungiert. Bei diesem Urteil bezog sich Richter Posner, der ein führender Vertreter des „Law & Economics“-Ansatzes (Ökonomische Analyse des Rechts) ist, auf die Verschuldenshaftung und erklärte, der Begriff „angemessen“ impliziere, dass die Kosten, die dem Arbeitgeber durch die Vorkehrungen entstehen, im Vergleich zu dem Nutzen keine unverhältnismäßigen Ausmaße annehmen sollten. Das heißt also, selbst wenn das Treffen bestimmter Vorkehrungen keine unverhältnismäßige Belastung für den Arbeitgeber verursachen würde und wenn die Vorkehrungen der Person mit Behinderung einen Nutzen bringen würden, müssen die Vorkehrungen nicht getroffen werden, wenn sie unangemessen wären: Der Arbeitgeber „wäre nicht verpflichtet, enorme Summen aufzuwenden, um eine unbedeutende Verbesserung im Leben eines behinderten Arbeitnehmers herbeizuführen“. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde daher in die Berechnung einbezogen, ob Vorkehrungen angemessen sind oder nicht. Zwar war Richter Posner eindeutig der Ansicht, dass für eine ordnungsgemäße Beurteilung der „Angemessenheit“ von Vorkehrungen eine Kosten-Nutzen-Analyse nötig sei, d. h., dass die Vorkehrungen zweckdienlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zu dem sich daraus ergebenden Nutzen stehen müssen. Doch zu der dabei anzuwendenden Formel machte er keine weiteren Ausführungen. <sup>(70)</sup> <sup>(71)</sup>

Zwar hatten die US-Gerichte Gelegenheit, festzustellen, dass der Begriff „angemessen“ als nähere Bestimmung der tatsächlichen Vorkehrungen fungieren und bedeuten soll, dass die Vorkehrungen den Bedürfnissen der behinderten Person gerecht werden. Doch in den letzten Jahren haben sie diese Auslegung entschieden

<sup>(70)</sup> Eine kritische Betrachtung des Urteils von Richter Posner in der Rechtssache *Vande Zande* mit der Begründung, dass weder die Kosten noch der Nutzen sorgfältig analysiert wurden und ebenso wenig die Verletzungen durch Stigmatisierung und die täglichen Demütigungen, die behinderte Menschen zu erleiden haben, ausreichend berücksichtigt wurden, ist zu finden in C.R. Sunstein, *Cost-Benefit Analysis without Analyzing Costs or Benefits: Reasonable Accommodation, Balancing, and Stigmatic Harms*, University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper Nr. 325 und University of Chicago, Public Law Working Paper Nr. 149, erhältlich unter folgender Adresse: [https://www.law.uchicago.edu/Lawecon/wkngPprs\\_301-350/325.pdf](https://www.law.uchicago.edu/Lawecon/wkngPprs_301-350/325.pdf). Eine gut durchdachte Diskussion über die Eignung eines „Law & Economics“-Ansatzes zur Beurteilung von Ansprüchen auf Vorkehrungen ist zu finden in M. A. Stein, „The Law and Economics of Disability Accommodations“ (2003) 53 *Duke Law Review*, S. 79-191.

<sup>(71)</sup> Diesbezüglich ist auch das Urteil des Obersten Gerichtshofs der USA in der Rechtssache *U.S. Airways, Inc. gegen Barnett* 535 U.S. 391 (2002) interessant. In diesem Fall wies der Oberste Gerichtshof das Argument, der Begriff „angemessene“ Vorkehrungen solle als „wirksame“ Vorkehrungen ausgelegt werden, ebenfalls zurück.

zurückgewiesen. Vielmehr müssen Ansprüche auf Vorkehrungen in den Vereinigten Staaten gleichzeitig angemessen sein und dürfen keine „unbillige Härte“ für den Arbeitgeber verursachen. Das Fallrecht deutet darauf hin, dass es einfacher ist, festzustellen, dass Vorkehrungen nicht angemessen sind, als unbillige Härte nachzuweisen. Es lässt auch vermuten, dass selbst geringfügige und kostengünstige Vorkehrungen – z. B. das vom Rollstuhlfahrer Vande Zande gewünschte Absenken eines Waschbeckens – mit der Begründung, sie seien nicht angemessen, zurückgewiesen werden können.

### 3.3.2 „Angemessene“ Vorkehrungen sind Vorkehrungen, die in der Hinsicht wirksam sind, dass sie den Bedürfnissen des jeweiligen Menschen mit einer Behinderung Rechnung tragen

In diesem Abschnitt wird eine alternative Auffassung des Begriffes betrachtet; nach dieser werden die Vorkehrungen als angemessen erachtet, wenn sie in der Hinsicht wirksam sind, dass sie dem jeweiligen Menschen mit einer Behinderung ermöglichen, (beschäftigungsbezogene) Aufgaben zu erledigen. In Anbetracht dessen, dass der Begriff „angemessen“ diese Bedeutung nicht gerade von Natur aus ausdrückt, entscheiden sich die Gesetzgeber im Allgemeinen für die Verwendung eines alternativen Begriffes oder für eine weitere Ausführung der Bedeutung des Begriffes „angemessen“, wenn sie einen derartigen Ansatz bevorzugen.

Ein führendes Beispiel einer Rechtsordnung, die sich dafür entschieden hat, den Artikel 5 der Richtlinie in dieser Weise umzusetzen, sind die Niederlande. Im niederländischen Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit von 2004 <sup>(72)</sup> heißt es:

„Das Verbot einer unterschiedlichen Behandlung <sup>(73)</sup> umfasst auch die Pflicht für die Person, an die sich das Verbot richtet, wirksame Vorkehrungen gemäß den Bedürfnissen zu treffen, sofern dies nicht eine unverhältnismäßige Belastung für diese Person darstellen würde.“

Das niederländische Gesetz verlangt daher keine „angemessenen Vorkehrungen“, sondern sieht die Pflicht vor, „wirksame Vorkehrungen“ zu treffen. Die niederländische Regierung begründete ihre Entscheidung, den letzteren Begriff zu wählen, damit, dass dieser besser die Tatsache widerspiegeln würde, dass die Vorkehrungen die beabsichtigte Wirkung erzielen müssen. <sup>(74)</sup> Dieser Ansatz bietet darüber hinaus den Vorteil, eine klar definierte zweistufige Prüfung einzuführen, um festzustellen, ob ein Arbeitgeber verpflichtet ist, Vorkehrungen zu treffen. Zunächst muss festgestellt werden, ob „wirksame Vorkehrungen“ möglich sind, und anschließend muss unabhängig davon erwogen werden, ob das Treffen derartiger Vorkehrungen eine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellen würde.

Während der Begriff „wirksame Vorkehrungen“ selbst nicht im niederländischen Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit definiert ist, lässt sich aus der Begründung, die bei der Verabschiedung des Gesetzes veröffentlicht wurde, schließen, dass die erste Stufe der Prüfung zur Feststellung, ob ein Arbeitgeber verpflichtet ist, Vorkehrungen zu treffen, zwei separate Fragen umfasst:

<sup>(72)</sup> Artikel 2.

<sup>(73)</sup> Im niederländischen Recht wird nicht der Begriff „Diskriminierung“ sondern stattdessen der Begriff „unterschiedliche Behandlung“ in sämtlichen Gleichbehandlungsgesetzen verwendet. Eine tiefere Diskussion der Gründe für die Verwendung dieser Terminologie finden Sie bei L. Waddington, „Implementing the Disability Provisions of the Framework Employment Directive: Room for Exercising National Discretion“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005), S. 122-124.

<sup>(74)</sup> Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, memorie van toelichting, Tweede Kamer 2001/02, 28 169, nr. 3, 25 [Gleichbehandlung bei Behinderung und chronischer Krankheit, Begründung, Zweite Kammer des Parlaments, 2001-2002, 28 169, Nr. 3, S. 25]. Siehe auch M. Gijzen, „Het nieuwe gelijkebehandelingsrecht voor gehandicapten en chronisch zieken“, in *Oordelenbundel* (Utrecht, CGB, 2003) auf S. 105.

1. Sind die erwogenen Vorkehrungen zweckmäßig und geeignet, d. h. ermöglichen sie dem jeweiligen Menschen mit einer Behinderung, seine Arbeit zu erledigen?
2. Sind die erwogenen Vorkehrungen notwendig (d. h. eine Voraussetzung für die Erledigung der Arbeit)?

Wenn beide Fragen bejaht wurden, kann die „Verhältnismäßigkeit“ oder „Unverhältnismäßigkeit“ der Belastung für den Arbeitgeber beurteilt werden.

Eine weitere Rechtsordnung, in der angemessene Vorkehrungen als Vorkehrungen aufgefasst werden, die in der Hinsicht wirksam sind, dass sie den Bedürfnissen des einzelnen Behinderten Rechnung tragen, ist Irland. Während im Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 <sup>(75)</sup> der Begriff „angemessene Vorkehrungen“ verwendet wird, werden derartige Vorkehrungen darin als „geeignete Maßnahmen“ definiert. Eine Maßnahme gilt als geeignet, wenn sie in der Hinsicht wirksam ist, dass sie dem jeweiligen Menschen mit einer Behinderung den Zugang zu beschäftigungsbezogenen Aktivitäten ermöglicht. Eine geeignete Maßnahme muss nicht ergriffen werden, wenn sie zu einer unverhältnismäßigen Belastung für den Arbeitgeber führen würde. Das Vorliegen einer unverhältnismäßigen Belastung ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Maßnahme trotzdem geeignet wäre.

In ähnlicher Weise hat sich der französische Gesetzgeber dafür entschieden, von einer Verpflichtung zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen („*measures appropriées*“) und nicht von angemessenen Vorkehrungen („*aménagements raisonnables*“) zu sprechen, als er das Arbeitsgesetzbuch entsprechend den Anforderungen der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie aktualisierte. In Artikel L.323-9-1 heißt es daher: „Arbeitgeber haben geeignete Maßnahmen gemäß den konkreten Bedürfnissen zu ergreifen“, um den beschäftigungsbezogenen Bedürfnissen der betroffenen Arbeitnehmer mit Behinderung Rechnung zu tragen, es sei denn, dies würde unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen.

Die Entscheidung der niederländischen, irischen und französischen Gesetzgeber, „angemessene Vorkehrungen“ als Vorkehrungen zu definieren, die in der Hinsicht „wirksam“ oder „geeignet“ sind, dass sie der betroffenen Person ermöglichen, die maßgeblichen beschäftigungsbezogenen Voraussetzungen zu erfüllen, ist aufgrund der dadurch herbeigeführten Klarheit in einer komplizierten Angelegenheit zu begrüßen. Natürlich bleibt es in all diesen Rechtsordnungen immer noch möglich, das Nichttreffen angemessener Vorkehrungen mit dem Einwand der unverhältnismäßigen Belastung oder einer äquivalenten Formulierung zu begründen; diese Prüfung erfolgt jedoch unabhängig von der ersten Frage, ob wirksame oder geeignete Vorkehrungen theoretisch möglich sind.

- 3.3.3 „Angemessene“ Vorkehrungen sind Vorkehrungen, die keine übermäßigen Kosten oder Schwierigkeiten für den Arbeitgeber verursachen und in der Hinsicht wirksam sind, dass sie den Bedürfnissen des jeweiligen Menschen mit einer Behinderung Rechnung tragen

In diesem Abschnitt geht es darum, wie der Begriff „angemessen“ verwendet werden kann, um die Doppelbedeutung auszudrücken, dass die Vorkehrungen nicht zu übermäßigen Schwierigkeiten für den Arbeitgeber führen dürfen und gleichzeitig wirksam sein müssen.

An dieser Stelle erscheint es zweckmäßig, zu Artikel 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie zurückzukehren, da, obwohl in der Richtlinie nicht eindeutig näher auf die Bedeutung des Begriffes „angemessen“ eingegangen wird, einige Bestimmungen Grund zur Annahme geben, dass der Begriff dahingehend aufgefasst werden soll, dass sämtliche Vorkehrungen in der Hinsicht wirksam sein müssen, dass sie dem jeweiligen Menschen mit einer Behinderung ermöglichen, an beschäftigungsbezogenen Aktivitäten teilzunehmen, ohne gleichzeitig eine übermäßige Belastung für den Arbeitgeber darzustellen. In diesem Artikel heißt es: „sind angemessene Vorkehrungen zu treffen“. Weiterhin wird ausgeführt, dass dies bedeuten soll, „dass der Arbeitgeber die geeigneten

<sup>(75)</sup> Ziffer 16.

und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um den Menschen mit Behinderung den Zugang zur 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 ...“. In Erwägungsgrund 20 der Präambel der Richtlinie, der zuvor zitiert wurde, werden fünf Beispiele möglicher Arten geeigneter Maßnahmen, die vorgesehen werden sollten, genannt.

Wenn wir Artikel 5 in seine einzelnen Bestandteile aufgliedern, stellen wir fest, dass die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, gemäß der Richtlinie bedeutet, dass

- a) der Arbeitgeber „geeignete Maßnahmen“ ergreifen muss,
- b) es sei denn, dies würde zu einer unverhältnismäßigen Belastung führen.

Dies weist auf eine schlechte Konzeption hin, da der Einwand für das Nichttreffen angemessener Vorkehrungen (unverhältnismäßige Belastung) Teil der Definition der Verpflichtung, derartige Vorkehrungen zu treffen, ist. Die Angelegenheit wäre klarer, wenn in der Richtlinie eindeutig aufgeführt wäre, was die Verpflichtung, „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, beinhaltet, und separat präzisiert würde, dass sich Arbeitgeber auf den Einwand berufen können, dass derartige Vorkehrungen eine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellen würden.

Dennoch kann aus dem Text von Artikel 5 in Verbindung mit Erwägungsgrund 20 geschlossen werden, dass „angemessene Vorkehrungen“ jegliche „geeigneten Maßnahmen“ sind. Eine „Maßnahme“ gilt als „geeignet“, wenn sie wirksam und praktikabel ist, „um den Arbeitsplatz der Behinderung entsprechend einzurichten“, was so zu verstehen ist, dass sie „Menschen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen [...] ermöglichen“ soll. Man könnte argumentieren, dass sich das Erfordernis der „Angemessenheit“ zunächst auf die „Wirksamkeit“ der Vorkehrungen im Hinblick darauf, dass sie einem Menschen mit einer Behinderung die Teilnahme am Erwerbsleben ermöglichen, bezieht. Wenn derartige Vorkehrungen getroffen werden können, stellt sich die Frage, ob sich daraus eine „unverhältnismäßige Belastung“ ergeben würde. Wenn es zu einer solchen Belastung käme, wären die Vorkehrungen per Definition nicht „angemessen“. Diese Interpretation unterstellt, dass das Erfordernis „angemessen“ im Rahmen der Richtlinie als nähere Bestimmung sowohl der Vorkehrungen selbst als auch der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, angesehen wird, indem verlangt wird, dass die Maßnahme „wirksam“ ist und gleichzeitig keine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellt.

Angesichts der Tatsache, dass die Richtlinie den Blick vieler europäischer Gesetzgeber auf den Begriff „angemessene Vorkehrungen“ gelenkt und ihnen in der Tat diesen Ausdruck aufgezwungen hat, ist es nicht verwunderlich, dass viele nationale Gesetze zur Umsetzung dieser Richtlinie den Wortlaut von Artikel 5 einfach kopiert haben oder eng an diesen angelehnt sind. Dies ist beispielsweise beim lettischen Arbeitsgesetz <sup>(76)</sup>, dem griechischen Antidiskriminierungsgesetz <sup>(77)</sup> und dem Dekret der Flämischen Gemeinschaft Belgiens über die verhältnismäßige Beteiligung am Arbeitsmarkt <sup>(78)</sup> der Fall. Infolgedessen haben diese Rechtsordnungen dem Begriff „angemessen“ innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches ebenfalls die Doppelbedeutung zugeschrieben.

<sup>(76)</sup> Artikel 7 Absatz 3 .

<sup>(77)</sup> Artikel 10, Gesetz Nr. 3304/27.01.2005 zur Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

<sup>(78)</sup> Artikel 5.

Auf der anderen Seite scheint auch die europäische Rechtsordnung mit der längsten Erfahrung im Umgang mit dem Konzept der „angemessenen Vorkehrungen“, nämlich das Vereinigte Königreich, ebenfalls diesem Ansatz zu folgen. In der geänderten Fassung des Gesetzes von 1995 über Diskriminierung wegen einer Behinderung (Disability Discrimination Act 1995, DDA), welches die Pflicht vorsieht, angemessene Anpassungen durchzuführen, heißt es:

„18B Angemessene Anpassungen: Ergänzung

1. Bei der Prüfung der Frage, ob es für eine Person angemessen ist, eine bestimmte Maßnahme ergreifen zu müssen, um die Pflicht zu erfüllen, angemessene Anpassungen durchzuführen, ist insbesondere Folgendes zu berücksichtigen:
  - a) das Ausmaß, in dem das Ergreifen der Maßnahme die Wirkung, in Bezug auf die die Pflicht auferlegt wird, verhindern würde,
  - b) das Ausmaß, in dem es für die Person praktikabel ist, die Maßnahme zu ergreifen,
  - c) die finanziellen und sonstigen Kosten, die die Person beim Ergreifen der Maßnahme zu tragen hätte, und das Ausmaß, in dem das Ergreifen der Maßnahme eine Tätigkeit der Person unterbrechen würde,
  - d) das Ausmaß der finanziellen und sonstigen Ressourcen der Person,
  - e) die Verfügbarkeit finanzieller und sonstiger Unterstützung für die Person im Hinblick auf das Ergreifen der Maßnahme,
  - f) die Art der Tätigkeiten der Person und die Größe ihres Unternehmens,
  - g) bei Ergreifen der Maßnahme in Bezug auf einen privaten Haushalt, das Ausmaß, in dem das Ergreifen der Maßnahme
    - i) die Haushaltsführung unterbrechen oder
    - ii) eine darin lebende Person stören würde.“

Ziffer 18B des DDA enthält daher nähere Ausführungen zur Prüfung der Frage, ob eine Anpassung angemessen ist. Bei den unter dieser Ziffer genannten Punkten bezieht sich der erste auf die Wirksamkeit der Anpassung, während sich die übrigen auf die Schwierigkeiten beziehen, denen ein Arbeitgeber bei der Durchführung einer Anpassung gegenüberstehen kann.

### 3.4 Was ist eine „unverhältnismäßige Belastung“?

Die Prüfung der „unverhältnismäßigen Belastung“ wird in der Regel durchgeführt, um die Grenzen der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, festzulegen. Wie weiter oben dargestellt, geht diese Prüfung manchmal mit anderen Einschränkungen einher, wie z. B. dem Erfordernis, dass die Vorkehrungen „angemessen“ sein müssen, und manchmal fungiert sie als alleinige Begrenzung der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen. In Erwägungsgrund 21 der Richtlinie wird eine Reihe von Faktoren aufgeführt, die bei der Prüfung der Frage, ob bestimmte Vorkehrungen zu einer unverhältnismäßigen Belastung führen, zu berücksichtigen sind: „der mit ihnen verbundene finanzielle und sonstige Aufwand sowie die Größe, die finanziellen Ressourcen und der Gesamtumsatz der Organisation oder des Unternehmens und die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln oder anderen Unterstützungsmöglichkeiten“. In vielen Fällen folgt die nationale Gesetzgebung den Vorgaben in Erwägungsgrund 21. Die Kosten der Vorkehrungen und/oder die finanziellen oder wirtschaftlichen Ressourcen des Arbeitgebers

werden beispielsweise in den Gesetzen Österreichs <sup>(79)</sup>, Bulgariens <sup>(80)</sup>, Frankreichs <sup>(81)</sup>, Irlands <sup>(82)</sup>, Maltas <sup>(83)</sup>, der Slowakei <sup>(84)</sup>, Spaniens <sup>(85)</sup> und des Vereinigten Königreichs <sup>(86)</sup> ausdrücklich als Faktoren genannt, die bei der Prüfung der Frage, ob eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt, zu berücksichtigen sind. Gemäß dieser Berücksichtigung kann von einem großen Arbeitgeber mit Zugriff auf erhebliche finanzielle Ressourcen hinsichtlich der Vorkehrungen mehr verlangt und erwartet werden als von einem Kleinunternehmen. In ähnlicher Weise ist im Einklang mit diesem Erwägungsgrund die Verfügbarkeit von (öffentlichen) Mitteln zum Ausgleich einiger Kosten der Vorkehrungen ebenso gemäß der Gesetzgebung in Österreich <sup>(87)</sup>, Zypern <sup>(88)</sup>, Dänemark, Frankreich <sup>(89)</sup>,

<sup>(79)</sup> § 7c Behinderteneinstellungsgesetz („wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Dienstgebers“).

<sup>(80)</sup> Gesetz zum Schutz gegen Diskriminierung, Artikel 16 und Artikel 32 (Kosten sind unangemessen hoch und würden den Arbeitgeber „ernsthaft beeinträchtigen“). Des Weiteren Artikel 24 des Gesetzes zur Integration von Menschen mit Behinderungen.

<sup>(81)</sup> Artikel 5213-6 Absatz 2 des Arbeitsgesetzbuches („unverhältnismäßige Kosten“).

<sup>(82)</sup> Ziffern 16 Absatz 3 Buchstabe c Ziffern i, ii und iii des Gesetzes zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 (die Kosten der infrage kommenden Maßnahme sowie die Größe und die finanziellen Ressourcen des betreffenden Arbeitgebers).

<sup>(83)</sup> Artikel 20 Absatz 2 des Gesetzes über Chancengleichheit (Menschen mit Behinderung) 2000 („die Art und die Kosten der infrage kommenden Maßnahmen; die insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen der betroffenen Person, Körperschaft, Behörde oder Institution und die Auswirkung auf die Ausgaben und Ressourcen bzw. die Folgen solcher Maßnahmen für den Geschäftsbetrieb der betreffenden Person, Körperschaft, Behörde oder Institution“); und Artikel 7 Absatz 4 des Gesetzes über Chancengleichheit (Menschen mit Behinderung) 2000 (a) die Art und die Kosten der Vorkehrungen; b) die insgesamt in das Treffen der Vorkehrungen involvierten finanziellen Ressourcen der Arbeitsstätte; c) die Anzahl der Beschäftigten an der Arbeitsstätte, die entsprechende Vorkehrungen benötigen; d) die Auswirkung auf die Ausgaben und Ressourcen bzw. die Folgen der erforderlichen Vorkehrungen für den Betrieb der Arbeitsstätte; e) die insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen des Arbeitgebers; f) die Gesamtgröße des Geschäftsbetriebs des Arbeitgebers, einschließlich der Anzahl der Beschäftigten sowie der Anzahl, Art und Standorte der Arbeitsstätten; g) die Art der Geschäftstätigkeit oder Geschäftstätigkeiten des Arbeitgebers, einschließlich der Zusammensetzung, Struktur und Aufgaben der Belegschaft).

<sup>(84)</sup> Ziffer 7 des Gesetzes zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004 (finanzielle Ressourcen des Arbeitgebers).

<sup>(85)</sup> Artikel 7c des Gesetzes 51/2003 („die Kosten der Maßnahmen“). Artikel 37.3 bis des Gesetzes Nr. 13/1982 vom 7. April über die soziale Eingliederung von Behinderten („die finanziellen und sonstigen mit den Maßnahmen verbundenen Kosten sowie die Größe und der Umsatz der Organisation oder des Unternehmens“).

<sup>(86)</sup> Ziffer 18B(1) des DDA (finanzielle und sonstige Kosten, die zu tragen wären; finanzielle oder sonstige Ressourcen des Arbeitgebers).

