



**MAX-PLANCK-STIFTUNG**  
für Internationalen Frieden und  
Rechtsstaatlichkeit • gemeinnützige GmbH

HESSEN



---

**Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen**

---

**Leitfaden für die Normprüfung im Bundesland Hessen**

---

**Erläuternde Kommentierung**

**2016**

---

Herausgeber:  
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration  
Referat Öffentlichkeitsarbeit (Redaktion im Sinne des Presserechts)  
Dostojewskistr. 4, 65187 Wiesbaden  
[www.sozialministerium.hessen.de](http://www.sozialministerium.hessen.de)

Diese Studie wurde von Wiebke Ringel, LL.M. (University of Cape Town), Mitarbeiterin der Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit gGmbH, im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration erstellt. Die Koordinierung für die Max-Planck-Stiftung erfolgte durch Johannes Krusemark-Camin.

Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit gGmbH  
Bergheimer Straße 139–151  
69115 Heidelberg  
[www.mpfpr.de](http://www.mpfpr.de)  
Geschäftsführer: Dr. Tilmann J. Röder, em. Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Die ausschließlichen Nutzungsrechte liegen bei der Hessischen Landesregierung.



## Inhalt

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>6</b>
<b>I. Einleitung.....</b>	<b>10</b>
<b>II. Einführung zur UN-Behindertenrechtskonvention .....</b>	<b>13</b>
1. Entstehung und Zielsetzung der Konvention.....	13
2. Wesentliche Inhalte der Konvention .....	15
3. Auslegungsmethodik und -leitlinien .....	17
3.1 (Autonome) Völkerrechtliche Auslegung .....	17
3.2 Verhältnis zu anderen (universalen) Menschenrechtsinstrumenten.....	20
3.3 Leitlinien der Konvention (Präambel, Art. 1 und 3 UN-BRK) .....	22
3.3.1 Menschenwürde, Vielfalt und individuelle Autonomie .....	23
3.3.2 Materielle Gleichheit, effektive Teilhabe und Inklusion .....	25
3.3.3 Schutz besonders marginalisierter Gruppen.....	26
<b>III. Menschenrechtliches Verständnis von Behinderung.....</b>	<b>27</b>
1. Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen (sozialen) Modell.....	27
2. Begriffsbestimmung der UN-BRK und Verhandlungsgeschichte.....	29
3. Anforderungen an die gesetzliche Umsetzung .....	31
3.1 Wesentliche Strukturelemente.....	31
3.2 Terminologie.....	32
3.3 Beeinträchtigungen .....	34
3.4 Wechselwirkung mit Barrieren .....	38
3.5 Umfassender Schutzbereich .....	40
3.6 Entwicklungsoffenheit .....	45
3.7 Abkoppelung vom Sozialrecht .....	47
<b>IV. Generelle Umsetzungspflichten der Vertragsstaaten .....</b>	<b>48</b>
1. Grundzüge des völkerrechtlichen Pflichtenprogramms .....	48
1.1 Achtungspflicht.....	49
1.2 Schutzpflicht .....	49
1.3 Gewährleistungspflicht .....	50
1.4 Erfolgs- und Verhaltenspflichten .....	53
2. Völkerrechtliche Umsetzung auf Landesebene .....	54
3. Verpflichtungsadressaten legislativer Umsetzungsmaßnahmen .....	57
3.1 Öffentliche Akteure .....	57
3.2 Private Akteure .....	61
4. Ermittlung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs.....	65
4.1 Verhältnis von behinderungsspezifischen regulatorischen Maßnahmen und Harmonisierung sonstiger Normen („twin-track“) .....	67
4.2 Pflicht zur systematischen Normprüfung .....	70

4.3	Spielraum für völkerrechtsfreundliche Auslegung als Alternative zur Normanpassung? ....	71
<b>5.</b>	<b>Progressionsvorbehalt, Art. 4 Abs. 2 UN-BRK.....</b>	<b>75</b>
5.1	Entstehungsgeschichte und Verhältnis zu anderen Menschenrechtsverträgen .....	76
5.2	Bedeutung und Reichweite des Progressionsvorbehalts .....	77
5.3	Einschränkungen des Progressionsvorbehaltes .....	79
5.3.1	Kerngehalt wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte .....	80
5.3.2	Diskriminierungsverbote .....	81
5.4	Pflicht zur sofortigen, aktiven und verbindlichen Planung .....	83
5.5	Fehlen finanzieller und sonstiger Ressourcen .....	86
<b>6.</b>	<b>Partizipation und Repräsentation .....</b>	<b>90</b>
<b>V.</b>	<b>Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Art. 5 UN-BRK.....</b>	<b>92</b>
<b>1.</b>	<b>Entstehungsgeschichte und Verhältnis zu anderen Menschenrechtsinstrumenten .....</b>	<b>93</b>
<b>2.</b>	<b>Allgemeines Diskriminierungsverbot, Art. 5 Abs. 2 UN-BRK .....</b>	<b>94</b>
2.1	Öffentliche und private Verpflichtungsadressaten .....	95
2.2	Sofortige Anwendbarkeit und Verhältnis zum Progressionsvorbehalt .....	95
2.3	Nicht-akzessorischer Charakter .....	95
2.4	Schutzbereich: „ <i>aufgrund von Behinderung</i> “ .....	97
2.5	Diskriminierungstatbestand .....	100
2.6	Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen/Zulässige Differenzierungen.....	104
<b>3.</b>	<b>Vertiefung: Angemessene Vorkehrungen („<i>reasonable accommodation</i>“),.....</b>	<b>117</b>
3.1	Rechtsnatur: Integraler Bestandteil des Diskriminierungsverbotes.....	117
3.2	Begriff und Inhalt angemessener Vorkehrungen .....	118
3.3	Einzelfallbezug .....	120
3.4	Verhältnis von angemessenen Vorkehrungen und Zugänglichkeit/Barrierefreiheit.....	121
3.5	Grenze: Unverhältnismäßige oder unbillige Belastung, Art. 2 UN-BRK.....	124
3.5.1	Relevante Abwägungsfaktoren .....	124
3.5.2	Berücksichtigung von Kosten- und Ressourcenauswirkungen.....	125
3.5.3	Auswirkungen auf die Betroffenen (insb. Schwere der Benachteiligung, Stigmatisierungswirkung und Mehrfachdiskriminierungen).....	128
3.5.4	Wechselwirkung mit anderen Rechten, insb. Kernbereichsbetroffenheit.....	130
<b>4.</b>	<b>Legislative Verankerung des Diskriminierungsverbots der UN-BRK.....</b>	<b>135</b>
<b>5.</b>	<b>Rechtsschutz und prozessuale Durchsetzung des Diskriminierungsverbots.....</b>	<b>139</b>
<b>6.</b>	<b>Besondere Maßnahmen („<i>special measures</i>“), Art. 5 Abs. 4 UN-BRK.....</b>	<b>141</b>
<b>Quellen- und Literaturverzeichnis .....</b>	<b>146</b>	
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>162</b>	

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ADA	Americans with Disabilities Act of 1990
Add.	Addendum
ADHS	Aufmerksamkeitsdefizit-/Hyperaktivitätsstörung
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AJWH	Asian Journal for WTO & International Health Law Policy
AMW HV	Arzneimittel- und Wirkstoffherstellungsverordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayBGG	Bayerisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
Bd(d).	Band/Bände
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
BLT	Bulletin of the World Health Organization
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
BtPrax	Betreuungsrechtliche Praxis (Zeitschrift)
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAT	Committee against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Cir.	Circuit (amerikanischer Gerichtsbezirk)
cm	Zentimeter
CRC	Committee on the Rights of the Child
CRPD	Committee on the Rights of Persons with Disabilities
d.h.	das heißt

ders.	derselbe
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
Drucks.	Drucksache
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
engl.	englisch
et al.	et allii/ae
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-GMP	European Union Guidelines of Good Manufacturing Practice
e.V.	eingetragener Verein
f.(ff.)	folgende
Fakultativprotokoll	Fakultativprotokoll der UN-BRK zum Individualbeschwerdeverfahren
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
HessBGG	Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung
HessKHV	Hessische Kommunikationshilfeverordnung
HessKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HIV	Humane Immundefizienz-Virus
HRC	Human Rights Committee (Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen)
HRLR	Human Rights Law Review
Hrsg.	Herausgeber/-in/-innen
HSchG	Hessisches Schulgesetz
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICERD	International Convention on the Elimination of Racial Discrimination
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICD-10	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems of the World Health Organisation, 10 <sup>th</sup> Revision (Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme der Weltgesundheitsorganisation)
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation)
insb.	insbesondere
IPU	Inter-Parliamentary Union
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von