<sup>(87)</sup> § 7c Behinderteneinstellungsgesetz (Förderungen aus öffentlichen Mitteln für die entsprechenden Maßnahmen).

<sup>(88)</sup> Artikel 5(1A) des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen Nr. 127(I) 2000, geändert durch Gesetz Nr. 72(I) von 2007 (die Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie in ausreichender Weise durch vom Staat zugunsten der Menschen mit einer Behinderung ergriffene Maßnahmen ausgeglichen wird).

<sup>(89)</sup> Artikel 5213-6 Absatz 2 des Arbeitsgesetzbuches (verfügbare finanzielle Unterstützung für den Arbeitgeber).



Irland<sup>(90)</sup>, Luxemburg<sup>(91)</sup>, Malta<sup>(92)</sup>, den Niederlanden<sup>(93)</sup>, Portugal<sup>(94)</sup>, der Slowakei<sup>(95)</sup>, Spanien<sup>(96)</sup>, Schweden und im Vereinigten Königreich<sup>(97)</sup> bei der Prüfung der Frage, ob Vorkehrungen getroffen werden müssen, zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass sich das Ausmaß der Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat entsprechend der Höhe und des Grades verfügbarer öffentlicher Mittel zum Ausgleich der Kosten für Vorkehrungen unterscheiden kann.

Zusätzlich zu den in Erwägungsgrund 21 genannten Faktoren sehen einige Mitgliedstaaten weitere Faktoren vor, die bei der Prüfung der Frage, ob Vorkehrungen getroffen werden müssen, zu berücksichtigen sind. Gemäß der österreichischen Gesetzgebung muss bei der Prüfung der Frage, ob eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt, sowohl der erforderliche Aufwand zur Beseitigung der Bedingungen, die die Benachteiligung begründen, und die Zeitspanne zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes und der behaupteten Diskriminierung (d. h. Nichttreffen der Vorkehrungen) berücksichtigt werden<sup>(98)</sup>. Darüber hinaus gilt sowohl in der österreichischen<sup>(99)</sup> als auch der slowakischen<sup>(100)</sup> Gesetzgebung, dass eine Vorkehrung nicht als unverhältnismäßig anzusehen ist, wenn sie gemäß einem anderen Gesetz, etwa einem Gesetz zur Barrierefreiheit (öffentlicher) Gebäude, erforderlich ist. Die niederländischen Behörden haben inzwischen angemerkt, dass die Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses bei der Prüfung der Frage, ob Vorkehrungen getroffen werden müssen, ebenfalls berücksichtigt werden kann<sup>(101)</sup>, was bedeuten würde, dass Personen mit befristeten Arbeitsverträgen mit geringerer Wahrscheinlichkeit Anspruch auf (kostspielige oder schwierig zu realisierende) Vorkehrungen haben als Personen mit unbefristeten Verträgen. Gemäß slowakischem Recht müssen ebenfalls der Nutzen des Treffens der Vorkehrungen und die Möglichkeit, das Ziel der Maßnahme auf eine andere Weise zu erreichen, bei der Prüfung der Frage, ob eine unverhältnismäßige

<sup>(90)</sup> Ziffer 16 Absatz 3 Buchstabe c Ziffern i, ii und iii des Gesetzes zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 (die Möglichkeit des Erhalts öffentlicher Mittel oder sonstiger Unterstützung).

<sup>(91)</sup> Artikel 8 des Gesetzes vom 12. September 2003 („die Belastung gilt nicht als unverhältnismäßig, wenn sie in ausreichender Weise durch die in Artikel 26 der Großherzoglichen Verordnung vom 7. Oktober 2004 genannten Maßnahmen kompensiert wird“. Die letztgenannte Verordnung sieht finanzielle Maßnahmen zur Unterstützung von Anpassungen des Arbeitsplatzes, zur Ermöglichung des Zugangs, des Kaufs arbeitsbezogener Gerätschaften zur und Rückerstattung arbeitsbezogener Reisekosten vor).

<sup>(92)</sup> Artikel 20 Absatz 2 des Gesetzes über Chancengleichheit (Menschen mit Behinderung) 2000 („die Verfügbarkeit von Beihilfen aus öffentlichen Mitteln zur Deckung der Kosten der besagten Maßnahmen“).

<sup>(93)</sup> In der Begründung zum Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit von 2004 heißt es, dass die Kosten nicht als unverhältnismäßig angesehen werden können, wenn es einen finanziellen Ausgleich zur Deckung der Kosten der Vorkehrungen gibt. Diese Ausnahme wird jedoch im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt.

<sup>(94)</sup> Artikel 74 des Arbeitsgesetzbuches (die Belastung gilt nicht als unverhältnismäßig, wenn sie vom Staat durch eine spezielle Gesetzgebung – die noch nicht verabschiedet wurde – kompensiert wird).

<sup>(95)</sup> Ziffer 7 des Gesetzes zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004 (die Möglichkeit des Erhalts von Mitteln oder sonstiger Unterstützung für das Ergreifen der Maßnahme).

<sup>(96)</sup> Artikel 7 des Gesetzes Nr. 51/2003 („die Möglichkeit des Erhalts öffentlicher Mittel oder anderweitiger Hilfen“) und Artikel 37.3 bis des Gesetzes Nr. 13/1982 (ob die Belastung „in ausreichender Weise durch öffentliche Maßnahmen, Hilfen oder Subventionen für Menschen mit Behinderung ausgeglichen wird (sic)“).

<sup>(97)</sup> DDA, Ziffer 18B(1) (Verfügbarkeit finanzieller oder sonstiger Unterstützung für den Arbeitgeber).

<sup>(98)</sup> § 7c Behinderteneinstellungsgesetz.

<sup>(99)</sup> § 7c Behinderteneinstellungsgesetz („ist [...] zu prüfen, ob einschlägige [...] Rechtsvorschriften zur Barrierefreiheit vorliegen und ob und inwieweit diese eingehalten wurden“).

<sup>(100)</sup> Gesetz zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004, § 7 Absatz 3 („Die Maßnahme gilt nicht als eine unverhältnismäßige Belastung herbeiführend, wenn der Arbeitgeber gemäß separater Bestimmungen zu deren Ergreifung verpflichtet ist.“)

<sup>(101)</sup> Netherlands Report on Measures to Combat Discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country Report 2006, Rikki Holtmaat (Bericht der Niederlande über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG, Länderbericht 2006, Rikki Holtmaat).

Belastung vorliegt, berücksichtigt werden <sup>(102)</sup>. In ähnlicher Weise nennt das spanische Recht „die diskriminierenden Auswirkungen für die behinderten Personen falls [die Vorkehrungen] nicht getroffen werden“ als einen Punkt, der bei der Prüfung der Frage, ob eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt, zu berücksichtigen ist <sup>(103)</sup>. Beide Bestimmungen implizieren, dass Vorkehrungen, die kostspielig oder schwer zu realisieren sind, mit größerer Wahrscheinlichkeit erforderlich sind, wenn sie einen bedeutenden Vorteil für den jeweiligen Menschen mit einer Behinderung herbeiführen würden, ihm etwa ermöglichen würden, (weiterhin) zu arbeiten. Wenn derartige Vorkehrungen jedoch nur einen geringfügigen Vorteil bewirken würden, wie beispielsweise eine etwas angenehmere Arbeitsumgebung, wiegen die Schwierigkeiten, denen sich der Arbeitgeber gegenüber sieht, voraussichtlich schwerer <sup>(104)</sup>. Schließlich nennt auch das DDA des Vereinigten Königreiches die Realisierbarkeit der Vorkehrungen als relevanten Faktor <sup>(105)</sup>.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es aufgrund der Richtlinie eine Reihe von Kernpunkten gibt (namentlich Faktoren in Bezug auf die Kosten), die bei der Prüfung der Frage, ob eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt, zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten, wie oben dargelegt, zusätzliche Kriterien aufgestellt, die berücksichtigt werden müssen. Die Grundlagen dieser Kriterien liegen jedoch im nationalen Recht und nicht in der Richtlinie.

## 4 Positive Maßnahmen in Bezug auf Behinderung im Rahmen der Richtlinie

In Artikel 7 Absatz 1 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie heißt es: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, [...] spezifische Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen, mit denen Benachteiligungen wegen eines in...“ der Richtlinie „...genannten Diskriminierungsgrunds verhindert oder ausgeglichen werden“. Darüber hinaus bietet Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie weiteren Schutz für positive Maßnahmen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Dort heißt es: „Im Falle von Menschen mit Behinderung steht der Gleichbehandlungsgrundsatz weder dem Recht der Mitgliedstaaten entgegen, Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz beizubehalten oder zu erlassen, noch steht er Maßnahmen entgegen, mit denen Bestimmungen oder Vorkehrungen eingeführt oder beibehalten werden sollen, die einer Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt dienen oder diese Eingliederung fördern.“ Das letztgenannte Element dieser Bestimmung scheint von Vorschlägen der niederländischen Delegation herzurühren <sup>(106)</sup>, indem es den Wunsch widerspiegelt, bestehende Elemente der niederländischen Gesetze zu schützen, die eine bevorzugte Behandlung von behinderten Personen zur Förderung ihrer Eingliederung in die Arbeitswelt vorsehen <sup>(107)</sup>. Weniger klar ist, wie sich der Verweis auf Gesetze zur Gesundheit und Sicherheit in diesem Kontext auf positive Maßnahmen für Menschen mit Behinderung bezieht. Die logischste Erklärung hierfür ist die, dass den Mitgliedstaaten dadurch die Möglichkeit gegeben wird, ihre Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen derart anzupassen, dass der besonderen Situation von Arbeitnehmern mit Behinderung Rechnung

<sup>(102)</sup> Ziffer 7 des Gesetzes zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004.

<sup>(103)</sup> Artikel 7 des Gesetzes Nr. 51/2003.

<sup>(104)</sup> Es ist jedoch zu beachten, dass sich das betreffende spanische Gesetz nicht auf Arbeitsverhältnisse, sondern den Telekommunikationssektor, bebaute öffentliche Flächen und Gebäude, Transportmittel, öffentlich verfügbare Güter und Dienstleistungen und auf den Kontakt zur öffentlichen Verwaltung bezieht.

<sup>(105)</sup> DDA, Ziffer 18B(1).

<sup>(106)</sup> EU Council (2000) „Outcome of proceedings of the Working Party on Social Questions of 14 and 28 March 2000“, 6941/00, Brussels, 31 March 2000 (Rat der Europäischen Union (2000): Ergebnis der Verhandlungen der Gruppe „Sozialfragen“ am 14. und 28. März 2000“, 6941/00, Brüssel, 31. März 2000), S. 5-6.

<sup>(107)</sup> Insbesondere Artikel 7 des Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicaten. Siehe L. Waddington, „Tweede-generatie richtlijnen Gelijke Behandeling: de nieuwe Richtlijn in zake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de Kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep“, (2000) 12 *Sociaal Recht* 357-362.

getragen wird. Dadurch werden bestimmte, gemäß Richtlinien zur Gesundheit und Sicherheit <sup>(108)</sup> bestehende Verpflichtungen der Arbeitgeber untermauert. Dies birgt jedoch auch das Risiko, dass übermäßig protektionistische Maßnahmen, die vorgeblich dazu dienen sollen, die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern mit Behinderung zu gewährleisten, tatsächlich zum Ausschluss und zur Verweigerung der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen führen könnten <sup>(109)</sup>.

Ein weiteres, möglicherweise schwieriges Thema ist die Vereinbarkeit von Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen mit der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten sehen irgendeine Form von (obligatorischen) Quoten <sup>(110)</sup> vor, und in Ländern wie Frankreich und Deutschland gelten Quoten als wesentlicher Bestandteil der Beschäftigungspolitik für Behinderte. Derartige Systeme würden in Konflikt mit der Prüfung geraten, die vom EuGH in der Rechtssache Kalanke <sup>(111)</sup> eingeführt wurde, bei der eine positive Maßnahme zur Förderung von Frauen angefochten wurde. In diesem Fall *schloss* das Gericht *im Wesentlichen Beschäftigungsquoten in Bezug auf das Geschlecht aus*. Das Gericht könnte jedoch den unterschiedlichen sozialen Kontext von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, ebenso wie die Existenz von Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie, die einen weiter gefassten Spielraum für positive Maßnahmen im Hinblick auf Menschen mit Behinderung rechtfertigt.

<sup>(108)</sup> Siehe Richtlinie 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABl. [1989] L 183/1, Artikel 15.

<sup>(109)</sup> Für eine Betrachtung dieses Problems aus britischer Perspektive siehe J. Davies und W. Davies, „Reconciling Risk and the Employment of Disabled Persons in a Reformed Welfare State“ (2000) 29, *Industrial Law Journal* 347-377.

<sup>(110)</sup> Für weitere Informationen siehe L. Waddington, „Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: From Quotas to Anti-discrimination Laws“ (1996) 18, *Comparative Labor Law Review* 62-101.

<sup>(111)</sup> Rechtssache C-450/93 Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen, Slg. 2005, I-3051.



Folkert | 1996

## Abschnitt II

# Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung in anderen Bereichen als der Beschäftigung

## 1 Geltungsbereich

Der Schwerpunkt dieses Berichtsteils liegt nicht mehr auf der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie. Der Gültigkeitsbereich dieser Richtlinie ist auf Beschäftigung, Erwerbsleben und Berufsausbildung beschränkt. Artikel 13 EG, auf dem sie basiert, geht jedoch wesentlich weiter. Dies ist deutlich an der Tatsache abzulesen, dass die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und bis zu einem gewissen Grad auch die Waren- und Dienstleistungsrichtlinie<sup>(112)</sup> (die beide ebenfalls auf Artikel 13 basieren) einen deutlich größeren Geltungsbereich haben. Zusätzlich zu Beschäftigung, Erwerbsleben und Berufsausbildung verbietet die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse Diskriminierung in den Bereichen „Sozialschutz“ (umfasst soziale Sicherheit und Gesundheitswesen), „soziale Vergünstigungen“, Bildung, Verkehrswesen und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum)<sup>(113)</sup>. Diese zusätzlichen Aspekte – die unter Artikel 13 fallen, aber außerhalb der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie liegen – bilden den Rahmen des aktuellen Berichts.

## 2 Art der Diskriminierung von Behinderten außerhalb des beruflichen Umfelds

### 2.1 Einleitung

Wie im vorherigen Absatz dargelegt, sind die für diesen Teil des Berichts relevanten Aspekte des gesellschaftlichen Lebens zahlreich und vielfältig. In diesem Abschnitt geht es um einige Formen, die die Diskriminierung aufgrund von Behinderung in diesen Bereichen annehmen kann.

Der Schwerpunkt auf „Diskriminierung“ entspricht dem Zweck dieses Berichts und der Formulierung von Artikel 13 EG. Es soll jedoch betont werden, dass „Diskriminierung“ kein Konzept mit festen und unveränderlichen Grenzen ist. Dies zeigt sich besonders daran, dass auch das Fehlen angemessener Vorkehrungen immer mehr als „Diskriminierung“ anerkannt wird<sup>(114)</sup> und das Bewusstsein für Phänomene wie „institutionelle Diskriminierung“ wächst.<sup>(115)</sup>

<sup>(112)</sup> Richtlinie 2004/113/EG 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, [2004] ABl. L 373/37.

<sup>(113)</sup> Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben e bis h.

<sup>(114)</sup> Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie klassifiziert das Fehlen angemessener Vorkehrungen nicht explizit als Diskriminierung. Im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist dies jedoch in Artikel 5 der Fall, und dies wird den Ansatz der EG in Zukunft wahrscheinlich beeinflussen. Siehe auch: A. Lawson, „The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?“ in O. Arnardottir und G. Quinn (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2009); und L. Waddington und A. Hendriks, „The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination“ (2002, Winter), *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 403. Es wird darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission im Hinblick auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Untersuchung in Auftrag gegeben hat. Die Studie zu Herausforderungen und bewährten Verfahren bei der Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen soll 2010 abgeschlossen sein und veröffentlicht werden. Weitere Informationen finden Sie unter: [www.study-uncrpd.eu](http://www.study-uncrpd.eu).

<sup>(115)</sup> Ein Begriff, der im Vereinigten Königreich nach dem MacPherson-Bericht über den Tod von Stephen Lawrence (eines schwarzen Jugendlichen) in Polizeigewahrsam in die Allgemeinsprache Eingang gefunden hat – Innenministerium, *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1999), verfügbar unter <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>.

Dem Konzept der „Diskriminierung“, welches die EG-Gesetzgebung beeinflusst hat, liegt die Idee eines Vergleichs zugrunde. <sup>(116)</sup> Daher muss für eine „Diskriminierung“ eine Person im Allgemeinen aufgrund des Merkmals, das durch das Gesetz geschützt werden soll (Rasse, Geschlecht, Behinderung usw.), einen Schaden oder Nachteil erlitten haben – den eine Person, die dieses Merkmal nicht aufweist, entweder nicht erlitten, oder im Fall der mittelbaren Diskriminierung, mit deutlich geringerer Wahrscheinlichkeit erlitten hätte. Behinderte erleben viele Arten solcher „Diskriminierung“ in den hier betrachteten Bereichen.

Ziel dieses Berichts ist es, auf verschiedene Arten solcher „Diskriminierung“ aufmerksam zu machen. Es ist jedoch wichtig anzuerkennen, dass Behinderte auch auf andere Arten benachteiligt und ausgeschlossen werden, die nicht durch die vergleichsbasierte „Diskriminierung“ abgedeckt sind. Solche Nachteile, die häufig zu sozialer Ausgrenzung führen, bestehen möglicherweise aus einer Verweigerung behindertengerechter Einrichtungen, Hilfen und Unterstützungen, die es ihnen ermöglichen würden, selbständig Entscheidungen zu treffen oder unabhängig von anderen zu leben. Dazu gehören beispielsweise Entscheidungshilfen, Mobilitätshilfen wie Rollstühle, Blindenstöcke und Blindenführhunde sowie Schulungen in Fertigkeiten wie Brailleschrift oder Gebärdensprache. Eine detaillierte Erörterung dieser Themen geht jedoch über die Möglichkeiten dieses Berichts hinaus.

## 2.2 Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen

Der Ausdruck „Güter und Dienstleistungen“ deckt im Allgemeinen eine sehr breite Palette sozialer Aktivitäten ab. Man versteht darunter beispielsweise alle Güter und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. <sup>(117)</sup> Solche Dienstleistungen werden beispielsweise von Läden, Restaurants, Hotels, Schustern, Ärzten, Rechtsanwälten, Immobilienmaklern, Fitnessstudios, Theatern, Bibliotheken, Banken und Versicherungsgesellschaften, Bildungsträgern und Verkehrsunternehmen erbracht. Die letzten beiden Bereiche werden in diesem Abschnitt gesondert behandelt, da hier besondere Probleme auftreten. Um die anderen Kategorien geht es im Folgenden. <sup>(118)</sup>

Behinderte werden häufig durch die physische Unzugänglichkeit der Einrichtungen oder Geschäfte, durch die das Gut oder die Dienstleistung der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird, am Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen gehindert. Menschen mit Mobilitätseinschränkungen können Geschäfte aufgrund von Stufen, schmalen Eingängen, hohen Ladentheken oder mangelndem Platz häufig nicht betreten oder sich darin bewegen. Die Erbringung von Dienstleistungen (z. B. durch Restaurants oder Kinos) erfordert darüber hinaus häufig einen relativ langen Aufenthalt in den Räumen des Dienstleistungserbringers. Wasch- und Toilettenräume sind für nicht behinderte Menschen problemlos zugänglich und nutzbar. Solche Einrichtungen für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen nicht zugänglich zu machen, bedeutet in der Praxis in den meisten Fällen, dass diese Menschen die fragliche Dienstleistung nicht nutzen können.

<sup>(116)</sup> Der Ansatz bei der Diskriminierung Schwangerer und bei Belästigung stellt jedoch eine deutliche Abweichung vom vergleichsbasierten Modell dar.

<sup>(117)</sup> Auf nationaler Ebene ist gelegentlich festgelegt, dass das jeweilige Nichtdiskriminierungsgesetz unabhängig davon gilt, ob das Gut oder die Dienstleistung gegen Zahlung zur Verfügung gestellt wird (siehe beispielsweise das britische Gesetz von 1995 über die Diskriminierung Behinderter, § 19 Absatz 2 Buchstabe c). In der EG-Gesetzgebung bezeichnet der Begriff „Dienstleistungen“ im Allgemeinen jedoch nur solche, die gegen Bezahlung erbracht werden (EWG-Vertrag, Artikel 50). Das Argument, die EG-Richtlinien sollten weiter interpretiert werden, um auch Dienstleistungen zu umfassen, die beispielsweise von der Polizei erbracht werden, findet sich beispielsweise in C. Brown, „The Race Directive: Towards Equality for All the Peoples of Europe?“ (2002) 21 *Yearbook of European Law* 195, 214–215.

<sup>(118)</sup> Allgemeine Informationen zur Diskriminierung, die Behinderte in diesem Bereich erleben, finden Sie in European Policy Evaluation Consortium, *Study on Discrimination on Grounds of Religion and Belief, Age, Disability and Sexual Orientation Outside of Employment* (Brüssel: 13. Juni 2008), verfügbar unter [http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-discrimination.pdf/external\\_study.pdf](http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-discrimination.pdf/external_study.pdf), Absatz 2.3.9.

Neben physischen oder architektonischen Barrieren werden Behinderte auch durch nicht erreichbare Informationen am mit nicht behinderten Menschen gleichgestellten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen gehindert. Güter oder Dienstleistungen, die über Websites angeboten werden, welche nicht den Richtlinien zum barrierefreien Webdesign <sup>(119)</sup> entsprechen, sind beispielsweise für große Gruppen Behinderter nicht ohne Hilfe zugänglich.

Auch unflexible Kommunikationswege stellen für Behinderte, die ein Gut oder eine Dienstleistung nutzen möchten, beträchtliche Hindernisse dar. Wenn bei einem Diensterbringer Termine beispielsweise nur telefonisch vereinbart werden können, schränkt dies den Zugang zur entsprechenden Dienstleistung für Hörgeschädigte stark ein oder verhindert ihn ganz.

Auch mangelnde Unterstützung von Behinderten durch die Mitarbeiter eines Versorgers mit Gütern oder Dienstleistungen kann ein diskriminierendes Hindernis darstellen. Es wird immer einige Behinderte geben, die solche Unterstützung benötigen, egal wie sorgfältig physische und architektonische Merkmale oder Informationssysteme in Übereinstimmung mit dem Prinzip des „Design für alle“ konstruiert wurden. Daher ist es für Menschen mit Sehbehinderung oder eingeschränkter Mobilität sowie für Menschen mit Lernschwierigkeiten ohne Unterstützung von Mitarbeitern praktisch unmöglich, benötigte Artikel in Supermärkten zu finden und zu erwerben, unabhängig davon, wie gut die physischen Merkmale und Informationsstrukturen in diesem Geschäft auch sein mögen.

## 2.3 Bildung

Wie in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erleben Behinderte auch im Bildungssektor auf allen Ebenen (Grundschule, Sekundarschule, Hochschule sowie Weiter- und Erwachsenenbildung) Diskriminierung und Ausgrenzung. In einem aktuellen Bericht des European Policy Evaluation Consortium (EPEC) wird das Ausmaß dieses Phänomens allein in Schulen wie folgt bewertet:

„Der wichtigste Effekt der Diskriminierung in Schulen (einschließlich ungenügender Unterstützung) sind schwächere Leistungen Behinderter, die zu einer schlechteren Bezahlung im Berufsleben führen werden. Insgesamt haben geschätzte 3 592 schwer oder mittelschwer behinderte Menschen ein geringeres Bildungsniveau erreicht als möglich gewesen wäre, wenn alle Länder beim Verringern der Bildungsunterschiede so erfolgreich wären wie [...] das erfolgreichste Land (Deutschland). Die gesamten Lohneinbußen in der EU der 25 im Vergleich zwischen der tatsächlichen und dieser hypothetischen Situation betragen Schätzen zufolge 28 Mrd. EUR pro Jahr.“ <sup>(120)</sup>

Die Behinderten entstehenden Bildungsnachteile können in der schlichten Verweigerung von Plätzen in bestimmten Einrichtungen oder der Teilnahme an bestimmten Aktivitäten bestehen, wobei die Gründe meist Vorurteile oder falsche Annahmen über die Fähigkeiten oder Eigenschaften behinderter Menschen sind. Häufiger besteht das Problem jedoch in ungeeignetem Zugang oder unzulänglicher Unterstützung. Aufgrund baulicher und anderer physischer Hindernisse können Menschen mit eingeschränkter Mobilität häufig nicht vollständig am Angebot vieler Bildungseinrichtungen teilhaben. Barrieren beim Zugang zu Informationen und Kommunikation stellen Menschen mit Erkrankungen der Sinnesorgane vor große Herausforderungen. Ungenügende Unterstützung, schlecht ausgebildete Mitarbeiter sowie mangelndes Bewusstsein können Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen und Leiden sowie Menschen mit Lernschwierigkeiten massiv an der vollständigen Teilhabe hindern.

<sup>(119)</sup> Siehe beispielsweise die Website Accessibility Initiative-Richtlinien, deren Version 2 vom Worldwide Web Consortium am 11. Dezember 2008 veröffentlicht wurde; sie sind unter <http://www.w3.org/WAI/> einsehbar.

<sup>(120)</sup> Siehe Fußnote 118, Absatz 2.3.1.



Um die Barrieren für Behinderte im Bildungsbereich zu umgehen, werden diese häufig aus den Regelschulen herausgenommen und in speziellen Bildungseinrichtungen untergebracht. Dies hat zwar den Vorteil, dass Menschen mit ähnlichen Bedürfnissen spezielle Möglichkeiten und besondere Unterstützung gegeben werden kann, aber diese Strategie birgt zahlreiche Probleme in sich. Die Trennung läuft den Zielen Eingliederung und Teilhabe, die der legislativen Gleichbehandlung zugrunde liegen, zuwider und wird manchmal explizit als gegen das Gesetz verstoßende Diskriminierung kategorisiert. <sup>(121)</sup> Darüber hinaus gelten für solche Schulen häufig nicht die Lehrpläne sowie andere Voraussetzungen der Regelschulen, und es gibt Hinweise darauf, dass die Qualität der Lehre häufig mangelhaft ist. <sup>(122)</sup>

Schließlich muss auch die Situation von Kindern in Heimen erwähnt werden. Die extreme Vernachlässigung dieser Kinder in Sachen Bildung hat kürzlich die Aufmerksamkeit des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte erregt. Aufgabe dieses Ausschusses ist es, Beschwerden im Hinblick auf die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta (einer Menschenrechtskonvention des Europarates, nicht der Europäischen Kommission) zu überwachen und darüber zu entscheiden. <sup>(123)</sup>

## 2.4 Verkehrswesen

Der EPEC-Bericht enthält eine Schätzung, wonach in Europa etwa „5,7 Millionen Rollstuhlfahrer“, „1,6 Millionen Menschen mit [...] Sehbehinderung und 764 000 [Personen] mit Hörproblemen“ Hindernisse im öffentlichen Nahverkehr überwinden müssen. <sup>(124)</sup> Auch Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen und Leiden sowie Menschen mit Lernschwierigkeiten, Asthma oder Epilepsie sowie anderen nicht sichtbaren Beschwerden haben hier Probleme.

Die Probleme entstehen durch unverhohlenen diskriminierende Reaktionen, wie die Weigerung des Fahrers eines behindertengerechten Busses, einen Rollstuhlfahrer mitzunehmen <sup>(125)</sup>, eines Taxifahrers, einen Fahrgast mit Blindenführhund zu befördern <sup>(126)</sup>, oder einer Fluggesellschaft, mehr als vier Personen mit „eingeschränkter Mobilität“ an Bord desselben Flugzeugs zu lassen. <sup>(127)</sup>

<sup>(121)</sup> Siehe allgemein: M. Bell, „Direct Discrimination“ in D. Schiek, L. Waddington und M. Bell (Hrsg.), *Cases, materials and text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law* (Oxford, Hart Publishing, 2007), Abschnitt 2.5; sowie J. Schoonheim und D. Ruebain, „Reflections on Inclusion and Accommodation in Childhood Education: from International Standard Setting to National Implementation“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: from Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

<sup>(122)</sup> Die Gerichte haben dies vor Kurzem in D. H. und andere gegen die Tschechische Republik – Antrag Nr. 57325/00 (13. November 2007) anerkannt; der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigte (in Absatz 135) die Tatsache, dass das Bildungsniveau in Sonderschulen in der Tschechischen Republik geringerer ist als das in Regelschulen, und verlieh (in Absatz 198) seiner Sorge über diese Unterschiede und die durch das Sonderschulsystem herbeigeführte Trennung Ausdruck.

<sup>(123)</sup> Mental Disability Advocacy Centre gegen Bulgarien, Beschwerde 41/2007 (3. Juni 2008), verfügbar unter [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC41Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC41Merits_en.pdf).

<sup>(124)</sup> Siehe Fußnote 118, Absatz 2.3.4.

<sup>(125)</sup> Siehe beispielsweise S. Bunney, „Disabled Man Refused Access to Cardiff Buses“, WalesOnline 24. Februar 2009, verfügbar unter <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/2009/02/24/disabled-man-refused-access-to-cardiff-buses-91466-22993751>.

<sup>(126)</sup> Royal National Institute of Blind and Partially Sighted People, „Mini Cab Driver Breaks the Law“, Pressemitteilung, 6. Oktober 2006, verfügbar unter [http://www.rnib.org.uk/xpedio/groups/public/documents/PublicWebsite/public\\_pr061006.hcsp](http://www.rnib.org.uk/xpedio/groups/public/documents/PublicWebsite/public_pr061006.hcsp).

<sup>(127)</sup> Guide Dogs for the Blind Association, „Pressure Rises for Ryanair“, Pressemitteilung, 1. Oktober 2005, verfügbar unter <http://www.guidedogs.org.uk/news/2005/>.

Zugangsschwierigkeiten entstehen auch durch physische Merkmale und die Art und Weise, wie Informationen zur Verfügung gestellt werden oder wie kommuniziert werden kann. So sind bestimmte Verkehrsmittel für Rollstuhlfahrer quasi unzugänglich <sup>(128)</sup>, und wenn es keinen Aufzug oder keine Rampe als Zugang zu einer Fußgängerbrücke gibt, müssen sie beträchtliche und zeitaufwendige Umwege in Kauf nehmen, um den Bahnsteig zu wechseln. <sup>(129)</sup> Werden Informationen (wie Gleisänderungen) nicht visuell präsentiert, haben Passagiere mit Hörschäden Schwierigkeiten, und wenn sie nicht mündlich bekannt gemacht werden, erreichen sie Sehbehinderte nicht.

Auch die Unterstützung durch Mitarbeiter ist für die effektive Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Behinderte entscheidend. Menschen mit Mobilitätseinschränkungen benötigen möglicherweise Hilfe beim Ein- und Aussteigen, Sehbehinderte beim Auffinden eines Waggons (besonders in einer ihnen nicht vertrauten Umgebung), und Personen mit anderen Behinderungen brauchen wieder andere Arten von Unterstützung. Ohne diese Hilfe ist für viele die Nutzung von Verkehrsmitteln ohne Begleitperson unmöglich.

## 2.5 Wohnraum

Wohnraum fällt explizit in den Gültigkeitsbereich der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse. In diesem Bereich stoßen Behinderte häufig auf Barrieren <sup>(130)</sup>, die sie im schlimmsten Fall zwingen, ihre Versuche, unabhängig in der Gemeinschaft zu leben, aufzugeben und stattdessen in ein Heim zu ziehen.

Die Schwierigkeiten entstehen wie in anderen Bereichen sozialer Aktivitäten aufgrund von Vorurteilen, Ignoranz, Intoleranz oder Feindseligkeit. Die (häufig unbegründete) Angst, dass eine behinderte Person beispielsweise unordentlich ist oder die Nachbarn stört, ein Feuer verursachen oder die Treppe herunterfallen könnte, hält Vermieter und Immobilienverwalter möglicherweise davon ab, einem Behinderten Wohnraum zu vermieten. Gelingt es nicht, eine behindertengerechte, günstige Wohnung zu finden, sind Behinderte unter Umständen gezwungen, weit weg von Familie und Freunden zu leben oder sogar in ein Heim zu ziehen. Probleme, Vermieter und Nachbarn von der Notwendigkeit baulicher Veränderungen an Mietwohnungen oder Gemeinschaftsräumen zu überzeugen, können bedeuten, dass sich erst seit Kurzem behinderte Menschen eine neue Wohnung suchen müssen. Unflexible Kommunikationsformen oder Informationswege können für behinderte Mieter ebenfalls zum Problem werden und zu Missverständnissen und Beschuldigungen führen, dass vom Vermieter oder Immobilienverwalter auferlegte Verpflichtungen nicht eingehalten würden.

Eng mit den eben erläuterten Schwierigkeiten verbunden ist ein weiteres Problem, für das Sozialschutzmaßnahmen möglicherweise einige Lösungen liefern. Eine große Herausforderung für Behinderte im Bezug auf Wohnraum sind die finanziellen Belastungen durch die Anpassung der Immobilie an ihre Bedürfnisse. Die Kosten für solche Änderungen sind für die meisten Behinderten nicht tragbar, es sei denn, sie erhalten finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Geldern.

<sup>(128)</sup> Siehe den irischen Fall *Hennessy gegen Dublin Bus DEC-S2003 – 046*, bei dem entschieden wurde, dass der behindertengerechte Umbau eines Busses aufgrund der Kosten außerhalb der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen liegt.

<sup>(129)</sup> Dies waren die Fakten des englischen Falls *Roads gegen Central Trains [2004] England and Wales Court of Appeal, Civil Division*, 1540.

<sup>(130)</sup> Siehe allgemein den EPEC-Bericht, Fußnote 118, Absatz 2.3.2.

## 2.6 Gesundheitswesen

Wie zahlreiche Quellen belegen, ist das Gesundheitswesen ein Bereich, in dem Behinderte diskriminiert und benachteiligt werden. <sup>(131)</sup> Einen Anhaltspunkt für den Umfang der Diskriminierung bietet der EPEC-Bericht, nach dem in der EU:

„geschätzte 8,4 Millionen schwer- und schwerstbehinderte Menschen beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen diskriminiert werden. Daraus entstehende Krankheiten führen rechnerisch zu einem Verlust von 599 Mio. EUR an Nettolöhnen pro Jahr. Mangelnde Gesundheit führt zu einer geringeren Wirtschaftsleistung und aufgrund der schwindenden Arbeitskraft zu einer BIP-Reduzierung von geschätzten 812 Mio. EUR pro Jahr. Die Verluste bei direkten Steuereinnahmen belaufen sich auf ca. 213 Mio. EUR pro Jahr.“ <sup>(132)</sup>

Behinderte werden manchmal durch die negative und diskriminierende Haltung der Gesundheitsdienstleister am gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsleistungen gehindert. Diese Haltung entsteht zum Teil aus falschen Annahmen über die Qualität des Lebens eines behinderten Menschen – übertrieben negative Einschätzungen führen häufig zu einer geringeren Bereitschaft, diesen Personen Behandlungen zu bieten, die ihr Leben verlängern können. Sie kann auch aus der Angst davor entstehen, wie sich Behinderte (insbesondere Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen und Leiden oder mit Lernschwierigkeiten) verhalten oder wie auf sie reagiert werden soll. Dies führt häufig zu weniger gründlichen Untersuchungen und unangenehmen Erfahrungen für die behinderten Patienten, was diese womöglich davon abhält, in Zukunft erneut um Hilfe zu bitten. Unbegründete Annahmen über die Eignung Behinderter als Eltern oder über ihr Sexualverhalten können darüber hinaus zu nicht gleichberechtigtem Zugang zu sexualmedizinischen und reproduktiven Gesundheitsdiensten führen.

Auch zugangsbezogene Barrieren liegen der Ungleichbehandlung Behinderter in der Bereitstellung von Gesundheitsdiensten zugrunde. Dabei kann es sich um physische Barrieren des Gebäudes handeln, in dem die Gesundheitsdienste erbracht werden, oder um unzugängliche Informationen oder Kommunikationswege – z. B. die Unfähigkeit oder mangelnde Bereitschaft zur Kommunikation in Gebärdensprache oder in Schriftform mit Hörgeschädigten, in einer von einem Sehbehinderten gewünschten Form (z. B. per Telefon oder in Brailleschrift) oder zur klaren und einfachen Präsentation von Informationen für Menschen mit Lernschwierigkeiten.

Für viele Behinderte in Europa hängt eine adäquate Gesundheitsversorgung vom Vorhandensein einer Krankenversicherung ab. Es gibt jedoch Belege dafür, dass Krankenversicherer behinderte Menschen nur ungern aufnehmen. <sup>(133)</sup> Wenn sie dennoch als Versicherte akzeptiert werden, geschieht dies häufig zu deutlich schlechteren und teureren Bedingungen als bei Nichtbehinderten. <sup>(134)</sup> Diese Unterschiede basieren oft auf nicht sorgfältigen Berechnungen und Risikobewertungen.

<sup>(131)</sup> Weitere Informationen erhalten Sie in der von der EU in Auftrag gegebenen Studie „Gesundheitswesen: Qualität und gleichberechtigter Zugang“ 2008, verfügbar unter [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spssi/studies\\_de.htm#healthcare](http://ec.europa.eu/employment_social/spssi/studies_de.htm#healthcare). Eine britische Studie wird in C. Samele et al, *Equal Treatment: Closing the Gap. A Formal Investigation into Physical Health Inequalities Experienced by People with Learning Difficulties and Mental Health Problems* (London, Disability Rights Commission, 2006), verfügbar unter [http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/central%20england/Area\\_Studies\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/central%20england/Area_Studies_Executive_Summary.pdf) vorgestellt.

<sup>(132)</sup> Siehe Fußnote 118, Tabelle 2.12.

<sup>(133)</sup> *Ibid.*, Absatz 2.3.8.

<sup>(134)</sup> *Ibid.*

Bevor das Thema Gesundheitswesen abgeschlossen ist, soll noch auf die Situation Behinderter in Heimen hingewiesen werden. Ihr Zugang zu Gesundheitsdiensten hängt stark von den Trägern dieser Heime ab. Es gibt beängstigende Hinweise <sup>(135)</sup> darauf, dass Behinderten in einigen Heimen notwendige medizinische Behandlungen verwehrt werden, wodurch aus geringfügigen ernsthafte Beschwerden werden und die betroffene Person vermeidbare Schmerzen und Leiden erdulden muss.

## 2.7 Soziale Sicherheit und Sozialhilfe

Diese Themen, die in den Bereich „Sozialschutz“ der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse fallen, haben bedeutende Auswirkungen auf Behinderte und ihre Fähigkeit, ein unabhängiges Leben zu führen. Im Hinblick auf soziale Sicherheit sind Behinderte nach dem EPEC-Bericht <sup>(136)</sup> Diskriminierung in Form von feindseliger und wenig hilfsbereiter Behandlung durch die Verwaltungsmitarbeiter solcher Programme ausgesetzt. Außerdem sind sie mit Programmen konfrontiert, die die Zusatzkosten, die Behinderten häufig entstehen, nicht berücksichtigen. In Bezug auf Sozialhilfe verweist der EPEC-Bericht <sup>(137)</sup> auf eine Reihe von Nachteilen für Behinderte: Die Behörden unternehmen nicht die nötigen Schritte, um Behinderte auf relevante Hilfen oder Dienstleistungen aufmerksam zu machen (z. B. durch Mitteilungen in alternativen Formaten), sie berücksichtigen die Bedürfnisse und Sorgen Behinderter bei der Entwicklung und Erbringung von Dienstleistungen nicht, und sie schulen ihre Mitarbeiter nicht angemessen, damit diese flexibel auf sich wandelnde Bedürfnisse und Lebensumstände Behinderter reagieren können.

Diskriminierung aufgrund von Behinderung tritt in den Bereichen „Soziale Sicherheit“ und „Sozialhilfe“ zweifelsfrei auf. Wo behindertenspezifische Leistungen oder Dienste angeboten werden, ist der Ausdruck „Diskriminierung“ jedoch problematisch, da hier nicht behinderte Personen keinen Anspruch auf die jeweilige Leistung haben und so kein offensichtlicher Vergleich zwischen Behinderten und Nichtbehinderten möglich ist. Dennoch spielen die effektive Entwicklung und Bereitstellung behindertenspezifischer Leistungen und Dienste wahrscheinlich eine große Rolle bei der Förderung der Unabhängigkeit, Integration und Gleichstellung Behinderter. Wie bereits oben im Hinblick auf die Wohnraumversorgung erwähnt, kann die finanzielle Unterstützung beim behindertengerechten Umbau eines Hauses einem behinderten Menschen ermöglichen, weiter in seinem gewohnten Umfeld zu leben, anstatt in ein Heim ziehen zu müssen.

## 3 Nationale Rechtsstrategien zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds

### 3.1 Einleitung

Im vorigen Abschnitt wurden einige der wichtigsten Arten der Diskriminierung Behinderter beim Versuch, an sozialen Aktivitäten teilzunehmen, die für diesen Teil des Berichts relevant sind, vorgestellt. Nun richtet sich das Augenmerk auf verschiedene Rechtsstrategien, die von Mitgliedstaaten und ggf. anderen Ländern (besonders den USA und Australien) verfolgt werden, um die Diskriminierung behinderter Menschen außerhalb des beruflichen Umfelds zu bekämpfen. Die Betonung liegt auf dem Einsatz verschiedener Arten gesetzlicher Verpflichtungen oder

<sup>(135)</sup> Bulgarische Fälle finden sich in „Bulgaria’s Abandoned Children“, einer Dokumentation von BBC 4 unter der Regie von K. Blewett, verfügbar unter <http://www.bbc.co.uk/bbcfour/documentaries/features/bulgarias-children.shtml>. Britische Fälle werden in A. Abraham (Health Service Ombudsman for England) und J. White (Local Government Ombudsman), „Six Lives: The Provision of Public Services to People with Learning Disabilities“, zweiter Bericht, Sitzung 2008-9, am 23. März 2009 dem Parlament vorgelegt und unter [http://www.ombudsman.org.uk/news/news\\_six\\_lives.html](http://www.ombudsman.org.uk/news/news_six_lives.html) verfügbar, besprochen.

<sup>(136)</sup> Siehe Fußnote 118, Absatz 2.3.6.

<sup>(137)</sup> Ibd., Absatz 2.3.7.

Strategien. Eine detaillierte Untersuchung der unterschiedlichen Durchsetzungsmethoden, wenngleich von großer Bedeutung, würde hier zu weit führen.

Wie zu erwarten war, liegen angesichts der Tatsache, dass es keine entsprechende EG-Richtlinie gibt, weniger Informationen über die Rechtsstrategien der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds vor als über Strategien zur Bekämpfung der Diskriminierung in diesem Bereich. Dennoch enthalten die Länderjahresberichte des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts<sup>(138)</sup> viele hilfreiche Informationen über Themen außerhalb des beruflichen Kontexts. Darüber hinaus finden sich wertvolle Informationen und Analysen in der Mapping-Studie 2006 der nationalen Nichtdiskriminierungsgesetze außerhalb des beruflichen Umfelds.<sup>(139)</sup>

Aus diesen Berichten geht hervor, dass viele Länder (darunter Bulgarien, Ungarn, Irland, Luxemburg, Rumänien, Slowenien und Vereinigtes Königreich) Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen in Abschnitt 3.2 erwähnten Bereichen bieten. Selbst wenn sich der Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung nicht auf all diese Bereiche erstreckt, gibt es doch häufig einen beträchtlichen Schutz auf weniger umfassender Basis. Nur im Hinblick auf drei Länder – Dänemark, Griechenland und Polen<sup>(140)</sup> – kam der Bericht der Mapping-Studie zu dem Ergebnis, dass „es kaum gesetzliche Kontrollen zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds gibt“.<sup>(141)</sup>

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten verfügt also bereits über Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds. Im Gegensatz zum Beschäftigungsbereich gab es bisher jedoch keine übergeordnete EG-Richtlinie zur Harmonisierung der verschiedenen Strategien.<sup>(142)</sup> Wie zu erwarten war, unterscheiden sie sich daher in ihrem Inhalt, ihrer Einklagbarkeit und in der verwendeten Terminologie stark voneinander. Aufgrund dieser Unterschiede ist es unmöglich, ein Klassifizierungssystem zu schaffen, um die verschiedenen Rechtsstrategien in eigenständige und unabhängige Einheiten zu unterteilen. Viele der hier beschriebenen Konzepte überlappen sich stark; im Zuge der folgenden Erläuterung soll hier Klarheit geschaffen werden. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die relevanten Konzepte und Verpflichtungen in unterschiedlichen Ländern in einer Vielzahl verschiedener Rechtsinstrumente festgelegt sind – z. B. in verfassungs-

<sup>(138)</sup> Verfügbar auf der Website des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts: [www.non-discrimination.net](http://www.non-discrimination.net).

<sup>(139)</sup> A. McColgan, J. Niessen und F. Palmer, *Comparative Analysis on National Measures to Combat Discrimination outside Employment and Occupation: Mapping Study on Existing National Legislative Measures and their impact in Tackling Discrimination Outside the Field of Employment and Occupation on the Grounds of Sex, Religion or Belief, Disability, Age and Sexual Orientation*, VT/2005/062 (Dezember 2006).

<sup>(140)</sup> Beachten Sie jedoch, dass die Artikel 23 und 24 des polnischen Bürgerlichen Gesetzbuchs, die „persönliche Güter“ und „persönliche Werte“ schützen, verwendet wurden, um gegen die Weigerung eines Supermarkts, eine blinde Frau mit ihrem Blindenführhund einzulassen, vorzugehen – Jolanta K. gegen Carefour Polska Sp.z.o.o. (eingereicht am 6. Mai 2008).

<sup>(141)</sup> Bericht der Mapping-Studie, siehe Fußnote 139, S. 4. Eine Erläuterung, wie nationale Gesetze Diskriminierung außerhalb des beruflichen Umfelds abdecken, finden Sie außerdem in Anhang III der Auswirkungsanalyse 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, KOM(2008) 426 – SEK(2008) 2181, auf Seite 65. Diese Auswirkungsanalyse finden Sie unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2180:FIN:EN:PDF>.

<sup>(142)</sup> Dies wird sich jedoch wahrscheinlich bald durch den „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) 426 ändern.

Joyce | 1981

Daan | 1985



mäßigen Garantien der Gleichbehandlung<sup>(143)</sup>, in strafrechtlichen Bestimmungen<sup>(144)</sup> und in speziellen Nichtdiskriminierungsgesetzen. Die Quelle einer Verpflichtung hat zwar möglicherweise großen Einfluss auf ihre Ausübung und Einklagbarkeit, spielt jedoch in der hier vorgenommenen Klassifizierung keine Rolle. Die aktuelle Klassifizierung basiert auf Konzepten der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie – unmittelbare und mittelbare Diskriminierung sowie angemessene Vorkehrungen –, berücksichtigt jedoch auch die Themen „antizipatorische angemessene Vorkehrungen“, „Zugänglichkeit“ und „positive Gleichbehandlungspflichten“. Diese sind zwar nicht in der Richtlinie enthalten, aber in den Gesetzen einiger Mitgliedstaaten, und sind für die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds von besonderer Bedeutung.