i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KVF	Kringvarp Føroya (öffentlich-rechtlicher Fernsehsender der Färöer-Inseln)
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Persons (lesbische/homosexuelle, bisexuelle, transgender und intersexuelle Personen)
it.	littera (Buchstabe)
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
m.w.N	mit weiteren Nachweisen
NdsBGG	Niedersächsisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung
No.	Number (englisch)
Nr.	Nummer
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o. ä.	oder ähnliche(s)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
ORF	Österreichischer Rundfunk
Rt.	Részvénnytársaság (ungarische Aktiengesellschaft)
OVG	Oberverwaltungsgericht
para(s)	paragraph(s)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
S.	siehe
sic	so (im Originaltext)
SGB	Sozialgesetzbuch
S.O.	siehe oben
sog.	sogenannte(n)
Trans*	Platzhalter für sämtliche Bezeichnungen von Personen, deren selbst empfundene geschlechtliche Identität sich von einer etwaigen biologischen Geschlechtszuordnung unterscheidet bzw. von der binären Geschlechtszuordnung Mann/Frau abweicht.
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN Principles	UN Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care (1991)
UN Standard Rules	United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (1993)
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention)
UNBRK-Vertragsausschuss	Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechten von Menschen mit Behinderungen (United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities)

UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UN Doc	United Nations Document
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
USA	United States of America
USCA	Code of Laws of the United States of America
usw.	und so weiter
v.	versus
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Weltaktionsprogramm	Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (1982)
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)
Wiener Erklärung	Abschlusserklärung der Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention)
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland)
UN HRCouncil	United Nations Human Rights Council (Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen)
UN HRC	United Nations Human Rights Committee (Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen)

## I. Einleitung

- 1 Menschen mit Behinderungen zählen im Hinblick auf die Gewährleistung von Menschenrechten weltweit mit zu den am meisten marginalisierten Gruppen. Um die Stellung von Menschen mit Behinderungen zu stärken sowie ihre wirksame und diskriminierungsfreie gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 23. Dezember 2006 (Behindertenrechtskonvention, im Folgenden auch UN-BRK oder Konvention) verabschiedet.
- 2 Die Bundesrepublik Deutschland hat die Behindertenrechtskonvention ohne Vorbehalte ratifiziert. Das innerstaatliche Zustimmungsgesetz<sup>1</sup> ist mit Verkündung am 26. März 2009 in Kraft getreten.
- 3 Die Behindertenrechtskonvention setzt in vielen Bereichen neue Maßstäbe, die den unterzeichnenden Vertragsstaaten in hohem Maße einen aktiven Gestaltungsauftrag auferlegen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der von ihnen anerkannten Rechte zu treffen.<sup>2</sup> Die daraus resultierende völkerrechtliche Verantwortung umfasst die gesamte föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.<sup>3</sup> Dies erlangt besondere Bedeutung, weil die Behindertenrechtskonvention gerade in Kernbereichen der Länderzuständigkeiten (u.a. Bildung, Kultur und Medien, Heim- und Psychiatriewesen) weitreichende, teils innovative Regelungen enthält.<sup>4</sup>
- 4 Das **Bundesland Hessen** plant vor diesem Hintergrund eine systematische Überprüfung des landesrechtlichen Normenbestandes auf Grundlage der Behindertenrechtskonvention.<sup>5</sup> Der Hessische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>6</sup> enthält eine entsprechende Selbstverpflichtung der Landesregierung:

*„Die Hessische Landesregierung überprüft alle Landesnormen auf ihre Vereinbarkeit mit den sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen.“<sup>7</sup>*

- 5 Die **Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit (Max-Planck-Stiftung)** unterstützt in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration das Normprüfungsvorhaben der Hessischen Landesregierung durch die Entwicklung des vorliegenden Prüfleitfadens zur UN-BRK.

---

<sup>1</sup> BGBI. 2008 II, S. 1419.

<sup>2</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. a UN-BRK.

<sup>3</sup> Auf völkerrechtlicher Ebene ergibt sich die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland (als Vertragsstaat), die Einhaltung und ordnungsgemäße Umsetzung der Behindertenrechtskonvention auch auf Landesebene zu gewährleisten, aus Art. 4 Abs. 5 UN-BRK. Zur problematischen Frage der Bindungswirkung und Umsetzungsverpflichtung der Behindertenrechtskonvention auf Landesebene nach innerstaatlichem Recht, vgl. die Ausführungen bei Rn. 168 ff.

<sup>4</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern (2012), S. 1f; Aichele/Scherr, Diskussionspapier: Ergebnisse der Normprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz (2014), DIMR (Hrsg.), S. 7.

<sup>5</sup> Vgl. zudem Beschluss des Hessischen Landtags vom 3. Dezember 2009, 18. Wahlperiode, Drucks. 18/1673, Punkt 1: „Der Landtag fordert die Landesregierung auf, die Auswirkungen und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu prüfen.“.

<sup>6</sup> Beschluss des Hessischen Kabinetts vom 2. Juli 2012.

<sup>7</sup> Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (2012), Kapitel 3 (Recht und Verwaltungshandeln), Grundsatzziel 1.