## 3.2 Unmittelbare Diskriminierung

In vielen EU-Mitgliedstaaten<sup>(145)</sup> gibt es Bestimmungen, die die unmittelbare Diskriminierung Behinderter außerhalb des beruflichen Umfelds (jedoch nicht unbedingt in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereichen) verbieten. Solche Verbote gibt es in zwei unterschiedlichen Formen, die nun näher erläutert werden.<sup>(146)</sup>

### 3.2.1 Unmittelbare Diskriminierung ohne allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung

Verbote der Ungleichbehandlung Behinderter können zunächst die „unmittelbare Diskriminierung“, wie sie in der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie definiert ist, untersagen. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a dieser Richtlinie:

„liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person wegen eines der in Artikel 1 genannten Gründe in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“.

In solchen Bestimmungen zur unmittelbaren Diskriminierung gibt es keinen allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung, es kann jedoch spezifische oder beschränkte Einwände geben.<sup>(147)</sup>

<sup>(143)</sup> Siehe beispielsweise § 6 der finnischen Verfassung von 1999 und Artikel 13 der Verfassung der portugiesischen Republik vom 2. April 1976. Laut Bericht der Mapping-Studie, siehe Fußnote 139. S. 8, schützen solche Bestimmungen häufig nur Bürger des jeweiligen Landes, unterliegen einem allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung, sind nur für den Staat, nicht jedoch für private Stellen und Einzelpersonen bindend und schwierig durchzusetzen.

<sup>(144)</sup> Siehe beispielsweise die spanische Gesetzgebung 47/2007 zu Delikten und Strafen im Bereich der Gleichbehandlung Behinderter, das niederländische Strafrecht Artikel 137 und das luxemburgische allgemeine Nichtdiskriminierungsgesetz vom 28. November 2006, Artikel 1.

<sup>(145)</sup> Ausgenommen sind Dänemark, Griechenland und Polen.

<sup>(146)</sup> Interessanterweise verfolgt das britische Gesetz von 1995 über die Diskriminierung Behinderter beide Ansätze. Der erste firmiert unter dem Begriff „unmittelbare Diskriminierung“ und gilt nur für das Erwerbsleben; es gibt jedoch Anregungen, ihn auf alle hier relevanten Bereiche auszudehnen. Der zweite Ansatz wird allgemein als „behindertenbezogene Diskriminierung“ bezeichnet und ist nicht auf die Arbeitswelt beschränkt.

<sup>(147)</sup> Siehe beispielsweise der in § 4(4) des irischen Gleichstellungsgesetzes von 2000 formulierte Einwand, wenn ein ansonsten diskriminierendes Verhalten notwendig ist, um Schaden von der behinderten Person oder anderen Menschen abzuwenden, oder die Einwände in Artikel 457 Absatz 1 des luxemburgischen Strafgesetzbuches, die gelten, wenn ein ansonsten diskriminierendes Verhalten dazu diene, Tod, Körperverletzung oder Arbeitsunfähigkeit zu verhindern oder davor zu bewahren. Siehe auch den US-amerikanischen Einwand basierend auf einer „direkten Bedrohung“ der Gesundheit und Sicherheit anderer – Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen 42 USC § 12182(b)(3) und Gesetzesanpassung zur Schaffung gerechter Wohnbedingungen 42 USC § 3604(f)(9).

Nach der Mapping-Studie ist diese Form der unmittelbaren Diskriminierung in allen hier relevanten Bereichen außerhalb des beruflichen Umfelds in Irland, Bulgarien, Slowenien, Rumänien und Luxemburg verboten. <sup>(148)</sup> An einem aktuellen bulgarischen Fall – Ventsislav Tsvetanov Ivanov et al. gegen „Optima Group“ OOD <sup>(149)</sup> – lässt sich ablesen, wie diese Bestimmung im Zusammenhang mit Behinderten, die eine Dienstleistung nutzen möchten, angewendet wird. Das Bezirksgericht Pasardschik sprach eine personenbezogene Kapitalgesellschaft der unmittelbaren Diskriminierung einer Gruppe von Menschen mit Lernschwierigkeiten schuldig, da einer ihrer Mitarbeiter den Behinderten den Zugang zu einem Schwimmbaden verweigert hatte, welches der Öffentlichkeit zugänglich war.

Auch ohne allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung können solche Bestimmungen zur „unmittelbaren Diskriminierung“ dahingehend interpretiert werden, dass sie den Begriff der angemessenen Vorkehrungen beinhalten. <sup>(150)</sup> In diesem Fall müssen die Fähigkeiten der behinderten Person so bewertet werden, als wäre eine Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen zu ihren Gunsten erfüllt worden. Beklagte könnten sich daher bei der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung nicht auf einen Unterschied in den Umständen der behinderten Person im Vergleich zu denen eines nicht behinderten Menschen stützen, wenn dieser Unterschied behoben worden wäre, hätte der Beklagte angemessene Vorkehrungen zu Gunsten des Behinderten getroffen. Durch diese Integration des Begriffs der angemessenen Vorkehrungen in das Konzept der unmittelbaren Diskriminierung steigt die Zahl der erfolgreichen Klagen wegen unmittelbarer Diskriminierung. Wenn solche Klagebegehren ansonsten als eingeständige Beschwerden über das Fehlen angemessener Vorkehrungen erfolgreich gewesen wären, erscheint der substantielle Unterschied beim Grad des Schutzes vernachlässigbar.

### 3.2.2 Unmittelbare Diskriminierung vorbehaltlich eines allgemeinen Einwands der gerechtfertigten Ungleichbehandlung

Die zweite Form des Verbots der unmittelbaren Diskriminierung aufgrund von Behinderung weicht vom üblichen Modell ab, da hier ein allgemeiner Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung beinhaltet ist. Laut der Mapping-Studie wird dieser Ansatz in den Gesetzen der Länder Finnland, Portugal, Spanien, Zypern, Estland und Frankreich verfolgt. <sup>(151)</sup>

Das Vorhandensein eines allgemeinen Einwands der gerechtfertigten Ungleichbehandlung birgt das offensichtliche Risiko in sich, den Schutz vor Diskriminierung zu verwässern, denn dieser gestattet es Beklagten, zu argumentieren, dass die Benachteiligung Behinderter auf irgendeine Art und Weise gerechtfertigt war. Dieses Risiko steigt proportional zur Leichtigkeit, mit der dieser Einwand vorgebracht werden kann. Wenn ein Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung einfach und in einer Vielzahl von Fällen vorgebracht werden kann, hat ein Verbot der unmittelbaren Diskriminierung keinen Nutzen mehr.

Das Vorhandensein eines Einwands der gerechtfertigten Ungleichbehandlung kann jedoch auch dazu führen, dass Gesetzgeber und Gerichte bei anderen Elementen der unmittelbaren Diskriminierung zugänglicher sind. Ein Ergebnis kann beispielsweise eine weniger strenge Anforderung an Vergleichsmöglichkeiten sein als sonst üblich. In Finnland, wo das Verbot der Diskriminierung bei der Erbringung von Dienstleistungen im Strafgesetzbuch <sup>(152)</sup> einem allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung unterliegt, wurde beispielsweise

<sup>(148)</sup> Siehe Fußnote 139, S. 42. Siehe auch S. 6 des finnischen Nichtdiskriminierungsgesetzes (welches für den Bildungsbereich, nicht jedoch für die anderen hier relevanten Felder gilt).

<sup>(149)</sup> N 473/07 (19. März 2007). Siehe auch das Gesetz zur Integration von Menschen mit Behinderungen.

<sup>(150)</sup> Aus den Berichten geht nicht klar hervor, ob dieser Ansatz in einem der EU-Mitgliedstaaten verfolgt wurde oder werden wird. Beispiele dafür findet man jedoch im Gesetz von 1990 über Amerikaner mit Behinderungen 42 USC sowie im australischen Gesetz über die Diskriminierung Behinderter von 1992.

<sup>(151)</sup> Bericht der Mapping-Studie, siehe Fußnote 139, S. 3.

<sup>(152)</sup> Strafgesetzbuch § 11:9.



entschieden, dass ein Restaurant eine blinde Person diskriminiert hatte, als ihrem Blindenführhund der Zutritt verwehrt wurde. <sup>(153)</sup> Ohne den Spielraum dank des Einwands der gerechtfertigten Ungleichbehandlung wäre womöglich ein strikterer Vergleich herangezogen worden, wonach keine weniger günstige oder nachteilige Behandlung der behinderten Person feststellbar gewesen wäre, da der Hund eines nicht behinderten Menschen ebenfalls das Restaurant nicht hätte betreten dürfen. <sup>(154)</sup>

Ein weiteres Beispiel für einen relativ großzügigen Ansatz beim Aspekt der weniger günstigen oder nachteiligen Behandlung in Bestimmungen dieser Art zur unmittelbaren Diskriminierung findet sich in Artikel 8 des ungarischen Gleichbehandlungsgesetzes. Danach kann eine physisch unzugängliche Umgebung in diesem Sinne als nachteilige Behandlung einer behinderten Person bewertet werden. <sup>(155)</sup> Da anscheinend gegen Versuche öffentlicher Stellen, einen Einwand der berechtigten Ungleichbehandlung basierend auf den Kosten vorzubringen, strikt vorgegangen wird, waren Behinderte beim Nachweis unmittelbarer Diskriminierung aufgrund mangelnden physischen Zugangs erfolgreich. <sup>(156)</sup>

Bestimmungen dieser Art zur „unmittelbaren Diskriminierung“ bieten die Möglichkeit, eine Vielzahl von für Behinderte nachteilige Behandlungen gerichtlich zu untersuchen, wenn sie auf einem lockeren Verständnis des Begriffs „weniger günstige Behandlung“ fußen und einem angemessen strengen allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung unterliegen. In diesem Sinne haben sie eine der mittelbaren Diskriminierung sehr ähnliche Funktion, ohne dass die Benachteiligung einer Gruppe oder eine unverhältnismäßige Auswirkung nachgewiesen werden muss.

### 3.3 Mittelbare Diskriminierung

Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, mittelbare Diskriminierung aufgrund von Behinderung in Beschäftigung und Beruf zu verbieten. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b „liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen mit [...] einer bestimmten Behinderung [...] gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können“, es sei denn, dies lässt sich rechtfertigen.

Die mittelbare Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des beruflichen Umfelds ist in vielen Mitgliedstaaten – darunter Bulgarien <sup>(157)</sup>, Irland <sup>(158)</sup>, Ungarn <sup>(159)</sup>, Portugal <sup>(160)</sup>, Slowenien <sup>(161)</sup> und Spanien <sup>(162)</sup> – verboten. In Österreich geht das entsprechende Bundesgesetz <sup>(163)</sup> über die Formulierung der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie hinaus und verdeutlicht, dass mittelbare Diskriminierung aufgrund von Behinderung nicht nur

<sup>(153)</sup> Entscheidung des Bezirksgerichts Vaasa vom 27. September 2005.

<sup>(154)</sup> Diese Form des strikten Vergleichs gilt in den Bestimmungen zur „unmittelbaren Diskriminierung“ im britischen Gesetz von 1995 über die Diskriminierung Behinderter (siehe Fußnote 146).

<sup>(155)</sup> Leitlinie Nr. 10.007/3/2006 des Gleichbehandlungsbeirats zur Auslegung bestimmter Rechtsfragen in Bezug auf die Verpflichtung zur Zugänglichkeit von Gebäuden und Grundstücken für Menschen mit Behinderung.

<sup>(156)</sup> Siehe beispielsweise Gleichbehandlungsstelle, Fall 13/2006, nachzulesen unter [www.egyenlobanasmod.hu](http://www.egyenlobanasmod.hu), in dem entschieden wurde, dass die Unzugänglichkeit eines Gerichtssaals eine unmittelbare Diskriminierung darstellt, die nicht auf der Grundlage mangelnder finanzieller Mittel zur Durchführung der notwendigen Änderungen gerechtfertigt werden kann.

<sup>(157)</sup> Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung, 2004, Artikel 4 Absatz 3.

<sup>(158)</sup> Gleichstellungsgesetz 2000, § 3 Absatz 1 Buchstabe c.

<sup>(159)</sup> Gesetz CXXV über die Gleichbehandlung und Förderung der Chancengleichheit, Artikel 9.

<sup>(160)</sup> Gesetz 46/2006 vom 28. August 2006, welches Diskriminierung aufgrund von Behinderung verbietet und unter Strafe stellt.

<sup>(161)</sup> Gesetz über die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes 2004–2007, Artikel 4, § 3.

<sup>(162)</sup> Gesetz 51/2003, Artikel 6.

<sup>(163)</sup> Behindertengleichstellungsgesetz 2005, § 5.

durch „Vorschriften, Kriterien oder Verfahren“, sondern auch durch „Merkmale gestalteter Lebensbereiche“ verursacht werden kann. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Klage wegen mittelbarer Diskriminierung basierend auf Zugangsschwierigkeiten sind Gerichte wohl gezwungen, das Ausmaß zu berücksichtigen, in dem der Beklagte Gesetze mit Vorschriften zu Zugangsstandards eingehalten hat. <sup>(164)</sup>

Auch ohne ergänzende Formulierungen wie im österreichischen Gesetz ist es gut vorstellbar, dass Wendungen wie „Vorschriften, Kriterien oder Verfahren“ in den entsprechenden Gesetzen zur mittelbaren Diskriminierung dahingehend interpretiert werden, dass auch Aspekte des physischen Umfelds, der Technologie oder Information und Kommunikation abgedeckt sind, die Behinderte ausschließen oder benachteiligen. Dies würde dem Verbot der mittelbaren Diskriminierung beträchtliche Möglichkeiten einräumen, eine Vielzahl von Politiken und Praktiken in Frage zu stellen.

Erste Ansätze zeigen sich in der bulgarischen Rechtssache *Rossitza Pavlova Belcheva gegen Stadt Plowdiw*. <sup>(165)</sup> Die Klägerin war in der Lage zu beweisen, dass die städtische Architektur die unverhältnismäßige Auswirkung auf Behinderte hat, die notwendig ist, um eine Klage wegen mittelbarer Diskriminierung zu begründen. Die Klage scheiterte jedoch, da das Gericht entschied, dass vollständige Zugänglichkeit nur durch langwierige und teure Maßnahmen zu erreichen sei und die städtischen Behörden einige Schritte unternommen hätten, um den Zugang zu verbessern.

Das Potenzial der mittelbaren Diskriminierung im Kampf gegen die Barrieren für Behinderte kann besser an drei australischen Fällen dargestellt werden. Im ersten Fall, *Waters gegen Public Transport Corporation* <sup>(166)</sup>, urteilte der High Court of Australia, dass die beabsichtigte Abschaffung von Schaffnern in Straßenbahnen und die Einführung von Fahrscheinen mit Plastiküberzug, der vom Benutzer für jeden durchfahrenen Bereich abgekratzt werden muss, eine mittelbare Diskriminierung Behinderter darstellt. Viele behinderte Passagiere benötigten die Hilfe eines Schaffners und konnten die neuen Fahrscheine nicht nutzen, da sie nicht gut genug sahen oder nicht fingerfertig genug waren, um die entsprechenden Stellen abzukratzen. Im Fall *Maguire gegen das Organisationskomitee für die olympischen Spiele in Sydney* <sup>(167)</sup> urteilte die Human Rights and Equal Opportunities Commission, dass das Versäumnis des Organisationskomitees, seine Website für Sehbehinderte zugänglich zu machen, nach dem Gesetz von 1992 über die Diskriminierung Behinderter eine mittelbare Diskriminierung darstellt. Zitat:

„Durch die Bereitstellung der Informationen auf seiner Website verlangte der Beklagte vom Kläger, dass dieser eine ‚Voraussetzung oder Bedingung‘ erfülle, nämlich dass er in der Lage ist, Gedrucktes zu lesen. Hierbei handelte es sich um eine Voraussetzung oder Bedingung, die zu erfüllen ein beträchtlich höherer Prozentsatz von Personen ohne seine Behinderung in der Lage war.“

Im Fall *Hurst und Devlin gegen Education Queensland* <sup>(168)</sup> wurde die Praxis in Schulen angefochten, mit tauben Schülern in englischer Gebärdensprache zu kommunizieren anstatt in Auslan (der offiziell anerkannten australischen Gebärdensprache). Das Gericht urteilte, dass die Kläger durch diese Praxis mittelbar diskriminiert wurden, auch wenn sie die schädigenden Auswirkungen durch effektive Strategien im Umgang damit gelindert hatten.

Die mittelbare Diskriminierung bietet daher eine potenziell wichtige Möglichkeit, Aspekte von Politiken, Praktiken und Gestaltungselementen anzufechten, die Behinderte ungerechtfertigt ausschließen. Ihre Bedeutung hängt

<sup>(164)</sup> Ibd.

<sup>(165)</sup> Berufungsgericht Plowdiw, 21. Februar 2007.

<sup>(166)</sup> [1991] HCA 94, verfügbar unter [http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/high\\_ct/173clr349.html](http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/high_ct/173clr349.html). Die Klage wurde unter dem Gesetz von 1984 zur Chancengleichheit in Victoria erhoben.

<sup>(167)</sup> *Human Rights and Equal Opportunities Commission*; 24. August und 18. November 2000; (2001) Chancengleichheitsfälle 93-123 und 124, verfügbar unter [http://www.humanrights.gov.au/disability\\_rights/decisions/comdec/2000/DD000120.htm](http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/decisions/comdec/2000/DD000120.htm).

<sup>(168)</sup> Full Court Federal Court; 28. Juli 2006; [2006] FCAFC 100.

jedoch davon ab, wie leicht solche Fälle vor nationale Gerichte gebracht werden können. Im Vereinigten Königreich scheiterten Klagen wegen mittelbarer Diskriminierung (die derzeit nicht aufgrund einer Behinderung angestrengt werden können) bisher meist an den Kosten, technischen Details und dem Zeitaufwand für den Nachweis der unverhältnismäßigen Auswirkung auf die relevante Gruppe. Bisher gibt es anscheinend noch kaum Klagen wegen mittelbarer Diskriminierung aufgrund von Behinderung außerhalb des Arbeitsumfelds in einem EU-Land; daran lässt sich wohl ablesen, dass praktische oder anderweitige Schwierigkeiten bei der Erhebung solcher Klagen bestehen. Der bisherige Mangel an europäischen Rechtsfällen mittelbarer Diskriminierung liegt jedoch möglicherweise zum Teil daran, dass die entsprechenden Gesetze in vielen Ländern noch relativ neu sind.

### 3.4 Verpflichtungen zu (reaktiven) angemessenen Vorkehrungen gegenüber behinderten Menschen

Das Wort „reaktiv“ in dieser Überschrift wird sicher den einen oder anderen überraschen. Dadurch soll jedoch die hier besprochene Strategie klar von der in Abschnitt 3.5 erläuterten – Verpflichtungen zu „antizipatorischen“ angemessenen Vorkehrungen gegenüber Gruppen behinderter Menschen – abgegrenzt werden. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Unterscheidung zwischen Verpflichtungen zu reaktiven und antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen in den Gesetzen der meisten Mitgliedstaaten nicht vorgenommen wird. Viele Gesetze, die sich mit angemessenen Vorkehrungen befassen, enthalten nur wenige Details und sind sehr ungenau. Zahlreiche Mitgliedstaaten legen Verpflichtungen zu angemessenen Vorkehrungen außerhalb der Arbeitswelt fest, lassen aber die Beschreibung, Umsetzung und die Auswirkungen solcher Verpflichtungen im Ungefähren und undefiniert. Solche Verpflichtungen sind häufig eher implizit als explizit vorhanden und oft nicht verpflichtend oder einklagbar. Dieser Mangel an Klarheit macht es natürlich schwierig zu beurteilen, ob in den einzelnen Ländern Verpflichtungen zu angemessenen Vorkehrungen bestehen. Die Mapping-Studie kommt jedoch zu dem Schluss, dass nur in Irland und im Vereinigten Königreich solche Verpflichtungen in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereichen gelten. <sup>(169)</sup>

Die Form der rechtlichen Verpflichtung, um die es in diesem Abschnitt geht, ist der herkömmliche Begriff der angemessenen Vorkehrungen, wie er in der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie verwendet wird. Die zentralen Aspekte dieses Konzepts und seine Umsetzung im Beschäftigungskontext wurden in Abschnitt 2.3 dieses Berichts untersucht. Eine detaillierte Analyse ist hier deshalb unnötig.

Für den aktuellen Zweck soll jedoch auf den reaktiven und individualisierten Charakter dieser Art von Verpflichtung hingewiesen werden. Eine Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen verlangt von den Verpflichteten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um die Benachteiligung zu verhindern, die eine bestimmte behinderte Person aufgrund eines Aspekts des Betriebs oder der Struktur des Verpflichteten erleiden würde. Auf die Umstände einer bestimmten behinderten Person zu reagieren und (vorbehaltlich der Beschränkungen unverhältnismäßiger Belastungen) geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die entsprechenden Hindernisse zu beseitigen, ist eine obligatorische Pflicht. Die Notwendigkeit, für die betroffene Person angemessene Lösungen zu finden, verlangt vom Verpflichteten, sich mit der behinderten Person über die wahrscheinliche Effektivität möglicher Vorkehrungen auszutauschen. <sup>(170)</sup>

Diese Form der Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen spielt eine einzigartige und wichtige Rolle für die Gleichbehandlung und Integration Behinderter in Bereichen außerhalb des beruflichen Umfelds sowie im

<sup>(169)</sup> Siehe Fußnote 139, S. 4.

<sup>(170)</sup> S. J. Schwab und S. L. Willborn bezeichnen dies in „Reasonable Accommodation of Workplace Disabilities“ (2003) 44, *William and Mary Law Review* 1197 in 1258–64 als „verfahrensmäßige“ Komponente der Verpflichtungen zu angemessenen Vorkehrungen.

Arbeitsleben. Maßgeschneiderte Anpassungen werden wahrscheinlich besonders in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen sowie der Erbringung sonstiger Dienstleistungen, bei denen eine enge oder langfristige Beziehung zwischen dem Dienstleister und der betroffenen behinderten Person entsteht, wichtig sein. In solchen Fällen wird vom Dienstleister erwartet, umfangreichere Maßnahmen zu ergreifen als bei flüchtigen Beziehungen, damit die behinderte Person nicht durch seine Standardverfahren oder -praktiken benachteiligt wird.

Da es sich bei dieser Verpflichtung um eine Reaktion auf die Bedürfnisse einer Person handelt, hat sie individuell angepasste Lösungen zur Folge. Einige dieser Lösungen eignen sich nur für die Person, aus deren Erscheinen die Verpflichtung entsteht. Von anderen Lösungen dagegen können möglicherweise auch weitere Behinderte profitieren. Dies gilt besonders für Vorkehrungen in Form von Änderungen an physischen Strukturen, die den Zugang erleichtern.

Der Umfang, in dem die Verpflichtung jedoch Änderungen mit zeitlichem und finanziellem Aufwand erfordert, ist durch ihre reaktive Beschaffenheit stark begrenzt. Da die Verpflichtung darin besteht, auf die Benachteiligung einer bestimmten Person zu reagieren, wird nicht verlangt, diesen Nachteil vorausszusehen und ihm abzuwehren, bevor tatsächlich eine behinderte Person davon betroffen ist oder vom Verpflichteten gefordert wird, eine Vorkehrung für eine solche Person zu treffen. Ohne eine solche Vorwegnahme ist es jedoch unter Umständen nicht möglich, auf die Benachteiligung eines behinderten Menschen durch einen besseren physischen Zugang, Informationen in Brailleschrift oder leichter Sprache, Kommunikation in Gebärdensprache oder angemessene Unterstützung durch die Mitarbeiter rechtzeitig zu reagieren. Mit solchen Maßnahmen kann zwar effektiv Abhilfe geschaffen werden, aber sie erfordern häufig eine langfristige Planung.

### 3.5 Verpflichtungen zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen gegenüber Gruppen behinderter Menschen

Der Begriff „antizipatorische angemessene Vorkehrungen“ ist durchaus umstritten. Er bezeichnet jedoch eine Art von Verpflichtung, die im Vereinigten Königreich weit verbreitet ist und auch in einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten zu gelten scheint. Dieses Konzept unterscheidet sich wohl in einigen wichtigen Punkten vom herkömmlichen oder „reaktiven“ Konzept der angemessenen Vorkehrungen. Es soll von Anfang an betont werden, dass das Vorhandensein einer Verpflichtung zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen keinesfalls die Notwendigkeit einer Verpflichtung zu reaktiven und individuell angepassten angemessenen Vorkehrungen ersetzt oder verringert.

Wie im vorherigen Abschnitt ist es auch hier aufgrund von Unterschieden in der Terminologie, Durchsetzung und Wirkung unmöglich, diese Art der Verpflichtung anhand eines Beispiels zu beschreiben, das alle Variationen abdeckt. Daher werden nur die wichtigsten Elemente des im Vereinigten Königreich entwickelten Konzepts erläutert, da es dort schon am längsten verwendet wird und von den Gerichten am umfassendsten geprüft und ausgearbeitet wurde.<sup>(171)</sup> Anschließend wird kurz auf andere Länder verwiesen, in denen ähnliche Verpflichtungen zu gelten scheinen.

<sup>(171)</sup> Siehe insbesondere *Roads gegen Central Trains* [2004] Berufungsgericht von England und Wales für Zivilsachen, 1540; und *Ross gegen Ryanair und Stansted Airport* [2004] Berufungsgericht von England und Wales für Zivilsachen, 1751. Siehe außerdem Disability Rights Commission, „DDA 1995 Code of Practice, Rights of Access: Services to the Public, Public Authority Functions, Private Clubs and Premises“ (London, Stationery Office, 2006); C. Gooding und C. Casserley, „Open for All: Disability Discrimination Laws in Europe on Goods and Services“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005); und A. Lawson, *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustment*, (Oxford, Hart Publishing, Oxford, 2008).

Im Vereinigten Königreich gelten Verpflichtungen zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen in allen Bereichen außer der Wohnraumversorgung und in Beruf und Beschäftigung. Sie kommen immer dann zum Tragen, wenn eine Gruppe Behinderter (z. B. Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, Sehbehinderte oder Hörgeschädigte) beim Versuch, Zugang zum jeweiligen Gut oder der Dienstleistung zu erlangen, entsprechend benachteiligt würde. Die Verpflichtung erfordert daher von Anbietern von Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs-, und Wohnraumleistungen sowie öffentlichen Funktionen und anderen Gütern und Dienstleistungen, die Zugänglichkeit ihrer Leistungen kontinuierlich zu überwachen. Wenn die Voraussetzungen für die Verpflichtung erfüllt sind, muss der Verpflichtete angemessene Schritte unternehmen, um die Benachteiligung zu beseitigen. Es liegt in der Natur der Verpflichtung, dass wenn möglich Maßnahmen ergriffen werden müssen, die dafür sorgen, dass die behinderte Person genau wie ein nicht behinderter Mensch Zugang zu dem entsprechenden Gut oder der Dienstleistung erhält (also z. B. denselben Eingang benutzen kann).<sup>(172)</sup> Verpflichtete können von einer behinderten Person wegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung verklagt werden, wenn diese beim Versuch, Zugang zu dem Gut oder der Dienstleistung zu erlangen, aufgrund einer Schwierigkeit, die der Verpflichtete hätte voraussehen und beseitigen müssen, benachteiligt wird.

Anforderungen oder Leitlinien zur Barrierefreiheit (beispielsweise in Bauvorschriften oder vom World Wide Web Consortium) spielen bei antizipatorischen Verpflichtungen wie der eben hier beschriebenen eine offensichtlich wichtige Rolle. Die Einhaltung solcher Anforderungen oder Leitlinien gibt Verpflichteten im Allgemeinen die Möglichkeit nachzuweisen, dass sie tatsächlich die notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, um zugangsbezogene Barrieren zu beseitigen. Die Verpflichtungen erfordern jedoch mehr als nur die Einhaltung von Standards für die Barrierefreiheit. Die Verpflichteten müssen auch Nachteile voraussehen, die durch andere Aspekte als eine unzugängliche Gestaltung verursacht werden. Ein Verkehrsunternehmen muss beispielsweise die Probleme erkennen, die sehbehinderte Passagiere bei der Suche nach dem richtigen Zug haben, und entsprechende Maßnahmen (z. B. durch eine angemessene und rechtzeitige Unterstützung durch die Mitarbeiter) ergreifen, um diese zu beseitigen. Ein Ladenbesitzer muss die Schwierigkeiten voraussehen, die Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen haben, wenn sie Waren aus den Regalen nehmen, und entsprechende Maßnahmen (auch hier möglicherweise Unterstützung durch die Mitarbeiter) ergreifen, um diese zu beseitigen.

Auch in Spanien scheint es Verpflichtungen zu angemessenen Vorkehrungen zu geben, die die antizipatorische Beseitigung von Nachteilen für Personengruppen verlangen. In Artikel 7 des spanischen Gesetzes von 2003 über Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und universellen Zugang für Menschen mit Behinderungen (das Verpflichtungen zu angemessenen Vorkehrungen außerhalb des beruflichen Umfelds vorschreibt) werden angemessene Vorkehrungen als „Maßnahmen zur Anpassung des physischen, sozialen und geistigen Umfelds an die speziellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen“ definiert, „die wirkungsvoll und praktisch, ohne unverhältnismäßige Belastungen, den Zugang oder die Teilhabe einer Person mit Behinderung zu denselben Bedingungen wie für andere Bürger ermöglichen“. Diese Bestimmung ist jedoch weit jünger als ihr britisches Pendant, und es ist noch nicht klar, wie stark die potenziell antizipatorische Komponente betont werden wird. Es muss außerdem darauf hingewiesen werden, dass die Verpflichtungen zwar dahingehend obligatorisch sind, dass ihre Nichteinhaltung mit einer Geldbuße bestraft werden kann<sup>(173)</sup>, diese aber nicht als Diskriminierung gilt.

Verpflichtungen zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen gibt es auch in anderen Ländern als Zugänglichkeitsverpflichtungen. In Ungarn beispielsweise wird Behinderten das Recht des „gleichen Zugangs“ zu öffentlichen Dienstleistungen gewährt.<sup>(174)</sup> „Gleicher Zugang“ ist hier nicht auf die Einhaltung von Prinzipien des universellen Designs von physischen Merkmalen oder bei der Informationsbereitstellung beschränkt, sondern

<sup>(172)</sup> Roads gegen Central Trains, ibd., Absatz [13], in dem Lord Justice Sedley dem im Disability Rights Commission Code of Practice vorgeschlagenen Ansatz zustimmt, ibd., Absätze 7.36–40.

<sup>(173)</sup> Gesetz 47/2007 vom 26. Dezember zu Delikten und Strafen im Bereich der Gleichstellung von behinderten Personen.

<sup>(174)</sup> Durch das Gesetz XXIII von 2007, das einen neuen Artikel 4 Buchstabe f in das Gesetz XVI von 1998 zu den Rechten von Personen mit Behinderungen und zur Gewährleistung ihrer Chancengleichheit einfügt.

betrifft auch die von einer behinderten Person benötigte Unterstützung, damit diese Zugang zu der Dienstleistung erhält. <sup>(175)</sup> Die Ausrichtung dieser Pflicht ähnelt also der britischen Verpflichtung zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen, aber wie die spanische Bestimmung ist sie noch relativ neu und daher noch wenig ausgestaltet.

Die Konzepte der antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen und der mittelbaren Diskriminierung haben viel gemeinsam und können eine sehr ähnliche Funktion erfüllen. Bei antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen wird jedoch sehr deutlich, dass es sich um eine aktive Verpflichtung zur Überwachung, zu vorausschauendem Handeln und zum Ergreifen entsprechender Maßnahmen handelt. Daher ist es in Fällen, in denen eine Organisation nicht gehandelt hat (und beispielsweise nicht die entsprechende behindertengerechte Unterstützung gewährt oder relevante Vorkehrungen getroffen hat), wahrscheinlich leichter, wegen der Nichteinhaltung dieser Verpflichtung zu klagen als wegen mittelbarer Diskriminierung. So können auch einige der technischen Schwierigkeiten bei Klagen wegen mittelbarer Diskriminierung in manchen Ländern umgangen werden, und dieses Konzept ist für Laien leichter zu verstehen und umzusetzen.

### 3.6 Barrierefreiheit

Strategien zur Förderung der Zugänglichkeit werden in fast allen EU-Mitgliedstaaten verfolgt. Die Einhaltung von Mindeststandards in Bezug auf Barrierefreiheit wird in bestimmten Bereichen durch EG-Gesetze festgelegt. Dazu gehört die Gestaltung bestimmter Arten von Linien- und Reisebussen, Zügen, Schiffen und Flugzeugen sowie bestimmter Aspekte der Telekommunikation. <sup>(176)</sup> Auch Barrierefreiheitsanforderungen bei der Errichtung neuer Gebäude (vor allem solcher, die durch öffentliche Gelder finanziert werden) und der umfassenden Renovierung bestehender Gebäude scheinen in den meisten Mitgliedstaaten zu existieren.

Es ist darüber hinaus ganz offensichtlich, dass es in den einzelnen Mitgliedstaaten zahlreiche unterschiedliche Ansätze bei Ansprüchen und Standards in Bezug auf Barrierefreiheit gibt. Dies liegt in der Natur und der Vielfalt der Themen, die von den Prinzipien der Barrierefreiheit betroffen sind. In Deutschland schreibt das Behindertengleichstellungsgesetz öffentlichen Stellen (nicht jedoch dem privaten Sektor) vor, Behinderten den ungehinderten Zugang zu Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, Straßen und Verkehrsmittel, zu gewähren und ihnen die Kommunikation mit öffentlichen Stellen (beispielsweise durch Brailleschrift oder Gebärdensprache) zu ermöglichen. In Finnland müssen von der öffentlichen Verwaltung, von Dienstleistern und Unternehmen genutzte Gebäude im Allgemeinen für Behinderte zugänglich sein. <sup>(177)</sup>

Der Schwerpunkt bei den Strategien der Mitgliedstaaten für Barrierefreiheit liegt deutlich auf dem Aspekt des physischen Zugangs. Dem Zugang zu Informationen, Kommunikation und Technologie wird generell weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Es gibt jedoch einige beachtenswerte Ausnahmen, bei denen sorgfältig darauf

<sup>(175)</sup> Ibd., Artikel 4 Buchstabe h.

<sup>(176)</sup> Siehe allgemein L. Waddington, „Breaking New Ground: The Implications of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community“ in O. Arnardottir und G. Quinn (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2009); und L. Waddington, „From Rome to Nice in a Wheelchair: The Development of a European Disability Policy“ (Groningen, Europa Publishing, 2006). Weitere Informationen zu den zahlreichen EG-Gesetzen, die Auswirkungen auf das Leben Behinderter außerhalb des beruflichen Umfelds haben, finden Sie in Anhang II des Vorschlags für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft, KOM(2008) 530, endgültige Fassung, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=479558:cs&lang=en&list=479558:cs,479552:cs,479582:cs,479581:cs,&pos=1&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>.

<sup>(177)</sup> Landnutzungs- und Baugesetz (132/1999) und Landnutzungs- und Bauverordnung (895/1999).

geachtet wurde, den Zugang zu Informationen (z.B. durch die Formulierung von Leitlinien für barrierefreies Webdesign<sup>(178)</sup>), Fernsehen und Produkten sicherzustellen.<sup>(179)</sup>

Zusätzlich zum unterschiedlichen Geltungsbereich der verschiedenen Strategien für Barrierefreiheit gibt es auch beträchtliche inhaltliche Differenzen. Detaillierte Standards und Spezifikationen sind teilweise überhaupt nicht vorhanden, und selbst wenn sie existieren, kann der Inhalt von Land zu Land deutlich variieren.

Auch im Hinblick auf die Durchsetzungsmöglichkeiten unterscheiden sich die nationalen Ansätze bei den Barrierefreiheitsanforderungen. Die australische Variante, einklagbare Standards für Behinderte<sup>(180)</sup> im Rahmen des auf Bundesebene geltenden Gesetzes von 1992 über die Diskriminierung Behinderter einzuführen, scheint in Europa kaum Nachahmer zu finden.<sup>(181)</sup> In einigen Mitgliedstaaten stellt die Nichteinhaltung entsprechender Standards für Barrierefreiheit in Diskriminierungsfällen einen wichtigen Aspekt dar (z.B. bei der unmittelbaren Diskriminierung in Ungarn<sup>(182)</sup>, bei mittelbarer Diskriminierung in Österreich<sup>(183)</sup> und beim Verstoß gegen die Verpflichtung zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen im Vereinigten Königreich<sup>(184)</sup>). Viele Standards für Barrierefreiheit scheinen jedoch nicht verpflichtend zu sein und keine Auswirkungen auf die nationalen Diskriminierungskonzepte zu haben.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Gesetze fast aller Mitgliedstaaten Strategien für Barrierefreiheit umfassen. Bei der Funktionsweise dieser Strategien gibt es jedoch beträchtliche Unterschiede sowie gewisse Unsicherheiten – insbesondere im Hinblick auf die Lebensbereiche, für die sie gelten, die darin festgelegten Anforderungen, bis zu welchem Grad es sich um obligatorische Verpflichtungen und nicht um Leitlinien für bewährte Methoden oder Politikziele handelt, inwieweit sie einklagbar sind und in welcher Beziehung sie zu den Prinzipien der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung stehen. Dies scheint ein Thema zu sein, das noch weiter untersucht werden sollte. Erfreulicherweise gibt es Anzeichen dafür, dass die öffentliche Meinung die Aufwendung zusätzlicher öffentlicher Gelder zur Verbesserung des Zugangs für Behinderte begrüßen würde.<sup>(185)</sup>

<sup>(178)</sup> Siehe beispielsweise den Leitfaden „Barrieren beseitigen“ in den Niederlanden, verfügbar unter [www.drempelweg.nl](http://www.drempelweg.nl). Er scheint jedoch nicht bindend und nicht einklagbar zu sein. Außerdem soll darauf hingewiesen werden, dass die US-Regierung auf Bundesebene die Web Content Accessibility Guidelines des W3C, verfügbar unter <http://www.w3.org/TR/WAI-WEBCONTENT>, übernommen hat.

<sup>(179)</sup> Siehe beispielsweise Entwicklungen im Rahmen des spanischen Gesetzes 51/2003 über Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und universellen Zugang für Menschen mit Behinderungen (2003) sowie das Gesetz über dringende Maßnahmen zur Förderung von digitalem Fernsehen (2005). Außerdem soll auf das US-amerikanische Architectural and Transportation Barriers Compliance Board (Access Board) hingewiesen werden, das Zugänglichkeitsstandards für Bundesbehörden in den Bereichen Hardware- und Softwareprodukte, Telekommunikation, Video und Multimedia formuliert.

<sup>(180)</sup> Informationen zu Bildungsstandards finden Sie unter [http://www.dest.gov.au/sectors/school\\_education/programmes\\_funding/forms\\_guidelines/disability\\_standards\\_for\\_education.htm](http://www.dest.gov.au/sectors/school_education/programmes_funding/forms_guidelines/disability_standards_for_education.htm) und zu Standards für behindertengerechte öffentliche Verkehrsmittel unter <http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/LegislativeInstrumentCompilation1.nsf/0/E31CFFB47B7946CBCA256FFE0015A9A3?OpenDocument>.

<sup>(181)</sup> In Spanien und Portugal gibt es zwar detaillierte Pläne zu Zugänglichkeitsaspekten, aber aus den Berichten geht nicht hervor, ob die Einhaltung dieser Pläne verpflichtend und einklagbar ist.

<sup>(182)</sup> Siehe Abschnitt 3.2.

<sup>(183)</sup> Siehe Abschnitt 3.3.

<sup>(184)</sup> Siehe Abschnitt 3.5.

<sup>(185)</sup> „Diskriminierung in der Europäischen Union“, Eurobarometer Spezial 263 (Brüssel, Januar 2007), verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_263\\_sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_de.pdf), Absatz 6.2.

### 3.7 Positive Pflichten zur Förderung der Gleichstellung und Integration Behinderter

Nach dem Bericht der Mapping-Studie gibt es in einigen Mitgliedstaaten positive Pflichten zur Förderung der Gleichstellung Behinderter. Dabei kann es sich um verfassungsmäßige Verpflichtungen handeln, die Gleichstellung durch positive Maßnahmen zu fördern<sup>(186)</sup>, um Regierungen oder Behörden von Gleichstellungsgesetzen auferlegte Pflichten, Pläne und Strategien zur Förderung der Gleichstellung Behinderter zu entwickeln<sup>(187)</sup>, oder um Pflichten zu aktiven Schritten, um bei bestimmten Arten von Institutionen gleiche Rechte sicherzustellen.<sup>(188)</sup> Die Berichte enthalten jedoch nur wenige Details zur Funktionsweise dieser Verpflichtungen und ihrer Einklagbarkeit. Da positive Pflichten sehr gut dazu geeignet sind, Benachteiligungen zu beseitigen und die Gleichstellung zu fördern, soll hier kurz eine solche Pflicht erläutert werden, die vor Kurzem im Vereinigten Königreich eingeführt wurde.<sup>(189)</sup>

Die britische Pflicht zur Gleichstellung Behinderter verlangt von allen Behörden, bei der Ausübung ihrer Funktionen die folgenden Umstände zu berücksichtigen:

- „a) die Notwendigkeit, Diskriminierungen, die gegen dieses Gesetz verstoßen, zu beseitigen,
- b) die Notwendigkeit, Belästigungen Behinderter in Bezug auf deren Behinderung zu beseitigen,
- c) die Notwendigkeit, Chancengleichheit zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen herzustellen,
- d) die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um die Behinderungen behinderter Menschen zu berücksichtigen, auch wenn dies bedeutet, sie günstiger zu behandeln als andere Personen,
- e) die Notwendigkeit, eine positive Einstellung zu Behinderten zu fördern,
- f) die Notwendigkeit, Behinderte dazu zu ermutigen, am öffentlichen Leben teilzunehmen“<sup>(190)</sup>.

Diese allgemeine Pflicht wird durch spezifische Pflichten (durch Verordnungen festgelegt<sup>(191)</sup>) ergänzt, aufgrund derer Behörden „Programme zur Gleichstellung Behinderter“ entwerfen und veröffentlichen müssen. Diese Programme, die Pläne zur Bekämpfung von Benachteiligung und zur Förderung sinnvoller Integration und Teilhabe beinhalten, müssen in Zusammenarbeit mit behinderten Menschen entwickelt werden.

Diese allgemeine Pflicht, den Umstand der Gleichstellung Behinderter zu berücksichtigen, kann von jeder Person, die von der Arbeit der Behörde betroffen ist, durch eine gerichtliche Überprüfung erzwungen werden. Darüber hinaus hat die Equality and Human Rights Commission<sup>(192)</sup> die Aufgabe, den Grad, bis zu dem eine Behörde diese allgemeine Pflicht erfüllt, zu bewerten, Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten und Compliance-Benach-

<sup>(186)</sup> Dies scheint in Griechenland und Spanien der Fall zu sein.

<sup>(187)</sup> Siehe beispielsweise das irische Behindertengesetz von 2005 und das litauische Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>(188)</sup> In Schweden wird diese Pflicht beispielsweise Universitäten durch das Gesetz von 2001 über Gleichbehandlung von Studierenden an Hochschulen im Hinblick auf ihre Studenten auferlegt.

<sup>(189)</sup> Weitere Informationen siehe S. Fredman, „Equality: A New Generation?“ (2001) 30, *Industrial Law Journal* 145; S. Fredman, „Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation“ (2005) 12, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 369; C. O’Cinneide, „A New Generation of Equality Legislation? Positive Duties and Disability Rights“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.) *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005); und C. Gooding, „Promoting Equality? Early Lessons from the Statutory Disability Duty in Great Britain“ (2009) 1, *European Yearbook of Disability Law and Policy* (erscheint in Kürze).

<sup>(190)</sup> Gesetz von 1995 über die Diskriminierung Behinderter, § 49A (hinzugefügt durch das Gesetz von 2005 über die Diskriminierung Behinderter).

<sup>(191)</sup> Siehe beispielsweise die Verordnungen zum Gesetz über die Diskriminierung Behinderter (Behörden) (gesetzliche Pflichten) von 2005.

<sup>(192)</sup> <http://www.equalityhumanrights.com/en/Pages/default.aspx>.



richtigungen auszustellen, falls die Behörde ihre Vorschläge nicht umsetzt. Wenn eine Behörde auf eine solche Benachrichtigung nicht angemessen reagiert, kann die Kommission bei Gericht eine Verfügung einholen, um die Behörde zur Einhaltung zu zwingen. Die spezifischen Pflichten können ebenfalls durch solche Compliance-Benachrichtigungen durchgesetzt werden, nicht jedoch mithilfe gerichtlicher Überprüfungen.

Die allgemeine Pflicht zur Gleichstellung Behinderter kann daher von einer betroffenen behinderten Person erzwungen werden, aber ihre Nichterfüllung stellt keine Diskriminierung dar. Darüber hinaus verlangt die Pflicht von Behörden zwar, die Umstände Behinderter bei entsprechenden Entscheidungen zu berücksichtigen, aber sie müssen zu keinem bestimmten Ergebnis kommen. Daher betrifft diese Verpflichtung mehr die Verfahren als den Inhalt und unterscheidet sich so von der Verpflichtung zu antizipatorischen angemessenen Vorkehrungen. Dennoch bietet sie Behinderten eine wichtige Möglichkeit, Entscheidungen infrage zu stellen, die die Isolierung und Ausgrenzung Behinderter voraussichtlich aufrechterhalten oder intensivieren. Dies zeigt sich deutlich im Fall R (auf Antrag von Chavda et al.) gegen London Borough of Harrow <sup>(193)</sup>, in dem die Entscheidung einer Behörde, Pflegedienste nur noch für Behinderte mit „kritischen“ Bedürfnissen und nicht mehr für solche mit „beträchtlichen“ Bedürfnissen zu erbringen, erfolgreich angefochten wurde.

Positive Pflichten, wie die britische Pflicht zur Gleichstellung Behinderter, sind bei dem Versuch, Behörden von der Entwicklung von Leistungen, die von Behinderten, nicht aber von anderen Menschen benötigt werden, voraussichtlich wirkungsvoller als herkömmliche Diskriminierungskonzepte. Vor allem in den Bereichen Gesundheitswesen, soziale Sicherheit und Verkehr wird wohl besondere Nachfrage nach solchen Leistungen herrschen. Die Auswirkungen und der Einfluss dieser Pflichten werden jedoch über diese Bereiche hinausgehen. Da sie eine einklagbare Pflicht zur Berücksichtigung der Gleichstellung Behinderter in Bezug auf alle Aspekte der Funktionen von Behörden auferlegen, stellen sie ein Mittel dar, die allgemeine Berücksichtigung der Umstände der Gleichstellung Behinderter verpflichtend zu machen. Dass Behinderte am Entwurf der Pläne beteiligt sein müssen, sollte die Effektivität dieses Gleichstellungsansatzes noch erhöhen. Obwohl diese Pflichten auf Behörden beschränkt sind, kann auch der Erwerb von Gütern und Dienstleistungen im privaten Sektor als ein Aspekt der Funktion dieser Behörden betrachtet werden. Die Umstände der Gleichstellung Behinderter müssen daher auch im Beschaffungsprozess berücksichtigt und so auf den privaten Sektor ausgedehnt werden.

<sup>(193)</sup> [2007] Oberster Gerichtshof von England und Wales 3064.

Aïcha | 1997

# Schlussfolgerung

Die herausforderndsten Fragestellungen zum Thema Behinderungen in Zusammenhang mit der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie gelten der Festlegung, wer genau vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung geschützt ist, sowie der Erläuterung des Konzepts von angemessenen Vorkehrungen und der damit verbundenen Verpflichtung. Im Hinblick auf den ersten Punkt, der sich auf die Anwendbarkeit der Richtlinie bezieht, hat der Europäische Gerichtshof mit den Rechtssachen Chacón Navas und Coleman zwei wichtige Entscheidungen getroffen.

Die Definition von Behinderung, die vom Gericht in der Rechtssache Chacón Navas entwickelt wurde, basiert auf dem medizinischen Aspekt von Behinderungen und stimmt größtenteils mit den Definitionen der Nichtdiskriminierungsgesetze der meisten Mitgliedstaaten überein.<sup>(194)</sup> In den Ländern, in denen die nationale Gesetzgebung keine Definition von Behinderung aufweist, kann diese Entscheidung einen Auslegungsrahmen für das Konzept auf nationaler Ebene bieten. Dennoch basiert die im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierungsgesetzen verwendete Definition von Behinderung in einigen Mitgliedstaaten im Allgemeinen und im Hinblick auf angemessene Vorkehrungen auf der Definition, die im Kontext der nationalen Sozialversicherungsgesetzgebung angewendet wird. Dies bedeutet, dass die Behinderung einer Person offiziell von der Verwaltung oder Sozialversicherungsstelle anerkannt werden muss, bevor diese Person Schutz unter den Bedingungen der nationalen Nichtdiskriminierungsgesetze zur Umsetzung der Richtlinie fordern kann. Dieser stark begrenzte und restriktive Ansatz zur Anwendbarkeit könnte einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellen und ihre Wirksamkeit erheblich einschränken.

Hinsichtlich des Konzepts der angemessenen Vorkehrungen ist die Interpretationsweise der nationalen Gesetzgebung für die Begriffe „Vorkehrungen“ und „übermäßige Belastungen“ sehr konsistent. Obwohl in der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie gelegentlich Begriffe in Bezug auf diese beiden Punkte verwendet werden, die von denen der Richtlinie abweichen, scheint dies keinen Unterschied bei der Interpretation des Konzepts auszumachen.

Im Gegensatz dazu wurde der Begriff „Angemessenheit“ im Zusammenhang mit Vorkehrungen in der Nichtdiskriminierungsgesetzgebung der Mitgliedstaaten auf drei verschiedene Weisen interpretiert:

- Vorkehrungen, deren Umsetzung nicht *übermäßig schwierig* oder *mühselig* für den Arbeitgeber ist,
- Vorkehrungen, die einer Person mit Behinderung *wirksam* ermöglichen, ihre Erwerbstätigkeit oder zugehörige Ausbildungsaufgaben zu erledigen, oder
- Vorkehrungen, deren Umsetzung nicht *übermäßig schwierig* oder *mühselig* für den Arbeitgeber ist und die einer Person mit Behinderung *wirksam* ermöglichen, ihre Erwerbstätigkeit oder zugehörige Ausbildungsaufgaben zu erledigen.

Die letzte Interpretation stimmt wohl am ehesten mit der von Artikel 5 überein, obwohl sie sicherlich nicht am einfachsten zu interpretieren und zu verstehen ist. Die beiden anderen Ansätze stimmen ebenfalls mit Artikel 5 überein, sind jedoch hinsichtlich der Anwendung und des Verständnisses unter Umständen direkter. Grund dafür ist, dass diese Ansätze sich einer zweistufigen Prüfung bedienen, bei der die Frage, ob umsetzbare angemessene Vorkehrungen existieren, separat von der Frage untersucht wird, ob eine gesetzliche Rechtfertigung für die Nichtumsetzung der Vorkehrungen besteht. Es wird vorgebracht, dass der EuGH bei der Interpretation von Artikel 5 der Richtlinie diesen Ansatz der zweistufigen Prüfung befolgen sollte.

<sup>(194)</sup> In seinem Urteil in der Rechtssache Chacón Navas geht der Europäische Gerichtshof nicht auf Beeinträchtigungen der Sinnesorgane ein (sondern bezieht sich ausschließlich auf rein „körperliche, geistige oder physiologische Behinderungen“). Im Gegensatz dazu umfassen die Definitionen von Behinderung in nationalen Nichtdiskriminierungsgesetzen häufig auch explizit Beeinträchtigungen der Sinnesorgane.

Auch außerhalb des Bereichs der Beschäftigung werden Personen mit Behinderungen Diskriminierungen ausgesetzt, die schwerwiegende und schädigende Folgen für sie als Individuen und für die Gesellschaft im Allgemeinen nach sich ziehen. Mit dieser Art von Diskriminierung hat sich die Nichtdiskriminierungsgesetzgebung der EU bisher noch nicht beschäftigt. Auf nationaler Ebene haben jedoch viele Staaten – wenn auch auf verschiedene Arten und in unterschiedlichem Umfang – auf das Problem reagiert. Sogar dort, wo noch kein Schutz vor Diskriminierung gewährleistet wird (wie in Griechenland, Dänemark und Polen), sind Strategien zur Förderung der Barrierefreiheit zu finden.

Obwohl die Terminologie hierbei nicht immer konsistent ist und sich die Inhalte der relevanten gesetzlichen Verordnungen unterscheiden, wird deutlich, dass eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten den Begriff der unmittelbaren Diskriminierung verwendet, um die ungünstigere Behandlung von Personen mit Behinderungen außerhalb der Arbeitswelt zu bekämpfen. Anders als in der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie wird unmittelbare Diskriminierung jedoch oft so definiert, dass sie einen allgemeinen Einwand der gerechtfertigten Ungleichbehandlung ermöglicht. Ein weiteres personenorientiertes (im Gegensatz zu einem gruppenorientierten) Rechtsmittel, das von verschiedenen Mitgliedstaaten außerhalb des Bereichs der Beschäftigung verwendet wird, ist das der (reaktiven) angemessenen Vorkehrungen. Dort, wo dieses Konzept angewendet wird, gibt es zahlreiche Ansätze zu seiner Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit. Allerdings stellt es nicht immer eine Verpflichtung dar, und falls doch, so wird das Versäumnis, angemessene Vorkehrungen zu treffen, nicht immer als Diskriminierung angesehen.

Gruppenorientierte Rechtsmittel zur Bekämpfung von Diskriminierung außerhalb des Bereichs der Beschäftigung existieren auch auf nationaler Ebene. Das häufigste Beispiel eines solchen Rechtsmittels stellt dasjenige gegen die mittelbare Diskriminierung dar. Antizipierende angemessene Vorkehrungen gehören ebenfalls dazu. Zu beachten ist allerdings, dass diese beiden Konzepte zwar Gruppendimensionen aufweisen, aber dennoch generell nur von der jeweils betroffenen Person durchgesetzt werden können.

In den Gesetzen oder in der Politik sämtlicher Mitgliedstaaten finden sich verschiedene Strategien, mit denen die „Barrierefreiheit“ gefördert werden soll, die aber häufig nicht von einer Einzelperson durchgesetzt werden können. Immerhin können sie in einigen Ländern in eine oder mehrere Arten der in den vorhergehenden Abschnitten erwähnten Diskriminierungsklagen einbezogen werden (besonders in die Klagen zu mittelbarer Diskriminierung und antizipierenden angemessenen Vorkehrungen) und erhalten dadurch Rechtsgültigkeit.

Positive Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung von Personen mit Behinderungen und zur Förderung der Gleichbehandlung sind ebenfalls in die Gesetze einiger Mitgliedstaaten implementiert worden. Diese bieten eine nützliche Ergänzung zur Auflage von Nichtdiskriminierungspflichten und verfügen über das Potenzial, den Fortschritt in Richtung Gleichbehandlung und Eingliederung erheblich zu beschleunigen. Die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung dieses Potenzials ist noch höher, wenn die Implementierung von einer beliebigen unabhängigen Gleichstellungsorganisation überwacht und geleitet wird, wenn die Gesetze von Einzelpersonen oder Gruppen, die ein Interesse an der Tätigkeit des Verantwortlichen haben, durchsetzbar sind und wenn ihre Verabschiedung die Erstellung von Plänen beinhaltet, die in Zusammenarbeit mit Personen mit Behinderungen konzipiert wurden.

Somit hat es auch außerhalb des Beschäftigungsbereichs auf nationaler Ebene Initiativen in Verbindung mit gesetzlichen Strategien zur Bekämpfung der Diskriminierung von Personen mit Behinderungen gegeben. Dennoch variieren Umfang, Grad und Qualität des Schutzes vor Diskriminierung für Menschen mit Behinderungen stark von Land zu Land. Einige Staaten verfügen über umfangreiche und relativ wirksame Schutzmaßnahmen, während andere in Bezug auf die Abdeckung und den Grad sehr begrenzt sind. Aus diesen Gründen muss das Niveau des Schutzes vieler Staaten unbedingt an dasjenige der anderen angepasst werden. Dieser dringende Bedarf hat die derzeitige Initiative für die Entwicklung einer neuen Richtlinie zur Nichtdiskriminierung außerhalb des Bereichs der Beschäftigung motiviert.

Michelle | 1997

John | 1959



# Gesetzgebung

## Australien

Gesetz über die Diskriminierung Behinderter von 1992  
Gesetz zur Chancengleichheit in Victoria von 1984

## Belgien

Gesetz vom 10. Mai 2007 gegen bestimmte Formen der Diskriminierung (Allgemeines Antidiskriminierungsgesetz)  
Verordnung der Flämischen Gemeinschaft in Belgien über die gleichberechtigte Beteiligung am Arbeitsmarkt

## Bulgarien

Diskriminierungsschutzgesetz, 2004

## Deutschland

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz von 2006 (AGG)  
Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX)  
Behindertengleichstellungsgesetz

## Europäische Gemeinschaft

Richtlinie 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, [1989] ABl. L 183/1

Richtlinie 95/16/EG vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge, [1995] ABl. L 312/1

Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), [2000] ABl. L 178/1

Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, [2000] ABl. L 180/22

Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, [2000] ABl. L 303/16

Richtlinie 2001/85/EG vom 20. November 2001 über besondere Vorschriften für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 97/27/EG, [2002] ABl. L 125/1

Richtlinie 2002/21/EG vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), [2002] ABl. L 108/33

Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), [2002] ABl. L 108/51

Richtlinie 2003/24/EG vom 14. April 2003 zur Änderung der Richtlinie 98/18/EG des Rates über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe, [2003] ABl. L 123/18–21

Richtlinie 2004/113/EG 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, [2004] ABl. L 373/37

Verordnung Nr. 1107/2006 vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität, [2006] ABl. L 204/1

Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), [2006] ABl. L 20

Verordnung Nr. 1371/2007 vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, [2007] ABl. L 315/14–41

Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, [2007] ABl. L 315/27

#### **Finnland**

Strafgesetzbuch 39/1889

Verfassung der Republik Finnland 731/1999

Landnutzungs- und Baugesetz 132/1999

Landnutzungs- und Bauverordnung 895/1999

Nichtdiskriminierungsgesetz 21/2004

#### **Frankreich**

Arbeitsgesetzbuch

#### **Griechenland**

Gesetz Nr. 3304/2005 zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse, ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung

#### **Irland**

Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998

Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998–2004

Gleichstellungsgesetz 2000

Behindertengesetz 2000

#### **Italien**

Gesetzesdekret Nr. 216 vom 9. Juli 2003 zur Durchführung der Richtlinie 2000/78/EG für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Decreto legislativo 9 July 2003 n. 216 – Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro)

#### **Lettland**

Arbeitsgesetzbuch

#### **Litauen**

Gleichbehandlungsgesetz von 2005



### **Luxemburg**

Gesetz vom 12. September 2003 bezüglich Menschen mit Behinderungen, in der geänderten Fassung  
Gesetz vom 28. November 2006  
Strafgesetzbuch (in der geänderten Fassung)

### **Malta**

Gesetz zur Chancengleichheit (für Menschen mit Behinderungen) von 2000

### **Niederlande**

Strafgesetzbuch  
Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit von 2004

### **Österreich**

Behinderteneinstellungsgesetz  
Behindertengleichstellungsgesetz, 2005

### **Polen**

Bürgerliches Gesetzbuch  
Arbeitsgesetzbuch

### **Portugal**

Verfassung der Republik Portugal vom 2. April 1976  
Gesetz 38/2004 vom 18. August 2004, welches die gesetzliche Grundlage zur Prävention der Diskriminierung von Personen mit Behinderungen liefert  
Gesetz 46/2006 vom 28. August 2006, welches Diskriminierung aufgrund von Behinderung verbietet und unter Strafe stellt

### **Rumänien**

Verordnung 137/2000 zur Prävention und Bestrafung aller Formen von Diskriminierung, geänderte Fassung

### **Schweden**

Gesetz über das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben 1999 (1999:132)  
Gesetz über das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben 1999 (1999:132), geänderte Fassung  
Gesetz über Gleichbehandlung von Studierenden an Hochschulen 2001 (2001:1286)

### **Slowakei**

Gesetz zur Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und zum Schutz gegen Diskriminierung, 2004

### **Slowenien**

Gesetz zur Renten- und Invalidenversicherung  
Gesetz zur Umsetzung der Gleichbehandlungsprinzipien 2004–2007

### **Spanien**

Spanische Verfassung von 1978

Gesetz 51/2003, 2. Dezember, über Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und universalen Zugang für Menschen mit Behinderungen

Gesetz 13/1982, 7. April, zur sozialen Integration von Behinderten

Gesetz 10/2005, 14. Juni, zu dringenden Maßnahmen zur Förderung von digitalem Fernsehen

Gesetz 47/2007, 26. Dezember, zu Delikten und Strafen im Bereich der Gleichstellung von behinderten Personen

### **Ungarn**

Gesetz CXXW zur Gleichbehandlung und Förderung der Chancengleichheit

Gesetz XXVI von 1998 zu den Rechten von Personen mit Behinderungen und zur Gewährleistung ihrer Chancengleichheit

Gesetz XXIII von 2007 zur Änderung des Gesetzes XXVI von 1998 zu den Rechten von Personen mit Behinderungen und zur Gewährleistung ihrer Chancengleichheit

### **Tschechische Republik**

Gesetz Nr. 435/2004 Sammlung, zur Beschäftigung

### **Vereinigtes Königreich**

Gesetz über die Diskriminierung Behinderter von 1995

Verordnungen zum Gesetz über die Diskriminierung Behinderter von 1995 (Änderung) von 2003

Gesetz über die Diskriminierung Behinderter von 2005

Verordnungen zum Gesetz über die Diskriminierung Behinderter (Behörden) (gesetzliche Pflichten) von 2005

### **Vereinigte Staaten**

Gesetz über die Wiedereingliederung von 1973

Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen von 1990

Gesetzesanpassung zur Schaffung gerechter Wohnbedingungen 1998

### **Zypern**

Gesetz zu Menschen mit Behinderungen Nr. 127(I) 2000, geändert durch das Gesetz Nr. 72(I) von 2007

# Liste der Rechtssachen

## Australien

Waters gegen Public Transport Corporation [1991] oberstes Gericht von Australien 94.  
 Maguire gegen Sydney Organising Committee for the Olympic Games, australische Menschenrechtskommission, 24. August und 18. November 2000, (2001) Chancengleichheitsfälle 93.  
 Hurst und Devlin gegen Education Queensland, Bundesgericht, 28. Juli 2006, [2006] FCAFC 100.

## Bulgarien

Rossitza Pavlova Belcheva gegen Stadt von Plovdiv, Berufungsgericht von Plovdiv, 21. Februar 2007.  
 Ventsislav Tsvetanov Ivanov und Ors gegen „Optima Group“ OOD N 473/07 (19. März 2007).

## Europäischer Gerichtshof

Rechtssache C-450/93 Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen, Slg. 2005, I-3051.  
 Rechtssache C-13/05 Chacón Navas gegen Eurest Colectividades SA (Rechtsfall C-13/05), Slg. 2006, I-6467.  
 Rechtssache C-303/06 S. Coleman gegen Attridge Law und Steve Law, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Juli 2008.

## Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

D.H. gegen Tschechische Republik, Antrag Nummer 57325/00 (13. November 2007).

## Europäisches Komitee für soziale Rechte

Mental Disability Advocacy Centre gegen Bulgarien, Beschwerde 41/2007 an das Europäische Komitee für soziale Rechte (3. Juni 2008).

## Finnland

Entscheidung des Bezirksgerichts von Vaasa vom 27. September 2005 (es liegt kein Bericht vor).

## Irland

Fernandez gegen Cable & Wireless, DEC E/2001/052, Beauftragter für Gleichstellungsfragen, 11. Dezember 2002.  
 Hennessy gegen Dublin Bus DEC-S2003 – 046.  
 Ein Beamter gegen The Office of Civil Service and Local Appointments Commissioners, DEC E/2004/029, Beauftragter für Gleichstellungsfragen, 1. Juni 2004.

## Polen

Jolanta K. gegen Carefour Polska Sp.z.o.o; beantragt am 6. Mai 2008 (kein Bericht verfügbar).

## Ungarn

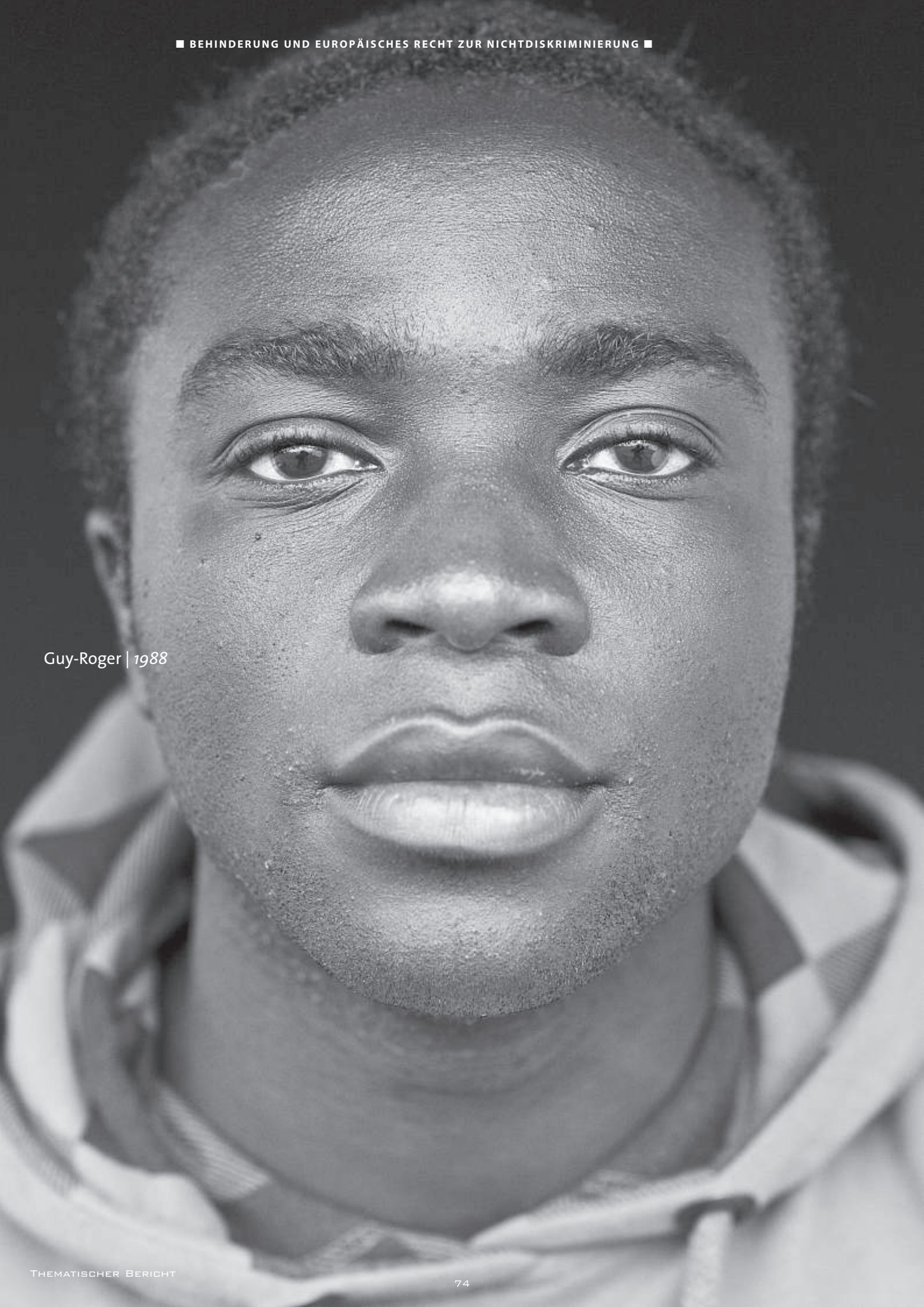
Gleichstellungsbehörde, Rechtssache 13/2006.

## Vereinigtes Königreich

Roads gegen Central Trains [2004] Berufungsgericht von England und Wales für Zivilsachen 1540.  
 Ross gegen Ryanair und Stansted Airport [2004] Berufungsgericht von England und Wales für Zivilsachen 1751.  
 S. Coleman gegen Attridge Law und Mr. Steve Law, Arbeitsgericht, Rechtssache Nr. 2303745/2005, 17. Februar 2006.  
 R (zur Anwendung von Chavda et al.) gegen London Borough of Harrow [2007], Oberster Gerichtshof von England und Wales 3064.

## Vereinigte Staaten

Vande Zande gegen State of Wisconsin Department of Administration, 7<sup>th</sup> Circuit 1995, 44 F.3d 538.  
 U.S. Airways, Inc. gegen Barnett 535 U.S. 391 (2002).



Guy-Roger | 1988

# Bibliografie

A. Abraham (Bürgerbeauftragte für den Gesundheitsdienst von England) und J. White (Bürgerbeauftragter für die Lokalverwaltungen in England), *Six Lives: The Provision of Public Services to People with Learning Disabilities*, Zweiter Bericht, Sitzung 2008-9, dem Parlament am 23. März 2009 vorgelegt.

M. Bell, „Direct Discrimination“ in D. Schiek, L. Waddington und M. Bell (Hrsg.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law* (Oxford, Hart Publishing, 2007).

C. Brown, „The Race Directive: Towards Equality for All the Peoples of Europe?“ (2002) 21 *Yearbook of European Law* 195.

J. Davies und W. Davies, „Reconciling Risk and the Employment of Disabled Persons in a Reformed Welfare State“ (2000) 29 *Industrial Law Journal* 347.

T. Degener, „Disability Discrimination Law: A Global Comparative Approach“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

Disability Rights Commission, *DDA 1995 Code of Practice, Rights of Access: Services to the Public, Public Authority Functions, Private Clubs and Premises* (London, Stationery Office, 2006).

Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission vom 30. Juli 1996 zur Chancengleichheit für behinderte Menschen*, KOM(1996) 406 endg.

Europäische Kommission, *EU-Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen (Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan)*, KOM(2003) 650 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*, KOM(2008) 426.

European Policy Evaluation Consortium, *Study on Discrimination on Grounds of Religion and Belief, Age, Disability and Sexual Orientation Outside of Employers*, (Brüssel, 13. Juni 2008).

S. Fredman, „Equality: A New Generation?“ (2001) 30 *Industrial Law Journal* 145.

S. Fredman, „Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation“ (2005) 12 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 369.

M. Gijzen, „Het nieuwe gelijkebehandelingsrecht voor gehandicapten en chronisch zieken“, in *Oordelenbundel* (Utrecht, CGB, 2003).

C. Gooding und C. Casserley, „Open for All: Disability Discrimination Laws in Europe on Goods and Services“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice*, (Oxford, Hart Publishing, 2005).

C. Gooding, „Promoting Equality? Early Lessons from the Statutory Disability Duty in Great Britain“ (2009) 1 *European Yearbook of Disability Law and Policy* (in Kürze erscheinend).

A. Hendriks, „Promoting Disability Equality after the Treaty of Amsterdam: New Legal Directions and Practical Expansion Strategies“, in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

A. Hendriks, „Different Definitions- Same Problems- One Way Out?“, in M.L. Breslin und S. Yee (Hrsg.), *Disability Rights Law and Policy, International and National Perspectives* (New York, Transnational Publishers, 2002).

Home Office, *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny* (London, Her Majesty's Stationery Office, 1999).

D. Hosking, „Great Expectations: Protection from Discrimination because of Disability in Community Law“ (2006) 31 *European Law Review* 667.

A. Lawson, *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustment* (Oxford, Hart Publishing, 2008).

A. Lawson, „The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?“ in O. Arnardottir und G. Quinn (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2009).

A. McColgan, J. Niessen und F. Palmer, *Comparative Analysis on National Measures to Combat Discrimination outside Employment and Occupation: Mapping Study on Existing National Legislative Measures and their impact in Tackling Discrimination Outside the Field of Employment and Occupation on the Grounds of Sex, Religion or Belief, Disability, Age and Sexual Orientation*, VT/2005/062 (Dezember 2006).

N. Meagre et al, *Monitoring the Disability Discrimination Act 1995* (London, Department for Education and Employment, 1999).

C. O'Cinneide, „A New Generation of Equality Legislation? Positive Duties and Disability Rights“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

M. Oliver, *Understanding Disability: from theory to practice* (Basingstoke, Macmillan Press Ltd, 1996).

M. Priestley, „Constructions and creations: idealism, materialism and disability theory“, (1998) 13 *Disability and Society* 1, 75.

G. Quinn, „Disability discrimination in the European Union“, in H. Meenan (Hrsg.), *Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

C. Samele et al, *Equal Treatment: Closing the Gap. A Formal Investigation into Physical Health Inequalities Experienced by People with Learning Difficulties and Mental Health Problems* (London, Disability Rights Commission, 2006).

J. Schoonheim und D. Ruebain, „Reflections on Inclusion and Accommodation in Childhood Education: New Legal Directions and Practical Expansion Strategies“, in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005).

S.J. Schwab und S.L. Willborn, „Reasonable Accommodation of Workplace Disabilities“ (2003) 44 *William and Mary Law Review* 1197.

M.A. Stein, „The Law and Economics of Disability Accommodations“ (2003) 53 *Duke Law Review* 79.

C.R. Sunstein, „Cost-Benefit Analysis without Analyzing Costs or Benefits: Reasonable Accommodation, Balancing, and Stigmatic Harms“, University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 325 und University of Chicago, Public Law Working Paper No. 149.

L. Waddington, „Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: From Quotas to Anti-discrimination Laws“ (1996) 18 *Comparative Labor Law Review* 62.

L. Waddington, „Tweede-generatie richtlijnen Gelijke Behandeling: de nieuwe Richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de Kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep“, (2000) 12 *Sociaal Recht* 357.

L. Waddington und A. Hendriks, „The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination“ (2002) *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 403.

L. Waddington, „Implementing the Disability Provisions of the Framework Employment Directive: Positive Duties and Disability Rights“ in A. Lawson und C. Gooding (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice* (Oxford, Hart Publishing, 2005) 107.

L. Waddington, *From Rome to Nice in a Wheelchair: The Development of a European Disability Policy* (Groningen, Europa Publishing, 2006).

L. Waddington, „Case C-13/05, Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA, Judgment of the Grand Chamber of 11 July 2006“ (2007) 44 *Common Market Law Review* 487.

L. Waddington, „Reasonable Accommodation“, in D. Schiek, L. Waddington und M. Bell (Hrsg.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law* (Oxford, Hart Publishing, 2007) 629.

L. Waddington, „Breaking New Ground: The Implications of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community“ in O. Arnardottir und G. Quinn (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2009).

R. Whittle, „The Framework Directive for Equal Treatment in Employment and Occupation: An Analysis From a Disability Rights Perspective“ (2002) 27 *European Law Review* 303.

C. Woodhams und S. Corby, „Defining Disability in Theory and Practice: A Critique of the British Disability Discrimination Act 1995“ (2003) 32 *Journal of Social Policy* 1.

Giorges | 1965

Peter | 1968





## Anhang

# Allgemeine Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen

Zusammenfassender Überblick über die nationale Gesetzgebung <sup>(195)</sup>

<sup>(195)</sup> Dieser Anhang wurde von der Migration Policy Group auf der Grundlage der im Rahmen des europäischen Netzwerks von Rechtsexperten auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung bereitgestellten Informationen zusammengestellt.

## Informationen zur Gesetzgebung der Mitgliedstaaten außerhalb des Bereichs der Beschäftigung

(darunter die Bereiche soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, und öffentliche Flächen und Infrastrukturen)

### Belgien

Angemessene Vorkehrungen sind im Bereich der sozialen Sicherheit vollständig und in den folgenden Bereichen teilweise abgedeckt: Gesundheit, Bildung, Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen, einschließlich von Wohnraum, und öffentliche Flächen und Infrastrukturen. In allen geltenden Antidiskriminierungsvorschriften ist das Nichttreffen angemessener Vorkehrungen Bestandteil der Definition von Diskriminierung: Folglich ist es für die verschiedenen Akteure verpflichtend, angemessene Vorkehrungen zu treffen, es sei denn, die Maßnahmen würden eine unverhältnismäßige (finanzielle) Belastung für den betreffenden Akteur bedeuten. In diesem Sinne ist die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, immer kostenabhängig. Dennoch wird in allen Gesetzestexten spezifiziert, dass die Belastung hierbei nicht unverhältnismäßig ist, wenn durch entsprechende Maßnahmen, die im Rahmen der aktuellen Behindertenpolitik existieren, Abhilfe geschaffen werden kann.

Es existieren zahlreiche Bauvorschriften, nach denen alle Gebäude, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, behindertengerecht zugänglich sein müssen, welche jedoch weitgehend unbekannt sind und nicht eingehalten werden. Das wichtigere Problem ist ohne Zweifel das Fehlen einer verpflichtenden Vorschrift für bestehende Gebäude. Darüber hinaus gilt die derzeitige Gesetzgebung mit Ausnahme der Brüsseler Region nicht für geistige Behinderungen und Beeinträchtigungen der Sinnesorgane (Blindheit, Gehörlosigkeit, Stummheit), sondern nur für körperliche Behinderungen. Ebenso hervorzuheben ist, dass es der belgischen Gesetzgebung in Bezug auf die allgemeine Zugänglichkeit an Kohärenz und Koordination mangelt, da bestimmte Richtlinien von jeder Region verabschiedet werden.

### Bulgarien

Behörden und Universitäten sind uneingeschränkt dazu verpflichtet, angemessene Vorkehrungen auf dem Gebiet der Bildung zu treffen, während andere Bildungsinstitutionen verhältnismäßig dazu verpflichtet sind, angemessene Vorkehrungen zu treffen. Auch im Bereich des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen, der Gesundheit, der Sozialschutz- und Integrationspolitik, der sozialen Sicherheit und der Sozialwohnungen wird für angemessene Vorkehrungen gesorgt.

Die Antidiskriminierungsgesetzgebung fordert, dass alle öffentlichen Gebäude und Infrastrukturen behindertengerecht zugänglich sein müssen.

### Dänemark

Behinderungen sind einer der am wenigsten geschützten Bereiche der Diskriminierung in Dänemark. Zunächst ist zu erwähnen, dass die Gesetzgebung, die diesen Bereich in Dänemark regelt, nicht auf dem „Prinzip des Rechts“, sondern auf dem „Prinzip der Kompensierung“ basiert. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen Unterstützung und andere Formen der Kompensierung erhalten, um die Folgen ihrer Behinderung zu entschädigen bzw. zu mindern. In vielen Bereichen der Gesetzgebung sind die Prinzipien der Gleichbehandlung in Bezug auf Personen mit Behinderungen integriert. Andere Bereiche hingegen sind kaum geregelt, darunter der Zugang zu

Informationen oder die Teilnahme am kulturellen Leben, an Freizeit und Sport. Gemäß dem Prinzip der sektorabhängigen Verantwortlichkeit liegt die Verantwortung für die Gleichbehandlung von Personen mit Behinderungen bei der für einen bestimmten Bereich zuständigen Autorität.

Das Verständnis von Behinderung in der Sozialpolitik Dänemarks basiert auf der Wahrnehmung der Behinderung durch die Umwelt. Hierbei wird der Begriff „Handicap“ verwendet, der sich auf die Einschränkung der Fähigkeit einer Person bezieht, zu den gleichen Bedingungen wie andere an der Gesellschaft teilzuhaben, was auf die Unfähigkeit der Gesellschaft, die Bedürfnisse und Anforderungen von Personen mit Behinderungen zu erfüllen, zurückzuführen ist. Gemäß Verordnung Nr. 1250 vom 13. Dezember 2004 zum Zugang zu bestehenden Gebäuden sollten eine Reihe von Zugänglichkeitsmaßnahmen ergriffen werden, um ein Mindestmaß an Zugänglichkeit zu gewährleisten. Die Verordnung bezieht sich auf alle öffentlichen und gewerblichen Gebäude für Dienstleistungen und Verwaltung.

## Deutschland

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist hier teilweise antizipierend und in besonderen Regeln festgelegt. Abgedeckt sind die Bereiche soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Güter und Dienstleistungen, darunter öffentliche Dienste, Zugänglichkeit und die Art der Bereitstellung einer Infrastruktur. Die konkreten Anforderungen sind vom geregelten Bereich abhängig. In Bezug auf staatliche Dienste ist das Prinzip der Barrierefreiheit gemäß dem Behindertengleichstellungsgesetz das leitende Prinzip für die Organisation von öffentlichen Diensten. Darunter fällt auch die Anforderung, dass neue und bestehende Bundesgebäude die Anforderungen von Personen mit Behinderungen erfüllen müssen. Dasselbe Prinzip gilt auch für andere Gebäude, öffentliche Straßen und Plätze sowie für den öffentlichen Verkehr. Die bestehenden Verordnungen können gerichtlich so ausgelegt werden, dass sie die vollständige Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen umfassen.

## Estland

In der aktuellen estnischen Gesetzgebung existieren keine spezifischen Regeln in Bezug auf angemessene Vorkehrungen in den Bereichen außerhalb der Beschäftigung. Das neue Gesetz zur Gleichbehandlung erwähnt das Thema der angemessenen Vorkehrungen für Personen mit Behinderungen nur im Zusammenhang mit dem Gültigkeitsbereich der Richtlinie 2000/78/EG.

Das Bildungsgesetz gewährleistet Personen mit Behinderungen Zugang zur Bildung.

Das Gesetz zum öffentlichen Verkehr bietet Personen mit Behinderungen auf nationalen Bahnstrecken, im Straßen- und Schifffahrtsverkehr bestimmte Vorteile (kostenlose Beförderung oder Ermäßigungen).

Der Staat kann zudem den Erwerb von öffentlichen Verkehrsmitteln für die Beförderung von Personen mit Behinderungen oder den Umbau der Verkehrsmittel für die Beförderung von Personen mit Behinderungen übernehmen.

Das Gesetz zur elektronischen Kommunikation beinhaltet bestimmte Vorteile für Kunden mit Behinderungen.

Gemäß dem Baurecht für den Bau von Nutzungsflächen müssen öffentlich verfügbare Bauwerke oder Teile davon sowie Gelände und Standorte für Personen mit eingeschränkter Mobilität oder eingeschränkter Seh- und Hörfähigkeit zugänglich und nutzbar sein. Die detaillierten Anforderungen sind in der Verordnung vom

28. November 2002 vom Minister für Wirtschaft und Kommunikation sowohl für öffentliche Flächen (einschließlich Infrastrukturen) als auch für öffentliche Gebäude (z. B. Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser, Bildungsinstitutionen usw.) geregelt. Diese Regeln gelten auch für bestehende Gebäude, falls sie renoviert werden, sowie für einige bestehende Einrichtungen des Bereichs Gesundheit und soziale Sicherheit.

Derzeit können interessierte Personen Strukturfonds beantragen, um Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Anforderungen aus der Verordnung von 2002 zu decken.

## Finnland

Die Verpflichtung für angemessene Vorkehrungen ist nur teilweise antizipierend, größtenteils für die Bereiche der Dienstleistungen, Bildung, sozialen Sicherheit, Bauvorschriften und Landnutzung. Es ist erforderlich, dass dort, wo es notwendig ist, alle angemessenen Schritte unternommen werden, um eine Person mit Behinderungen dabei zu unterstützen, Zugang zu Beschäftigung und Ausbildung zu erhalten, um somit eine Erwerbstätigkeit ausüben und eine Karriere aufbauen zu können.

Zudem erfordern die Bauvorschriften, dass alle neuen Gebäude für bestimmte Zwecke auf Personen mit eingeschränkter Mobilität und anderen Einschränkungen ausgelegt sein müssen. Beispielsweise ist im Landnutzungs- und Baugesetz [*maankäyttö- ja rakennuslaki* (132/1999)] sowie in der Landnutzungs- und Bauverordnung [*maankäyttö- ja rakennusasetus* (895/1999)] festgelegt, dass Verwaltungsgebäude und Gebäude, die von Dienstleistern oder Geschäftsbetrieben genutzt werden, (unter bestimmten Umständen) für Personen mit Behinderungen zugänglich sein müssen. Die Gleichbehandlungsgesetze und -initiativen beschäftigen sich jedoch nicht damit, ob der Verstoß gegen diese Gesetze eine Diskriminierung darstellt.

Das Ziel der Landnutzungsplanung besteht u. a. in der Förderung eines sicheren, gesunden, angenehmen und gesellschaftlich uneingeschränkten Lebens und Arbeitsumfelds durch interaktive Planung und eine angemessene Bewertung der Auswirkungen. So sollen die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen, wie Kinder, ältere Menschen und Personen mit Behinderungen, erfüllt werden.

In Bezug auf öffentliche Dienste erfordert die Gesetzgebung, dass die Kommunen für Personen mit Behinderungen Dienstleistungen und Unterstützung in der Form und in dem Umfang sicherstellen, wie sie von der lokalen Gemeinde benötigt werden.

## Frankreich

Frankreich hat umfangreiche Reformen zur Erneuerung der Initiativen für Personen mit Behinderungen eingeleitet, die von der Kompensierung zur Integration reichen und Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu sozialem Schutz und Gesundheit abdecken. Diese Gesetze stellen zudem einen Versuch dar, die Anpassung von bestehenden Umgebungen in die Wege zu leiten, um Personen mit Behinderungen zu ermöglichen, vollständig am Leben teilnehmen zu können.

Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen wird nur im Rahmen des Arbeitsrechts verwendet. Dennoch existieren zahlreiche positive Maßnahmen, die auch außerhalb des Bereichs der Beschäftigung Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen gewährleisten sollen. Im Bereich der Bildung ist die Verpflichtung des Staats, Zugang zu verschaffen, theoretisch uneingeschränkt, tatsächlich aber durch Ressourcen limitiert.

Es besteht die Verpflichtung, die Zugänglichkeit von Gebäuden zu ermöglichen. Gemäß dem Gesetz Nr. 2005-102 vom 11. Februar 2005 müssen Bauwerke und Infrastrukturen, wie Bürgersteige, Gebäude, Straßen und öffentliche Einrichtungen, innerhalb von zehn Jahren nach der Veröffentlichung des Gesetzes zu Behinderungen vollständig für Personen mit Behinderungen zugänglich sein und der öffentliche Verkehr innerhalb von drei Jahren vollständigen Zugang für Personen mit Behinderungen oder eine Form des Ersatzverkehrs bieten. Verordnungen zur Anwendung des Gesetzes, die die Anpassung der öffentlichen Infrastrukturen umsetzen sollen, wurden im Laufe des Jahres 2006 verabschiedet. Angemessene Vorkehrungen und Zugänglichkeit sind in Artikel 225.2 PC des französischen Strafgesetzbuchs geregelt, der eine Verpflichtung für die Bereitstellung von Zugang zu Gütern und Dienstleistungen enthält und gemäß seiner Auslegung die positive Verpflichtung umfasst, mit der bestehenden Bau- und Zugänglichkeitsgesetzgebung bezüglich Wohnraum und öffentliche Flächen übereinstimmen zu müssen.

## Griechenland

Das kürzlich verabschiedete spezifische Gesetz 3699/2008 mit dem Titel „Sondermaßnahmen und Bildung für Personen mit Behinderungen“ nennt eine Reihe von Maßnahmen zur allgemeinen Zugänglichkeit und zu angemessenen Vorkehrungen. Die Verpflichtung ist uneingeschränkt.

Das Gesetz 3549/2007 (Artikel 12 Abs. 1) fordert, dass in jeder griechischen Universitätsfakultät eine spezielle Einheit zur Unterstützung von Studierenden mit Behinderungen eingeführt werden soll. Die Verpflichtung ist uneingeschränkt.

Das Gesetz 2646/1998 regelt die Einführung eines „Nationalen Systems für Gemeindedienste“, einschließlich sozialer Wiedereingliederung.

Gemäß der detaillierten Ministeriellen Entscheidung Nr. 3046/304/1988 müssen neue Gebäude angemessenen Zugang für Personen mit Behinderungen bieten. Darüber hinaus haben gemäß der ministeriellen Entscheidung Nr. 1051240/385/A0013/2004 Personen mit Behinderungen das Recht, ein eigenes (erstes) Haus kaufen zu können, ohne die Grundsteuer entrichten zu müssen. Beide Verpflichtungen sind uneingeschränkt.

Gemäß der Ministeriellen Entscheidung Nr. 44867/1637/1.8.2008 sind Mobilfunkanbieter dazu verpflichtet, angemessene Vorkehrungen (spezielle Telekommunikationsprogramme) für Benutzer mit Behinderungen zu treffen. Diese Verpflichtung ist von der Anzahl der Benutzer abhängig.

Es bestehen spezifische Verfassungsbestimmungen, die sich direkt auf Personen mit Behinderungen beziehen: Vor allem die umfangreiche Überarbeitung der Verfassung von 2001 regelt nun in Artikel 21.6 Folgendes: „Menschen mit Behinderungen haben das Recht, von Maßnahmen zu profitieren, die ihre Selbstversorgung, berufliche Eingliederung und Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben des Landes sichern sollen.“ Artikel 21 Absätze 2 und 3 spezifiziert, dass „Familien mit vielen Kindern, Kriegs- und Friedensveteranen mit Behinderungen, Kriegsoffer, Witwen und Waisen sowie Personen, die an unheilbaren körperlichen oder geistigen Krankheiten leiden, ein Recht auf besondere Pflegemaßnahmen vom Staat haben“ und dass „der Staat sich um die Gesundheit der Bürger kümmern und besondere Maßnahmen zum Schutze von Jugendlichen, älteren Menschen, Personen mit Behinderungen und Bedürftigen ergreifen muss“.



Alain | 1974

## Irland

Die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen ist antizipierend und deckt Dienstleistungen, Bildung und soziale Sicherheit ab. Angemessene Vorkehrungen sind zu treffen, wenn die Nominalkosten nicht überschritten werden. Dabei ist neben der Größe und den Ressourcen auch zu berücksichtigen, ob es sich um eine öffentliche oder um eine private Einrichtung handelt und ob eine staatliche Unterstützung zur Verfügung steht. Eine allgemeine Ausnahme gilt, wenn andere gesetzliche Vorschriften Anwendung finden. Außerdem wird im Bereich der Bildung auch eine Ausnahme gemacht, wenn sich die angemessenen Vorkehrungen zu Lasten der anderen Schüler auswirken.

Die Gleichbehandlungsgesetzgebung erfordert nicht, dass Gebäude und Infrastrukturen behindertengerecht konzipiert und gebaut sein müssen. Dennoch erfordern die Bauvorschriften, dass alle neuen Gebäude, darunter auch Häuser, zugänglich sein müssen und dass alle öffentlichen Gebäude, öffentlichen Flächen und staatlichen Dienste „wenn möglich/umsetzbar“ bis zum Jahr 2015 zugänglich sein müssen.

## Italien

Angemessene Vorkehrungen stellen in Italien kein gesetzliches Konzept dar, obwohl natürlich Gesetze vorhanden sind, die zu einer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen in bestimmten Bereichen verpflichten.

Einige Mindeststandards werden in den Bauvorschriften für neue private Gebäude genannt. Gebäude, in denen öffentliche Dienste zur Verfügung gestellt werden, unterliegen strengeren Standards, die eine vollständige Zugänglichkeit gewährleisten sollen.

## Lettland

Das lettische Recht enthält keine Regelung für angemessene Vorkehrungen außerhalb des Bereichs der Beschäftigung.

Die Bauvorschriften fordern zwar, dass Gebäude zugänglich gebaut werden müssen, doch da diese Anforderung noch nicht formuliert ist, stellt sie keine deutliche Verpflichtung dar. Diese Vorschrift wird als deklaratorische Regelung betrachtet und daher nur selten befolgt.

## Litauen

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist im litauischen Recht nicht direkt festgelegt.

Das Gleichbehandlungsgesetz verpflichtet Arbeitgeber, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um geeignete Bedingungen für Menschen mit Behinderungen auf dem Gebiet der Beschäftigung zu schaffen. Ähnliche Vorschriften gelten auch für den Bereich der Bildung. Obwohl diese Verpflichtungen in diesem Gesetz geregelt sind, ist ihr Inhalt weder in diesem noch in einem anderen Gesetz detailliert dargelegt.

Das Gesetz über die soziale Eingliederung von Behinderten (Neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas, Žin, 2004, Nr. 83-2983) sieht vor, dass das System der sozialen Eingliederung für Personen mit Behinderungen Folgendes umfassen sollte: die Bereitstellung von medizinischen, beruflichen und gesellschaftlichen Wiedereingliederungsdiensten, die

Erfüllung von besonderen Bedürfnissen durch spezielle Unterstützungsinstrumente, Unterstützung in Zusammenhang mit der Beschäftigung von Personen mit Behinderungen, Sozialhilfe, Gewährung und Zahlung von Renten und Leistungen aus dem staatlichen Sozialversicherungsfonds, Gewährung und Zahlung von Leistungen aus dem gesetzlichen Krankenversicherungsfonds, Bereitstellung von Bildung, welche Chancengleichheit für die Teilnahme an Kultur, Sport und anderen Bereichen des öffentlichen Lebens gewährleisten soll.

Das Baugesetz <sup>(196)</sup> enthält keine Vorschriften zur Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen. Die Verordnung des Umweltministers „Gebäude und Flächen. Anforderungen in Bezug auf die besonderen Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen“ <sup>(197)</sup> legt jedoch detaillierte Anforderungen für alle öffentlichen Gebäude fest, um diese für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen.

Artikel 11 des Gesetzes zu den Grundlagen des Beförderungswesens <sup>(198)</sup> besagt, dass die Beförderungsmittel des öffentlichen Verkehrs, die für den Personenverkehr gedacht sind, für die bequeme und sichere Nutzung durch Personen mit körperlichen Behinderungen angepasst werden müssen. Das Gesetz umfasst keinerlei Qualifikationen. Dieselbe Vorschrift findet sich in Artikel 33 des Eisenbahnbeförderungskodex. <sup>(199)</sup>

Artikel 8 des Gleichbehandlungsgesetzes legt Anforderungen für Kaufleute, Hersteller und Dienstleister fest, gemäß welcher sie ungeachtet des Alters, der sexuellen Orientierung, einer Behinderung, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens gleiche Bedingungen für alle Verbraucher in Verbindung mit dem Zugang zu den Produkten, Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum) schaffen und gleiche Kosten- und Garantiebedingungen anwenden müssen.

## Luxemburg

Außerhalb des Bereichs der Beschäftigung gibt es keine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, beispielsweise in den Gebieten der sozialen Sicherheit und Gesundheit, Bildung, des Zugangs zu und der Versorgung mit öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, der öffentlichen Flächen und Infrastrukturen.

Die Gesetzgebung gewährleistet durch die Verpflichtung zur Anpassung von neuen oder renovierten Gebäuden an die Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen, dass sich Personen mit Behinderungen gegenüber der öffentlichen Verwaltung auf ihre Rechte berufen können.

Eine Großherzogliche Verordnung spezifiziert die Arten der Einrichtungen, die für Personen mit Behinderungen zugänglich sein müssen sowie Verkehrsstraßen und andere offene Flächen für Fußgänger und Gebäude wie: Schulen und Kindergärten, Universitäten, touristische Stätten, Krankenhäuser, sportliche Einrichtungen und Spielplätze, religiöse Stätten und Friedhöfe, Gefängnisse, Zug- und Busbahnhöfe, Flughäfen, öffentliche Verwaltungsgebäude, Hotels und ähnliche Gebäude, öffentliche Banken, Parkplätze, Toiletten und Telefoneinrichtungen.

<sup>(196)</sup> Das Baugesetz (Statybos įstatymas), Nr. IX-583, 8. November 2001, Žin., 2001, Nr. 101-3597 (30. November 2001).

<sup>(197)</sup> Die Verordnung des Umweltministers „Gebäude und Flächen. Anforderungen in Bezug auf die besonderen Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen“ (Aplinko ministro įsakymas „Statiniai ir teritorijos. Reikalavimai žmonių su negalia reikmėms“, 14. Juni 2001, Nr. 317, Žin., 22. Juni 2001, Nr. 53-1898.

<sup>(198)</sup> Das Gesetz zu den Grundlagen des Beförderungswesens (Transporto veiklos pagrindų įstatymas), neue Fassung vom 28. Februar 2002. Nr. IX-747, Žin., 20. März 2002, Nr. 29-1034.

<sup>(199)</sup> Eisenbahnbeförderungskodex (Geležinkelių transporto kodeksas), 22. April 2004, Nr. IX-2152, Žin., 30. April 2004, Nr. 72-2489.



Das Gesetz vom 23. Juli 2008 „relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance“, ist am 11. September 2008 in Kraft getreten und erlaubt Begleithunden, die Menschen mit Behinderungen unterstützen, den Zugang zu allen öffentlichen Flächen und Einrichtungen.

## Malta

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, wird explizit nur im Bereich der Beschäftigung geregelt. Gemäß den Bauvorschriften müssen alle neuen Gebäude (ausgenommen private Büros, außer Banken), die für die Öffentlichkeit zugänglich sind, Personen mit Behinderungen Zugang bieten. Ausnahmen werden nach der Überprüfung der Angemessenheit in Übereinstimmung mit dem Gesetz über Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung (2000) gewährt.

## Niederlande

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, gilt hier in den Bereichen der Beschäftigung und der Berufsausbildung. Die niederländische Gesetzgebung hat weitere Gesetze verabschiedet, um die Anwendbarkeit des Gesetzes über die Diskriminierung Behinderter auf den Wohnraum (Gesetz vom 15. März 2009) und die Primär- und Sekundärbildung (neue Artikel 6a-6c DDA vom 1. August 2009) zu erweitern. <sup>(200)</sup> Dennoch besteht die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, zwar im Bereich der Primär- und Sekundärbildung, aber nicht beim Wohnraum. Auf dem Gebiet der Bildung existieren bereits Vorschriften der sozialen Sicherheit, die Eltern von Kindern mit einer Behinderung Fördergelder gewähren, um den Schulen der Kinder zu ermöglichen, angemessene Vorkehrungen zu treffen und den Kindern besondere Aufmerksamkeit zu geben. <sup>(201)</sup>

Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur allgemeinen und antizipierenden Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen. Für die Bereiche öffentliche Flächen und Gebäude (in denen sich öffentliche Büros und Sozialdienste befinden), Bildung, Gesundheit und Infrastrukturen bestehen einige spezifische (Bau-)Vorschriften, z. B. hinsichtlich Rampen und der Breite der Türen.

## Österreich

Angemessene Vorkehrungen stellen ein individuelles Recht dar und sind im Allgemeinen nicht antizipierend. Sie decken Leistungen in den folgenden Bereichen ab: Bildung, Wohnraum, soziale Sicherheit und Gesundheit, Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen, öffentliche Flächen und Infrastrukturen.

Dies ist innerhalb der gesetzlichen Zuständigkeiten des Bundes und der meisten Bundesländer mit den wichtigen Ausnahmen von Wien und Niederösterreich vollständig abgesichert.

Die Bauvorschriften sehen vor, dass alle neuen Gebäude und öffentlichen Beförderungsmittel bis 2015 für Personen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden müssen. Neue Gebäude und Strukturen, die mit öffentlichen Geldern unterstützt wurden, müssen bereits ab dem 1. Januar 2008 behindertengerecht zugänglich sein.

<sup>(200)</sup> Kamerstukken Tweede Kamer, 2008/2009, 30 859 *Wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met de uitbreiding met onderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs en met wonen.*

<sup>(201)</sup> Diese Vorschrift nennt sich „het rugzakje“ (der Rucksack).

## Polen

Die Verpflichtungen, angemessene Vorkehrungen zu treffen, sind nicht detailliert, sondern eher allgemeiner Natur. Sie beziehen sich auf die Bereiche der Bildung und Gesundheit und zum Teil auf die soziale Sicherheit. Schulen müssen zugänglich sein und die Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen, falls nötig, erfüllen. Innerhalb des Gesundheitssystems und in Bezug auf die soziale Sicherheit existieren spezielle Vorgehensweisen, Leistungen und Institutionen für Personen mit Behinderungen.

Nicht viele Vorschriften beinhalten eine explizit bindende Verpflichtung zur Gewährleistung des Zugangs zu Gütern, Dienstleistungen, öffentlichen Flächen und Infrastrukturen. Dennoch erwähnen zahlreiche Gesetze die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen für Personen mit Behinderungen. Einige davon sind eher vage formuliert, während andere, wie beispielsweise das Baurecht, detaillierte und technische Erläuterungen beinhalten.

## Portugal

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist antizipierend und deckt die Bereiche Bildung, Beschäftigung sowie Güter und Dienstleistungen ab. Alle Bereiche (es existieren weitere) sind durch spezifische nationale Aktionspläne (für Beschäftigung – 2005/2008, für Berufsausbildung von Personen mit Behinderungen, Interventionsprogramm für einen integrativen Arbeitsmarkt, Aktionsplan für die Eingliederung von Personen mit Behinderungen oder arbeitsunfähigen Personen) abgedeckt, die jedoch keine verpflichtenden Vorschriften enthalten. Gemäß dem Gesetz Nr. 33/2008 vom 22. Juli 2008, das Maßnahmen zur Förderung der Zugänglichkeit von Informationen zu bestimmten Gütern für blinde und sehbehinderte Personen enthält <sup>(202)</sup>, müssen große Einzelhandelsgeschäfte blinden und sehbehinderten Personen ab dem 22. Januar 2009 Informationen zu reduzierten Produkten in Brailleschrift zur Verfügung stellen. Dieses Gesetz gilt für alle Einzelhändler, die mindestens fünf Ladenlokale mit einer Fläche von über 300 m<sup>2</sup> besitzen, in denen sowohl Lebensmittel als auch nicht zur Ernährung bestimmte Güter verkauft werden. Solche Einzelhändler sollten in mindestens einem Geschäft pro Ortschaft individuelle Unterstützung für sehbehinderte Menschen zur Verfügung stellen. In den restlichen vier Geschäften muss diese Unterstützung nicht zwingend bereitgestellt werden.

Für den Bereich der Bildung definiert die Gesetzesverordnung 3/2008 vom 7. Januar 2008 die spezifische Unterstützung für die Vorschul-, Grundschul- und sekundäre Schulbildung in öffentlichen, privaten und kooperativen Schulen. Ziel ist die Bereitstellung von angemessenen Bedingungen für den Lernprozess und für die besonderen Lernanforderungen von Schülern mit erheblichen Einschränkungen ihres Aktivitäts- und Teilnahmeniveaus in einem oder mehreren Lebensbereichen.

Die Verpflichtungen sind von den Kosten abhängig. Die Angemessenheit ist nicht definiert.

Hinsichtlich der Zugänglichkeit wird derzeit ein spezifischer nationaler Aktionsplan umgesetzt, der die Zugänglichkeit fördern soll. Die Förderung der Zugänglichkeit in den Bereichen Gebäude, öffentliche Einrichtungen, Person beförderung sowie Informations- und Kommunikationstechnologie stellt den Schwerpunkt dieses Plans dar. Das gesellschaftliche Ziel des Plans besteht in der Eingliederung von Personen mit Behinderungen in die Gesellschaft, um ihnen eine aktive Rolle in der Gesellschaft und ein normales Leben zu ermöglichen. Das im Rahmen dieses Plans geschaffene Umfeld sollte barrierefrei sein und die Bedürfnisse aller Menschen in gleichem Maße erfüllen.

<sup>(202)</sup> Lei n.º 33/2008 de 22 de Julho Estabelece medidas de promoção da acessibilidade à informação sobre determinados bens de venda ao público para pessoas com deficiências e incapacidades visuais.

Die Gesetzesverordnung 163/2006 vom 8. August 2006, die die Zugänglichkeitsregelung für Gebäude und öffentliche Einrichtungen reguliert, sieht in Artikel 9 Folgendes vor:

- 1 – Gebäude und Einrichtungen, die vor August 1997 gebaut wurden, sollten innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (2017) angepasst werden.
- 2 – Gebäude und Einrichtungen, die nach August 1997 gebaut wurden, sollten innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (2012) angepasst werden.
- 3 – Diejenigen Gebäude und Einrichtungen, die unter der Gesetzesverordnung 123/97 vom 22. Mai 1997 gebaut wurden, sind von dieser Verpflichtung ausgenommen.

Alle neuen Gebäude und Einrichtungen sollten den technischen Vorschriften und Maßnahmen dieser Gesetzesverordnung entsprechen und für Personen mit Behinderungen zugänglich sein.

## Rumänien

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist antizipierend und deckt den Bereich der Arbeitsbeziehungen und teilweise auch denjenigen der Bildung ab. Für das Versäumnis der Umsetzung dieser gesetzlichen Vorschriften sind keine entsprechenden Sanktionen festgelegt.

Behörden sind darüber hinaus dazu verpflichtet, Zugangsbedingungen für alle Arten von Diensten durch spezifische Maßnahmen zu gewährleisten. Nach den Bauvorschriften müssen alle neuen Gebäude zugänglich konzipiert sein, um eine Baugenehmigung zu erhalten.

Hinsichtlich der staatlichen Dienste fordert die Gesetzgebung, dass zentrale und lokale Behörden besondere Maßnahmen ergreifen müssen, um die Zugänglichkeit in den Bereichen des öffentlichen Verkehrs, der Bildung, der Kommunikation, des Hotelgewerbes und der Sozialdienste zu gewährleisten. Bei Nichteinhaltung der gesetzlich festgelegten Fristen sind keine Sanktionen definiert.

## Schweden

Gemäß den Bauvorschriften müssen alle neuen Gebäude zugänglich konzipiert sein, um eine Baugenehmigung zu erhalten. In älteren Gebäuden sowie auf öffentlichen Flächen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, müssen leicht entfernbare Hindernisse auf Kosten des Eigentümers beseitigt werden. Wohnraum wird nicht als Fläche angesehen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung steht.

In einzelnen Fällen ist die Last der Zugänglichkeit von der Person mit der Behinderung zu tragen. Unterstützung hierbei bietet das Sozialrecht, während das Antidiskriminierungsgesetz eher eine marginale Rolle spielt. Ausnahmen stellen Arbeitgeber und Hochschulen dar. Hier legt die Diskriminierungsgesetzgebung deutlich fest, dass die Verweigerung der Umsetzung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung gewertet werden kann. Dies ist wahrscheinlich auch für die grundlegende Bildung gültig, obwohl dies im Diskriminierungsgesetz nicht explizit erwähnt wird.

## Slowakische Republik

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist allgemein und deckt teilweise den Bereich der Bildung ab. Universitäten und andere Hochschulen müssen angemessene Bedingungen für Studierende mit Behinderungen schaffen, d.h., sie müssen individuelle Studiengänge, gegebenenfalls längere Studienzeiten, Freistellung von Studiengebühren und sichere Bedingungen für Schulbesuche bieten.

Gemäß den Bauvorschriften müssen alle neuen Gebäude seit Dezember 2002 behindertengerecht zugänglich sein. Dies gilt auch für Infrastrukturen, Telefonzellen, Briefkästen und Geldautomaten.

Der Bereich der staatlichen Dienste wird durch das im Antidiskriminierungsgesetz enthaltene allgemeine Verbot abgedeckt, Personen mit Behinderungen in Bezug auf den Zugang zu und die Bereitstellung von sozialer Sicherheit, Krankenversorgung, Bildung sowie öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen, einschließlich von Wohnraum, zu diskriminieren. Das Antidiskriminierungsgesetz unterscheidet nicht zwischen öffentlichen Flächen und Infrastrukturen.

## Slowenien

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu schaffen, ist in der nationalen Gesetzgebung nicht explizit vorgesehen. Sie wird indirekt vom Berufsbildungs- und Beschäftigungsgesetz für Personen mit Behinderungen verordnet, allerdings auch nur für den Bereich der Beschäftigung.

Die Verpflichtung zur Gewährleistung von Zugänglichkeit bezieht sich nur auf den Bereich der Beschäftigung. Andere Bereiche sind nicht abgedeckt.

## Spanien

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bezieht sich auf die Bereiche öffentliche Flächen, Verkehrswesen, öffentlich verfügbare Güter und Dienstleistungen sowie Kontakt zur öffentlichen Verwaltung.

Angemessene Vorkehrungen werden definiert als „Maßnahmen zur Anpassung der physischen, sozialen und mentalen Umgebung an die spezifischen Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen, die Personen mit einer Behinderung wirksam und praktisch den Zugang oder die Teilhabe unter denselben Bedingungen wie für andere Bürger ermöglichen, ohne eine übermäßige Belastung darzustellen.“

Bestehende öffentliche Güter, die „angemessen anzupassen sind“, müssen vor dem Jahr 2018 angepasst werden. Bei privaten gilt eine längere Frist bis 2021.

Bestehende öffentliche Flächen und Wohnraum, die „angemessen anzupassen sind“, müssen bis zum Jahr 2021 angepasst werden.

Neue öffentliche Güter und Dienstleistungen müssen die Zugänglichkeitsbedingungen vor 2011, private vor 2021 erfüllen.

Neu entwickelte öffentliche Flächen und Wohnraum müssen die Zugänglichkeitsbestimmungen vor 2011 erfüllen.

## Tschechische Republik

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen für bestimmte Bereiche zu treffen, ist im kürzlich verabschiedeten Antidiskriminierungsgesetz geregelt, das drei Monate nach seiner Veröffentlichung in der Sammlung der Rechtsvorschriften in Kraft getreten ist. In Paragraf 3 Absatz 2 fordert das Gesetz, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung der Erwerbstätigkeit, Beförderung, Beratung und Ausbildung sowie Bildung getroffen werden müssen und dass Menschen mit Behinderungen ermöglicht werden soll, öffentliche Dienstleistungen zu nutzen. Bei der Ermittlung der Angemessenheit der Vorkehrungen sollten (nach dem Gesetz) der Umfang, zu dem die Maßnahme die Bedürfnisse der Person mit Behinderung erfüllt, finanzielle und andere Kosten, die Verfügbarkeit von finanzieller Unterstützung sowie die Verfügbarkeit von alternativen Vorkehrungen beachtet werden.

Es ist zudem keine Frist für die Umsetzung der allgemeinen Zugänglichkeit von Gebäuden, die für bestimmte Zwecke genutzt werden, festgelegt. Dennoch müssen alle neuen und renovierten Gebäude so konzipiert sein, dass sie die Sicherheit von Personen mit eingeschränkter Mobilität und Orientierung, die das Gebäude nutzen, gewährleisten.

## Ungarn

Das ungarische System kennt das Konzept der angemessenen Vorkehrungen für die besonderen Anforderungen von Personen mit Behinderungen außerhalb des Bereichs der Beschäftigung nicht. Eine Ausnahme stellt allerdings die Grundschulbildung dar: Hierbei muss der Gemeinderat für den Fall, dass ein Schüler eine Behinderung hat und keine Schule über die nötigen persönlichen und materiellen Ressourcen verfügt, um das Kind auf integrierende Weise zu unterrichten, die notwendigen Vorkehrungen treffen.

In allen anderen Bereichen wird das Thema aus dem Gesichtspunkt einer allgemeinen und antizipierenden Zugänglichkeitsphilosophie angegangen. Die Vorschriften zu den öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen (darunter soziale und Gesundheitsdienste sowie Bildung) und zu den öffentlichen Flächen überschneiden sich, da die Definition einer zugänglichen Dienstleistung die Zugänglichkeit von Flächen (Gebäuden), auf denen die Dienstleistung angeboten wird, beinhaltet. Für die Bereitstellung des Zugangs zu den verschiedenen Dienstleistungen sind unterschiedliche Fristen angesetzt. Für alle staatlichen Aktivitäten endet die Frist am 31. Dezember 2010, für alle privaten am 31. Dezember 2013, wobei im Falle von Gemeinderäten unterschiedliche Fristen für die verschiedenen Dienstleistungen festgelegt sind: 31. Dezember 2008 für Gesundheitsdienste, 31. Dezember 2010 für Kundendienste und 31. Dezember 2009 für alle anderen Dienste (Sozialdienst, Kinderbetreuung, Bildung usw.).

## Vereinigtes Königreich

Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, deckt folgende Bereiche ab: Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Bildung (mit einigen Ausnahmen für einzelne Schulen), Infrastruktur, neue Wohnräume, Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr (einschließlich Taxen), einige Elemente der Immobilienvermietung und die Ausübung öffentlicher Funktionen (darunter die Bereitstellung von öffentlichen Diensten, wie die Instandhaltung von öffentlichen Flächen).

Es existiert keine allgemeine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen für Personen mit Behinderungen durch Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit und Gesundheit zu treffen. Dennoch müssen Behörden (einschließlich der des Gesundheitswesens) alle angemessenen Schritte einleiten, um Verfahren, Richtlinien und

Abläufe zu ändern, die es für Menschen mit Behinderungen unmöglich oder unverhältnismäßig schwierig machen, Leistungen in Anspruch zu nehmen. Verschiedene spezifische Formen von staatlicher Unterstützung und die Gesundheitsversorgung werden durch Sozial- und Gesundheitsdienste geleistet. Auch Anbieter von Sozialversicherungs- und Gesundheitsdiensten, darunter staatliche Sozialämter, Krankenhäuser, Pflegeheime usw., werden als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen angesehen und unterstehen daher derselben allgemeinen Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, wie alle anderen Dienstleister. Alle diese Verpflichtungen, Vorkehrungen zu treffen, sind im Allgemeinen antizipierend. Es besteht ein Standardansatz zur Definition der „Angemessenheit“ (wobei auch die Kosten eine Rolle spielen können). Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, allgemeine Einwände der gerechtfertigten Ungleichbehandlung zu erheben. Hierfür sind grundlegende Reformen von der Regierung des Vereinigten Königreichs vorgeschlagen worden.

## Zypern

Obwohl das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG nicht explizit das Recht auf Zugänglichkeit oder auf angemessene Vorkehrungen außerhalb des Bereichs der Beschäftigung einräumt, impliziert die Natur der gewährten Rechte (die weitaus über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgehen), dass die Verpflichtung zur Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen und Zugänglichkeit ein notwendiges Element ihrer Umsetzung ist. Die meisten Rechte sind jedoch nicht uneingeschränkt und durch die Einführung von „angemessenen Vorkehrungen“ durchsetzbar, die so allgemein definiert sind, dass sie keine verpflichtende Lösung bieten. Wenn die Vorbedingungen jedoch erfüllt sind, was häufig der Fall ist, ist die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen und/oder Zugänglichkeit zu ermöglichen, um die vom Gesetz gewährleisteten Rechte in verschiedenen Bereichen außerhalb der Beschäftigung umzusetzen, ganz klar vorhanden. Darüber hinaus umfasst das Mandat der Gleichbehandlungsstelle, das weit über die Mindestanforderungen der Richtlinie 2000/43/EG hinausgeht, die Förderung der Chancengleichheit ungeachtet u.a. besonderer Bedürfnisse auf dem Gebiet des Sozialschutzes, der Sozialversicherung und Gesundheit, der Bildung sowie des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum. Bei seinen Entscheidungen hat sich die Gleichbehandlungsstelle oft auf diese Vorschriften berufen sowie auf die Vorschriften von europäischen Instrumenten und internationalen Konventionen, um das Recht auf angemessene Vorkehrungen oder Zugänglichkeit in Bereichen wie Bildung und Gesundheit zu begründen. Die Zugänglichkeit von Bauwerken und Infrastrukturen (Gebäude und Straßen) ist durch eine besondere ergänzende Gesetzgebung geregelt, ohne jedoch Personen mit Behinderungen durchsetzbare Rechte zu gewähren.







Europäische Kommission

**Behinderung und europäisches Recht zur Nichtdiskriminierung**

Eine Analyse des Rechts zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2010 – 92 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-13616-0

doi:10.2767/49776

Die Druckausgabe dieser Veröffentlichung ist in Deutsch, Englisch und Französisch erhältlich.



## Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- über die Buchhandlung mit Angabe des Titels, des Verlags und/oder der ISBN-Nummer;
- direkt über eine unserer Verkaufsstellen.

Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://bookshop.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
  - bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Kommission.
- Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://ec.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

Falls Sie an den **Veröffentlichungen** der Generaldirektion Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und Chancengleichheit interessiert sind, können Sie sie unter folgender  
Adresse herunterladen oder kostenfrei abonnieren:

***<http://ec.europa.eu/social/publications>***

Unter der folgenden Adresse können Sie sich auch gerne für den kostenlosen E-Newsletter  
der Europäischen Kommission *Social Europe* anmelden:

***<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>***

**<http://ec.europa.eu/social>**



■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-13616-0



9 789279 136160