- 6 Der **Prüfleitfaden** setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Im vorliegenden **ersten Teil** werden grundlegende Fragestellungen zur UN-BRK näher erläutert und kommentiert. Zu der noch relativ jungen<sup>8</sup> Konvention existiert bisher nur wenig umfassende Sekundärliteratur. Die Praxis des zuständigen Vertragsremiums auf UN-Ebene, des Ausschusses für Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNBRK-Vertragsausschuss), befindet sich ebenfalls in einem frühen Stadium. Hinzu kommt, dass um verschiedene Regelungen des Vertragstextes in den Verhandlungen bis zuletzt intensiv und kontrovers gerungen wurde.<sup>9</sup> Spiegelbildlich zeichnen sich in der deutschen Rechtspraxis erhebliche Kontroversen über die Auslegung und Reichweite der Konventionspflichten ab.<sup>10</sup>
- 7 Angesichts dessen dienen die kommentierenden Erläuterungen des Prüfleitfadens dazu, ein besseres Verständnis des gesetzgeberischen Handlungsauftrags zu vermitteln. Die Kommentierung konzentriert sich nach einer allgemeinen Einführung zur Behindertenrechtskonvention (II.) auf das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung (III.), Umfang und Inhalt der allgemeinen Umsetzungspflichten der Vertragsstaaten (IV.) sowie das Konzept von Gleichheit und Nichtdiskriminierung im Lichte der neuen Konvention (V.).
- 8 Der **zweite Teil** des Leitfadens enthält ein Prüfraster für die Durchführung der Normprüfung. Darin werden Fragestellungen und Kriterien dargelegt, welche wesentliche Vorgaben der UN-BRK komprimiert wiedergeben. Das Prüfraster setzt sich aus zwei Prüfschritten zusammen, einer Vorprüfung (A) und der eigentlichen Normprüfung (B). Ziel des Prüfrasters ist die systematische und leichtere Identifizierung von Landesnormen, die gegen die Vorgaben der UN-BRK verstößen oder die verbessert werden könnten, um die Ziele und Vorgaben der UN-BRK schneller oder wirksamer zu erreichen.
- 9 Um den Praxisbezug des Prüfleitfadens zu verstärken, werden ausgewählte Landesnormen als Fallbeispiele herangezogen. Es erfolgt jedoch keinesfalls eine Prüfung des landesrechtlichen Normenbestandes durch die Max-Planck-Stiftung. Der Prüfleitfaden als Form technischer Beratungshilfe soll es vielmehr den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hessischen Landesministerien erleichtern, Gesetze und/oder einzelne Vorschriften selbst systematisch auf eine materiell-rechtliche Vereinbarkeit mit den relevanten völkerrechtlichen Vorgaben zu überprüfen.
- 10 Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass sich das völkerrechtliche Verständnis der Behindertenrechtskonvention in vielen Bereichen noch erheblich im Fluss befindet. Die ordnungsgemäße Umsetzung der Behindertenrechtskonvention bleibt in diesem Sinne eine dynamische Aufgabe, welche die Beobachtung und erforderlichenfalls Reaktion auf zukünftige Rechtsentwicklungen erfordert. Bei der Anwendung des Prüfleitfadens sind daher gegebenenfalls neuere Erkenntnisse (insbesondere aus der Arbeit des UNBRK-Vertragsausschusses), welche im Erarbeitungszeitraum nicht berücksichtigt werden konnten, im Auge zu behalten.

---

<sup>8</sup> In-Kraft-Treten am 3. Mai 2008.

<sup>9</sup> Vgl. Degener, RdJB 2009, 200, 204; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1052 (dort Fn. 41).

<sup>10</sup> Vgl. etwa zur (unmittelbaren) Geltung der UN-BRK und Frage der inklusiven Schulbildung VGH Hessen vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09; DIMR (Hrsg.), Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09) (2010); Von Bernstorff, RdJB 2011, 203; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010); Porscher/Langer/Rux, Gutachten zu den völkerrechtlichen und innerstaatlichen Verpflichtungen aus dem Recht auf Bildung nach Art. 24 des UN-Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2008). Zur Diskussion um psychiatrische Unterbringungen und Zwangsbehandlungen vgl. u.a. Marschner, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 203; Böhm, BtPrax 2009, 218; Garlipp, BtPrax 2009, 55; Masuch/Gmati, NZS 2013, 521.

- 11** In der Gesamtschau soll der Prüfleitfaden bei der Überprüfung bestehender Landesnormen sowie zukünftigen Rechtsetzungsmaßnahmen als einheitlicher Referenzrahmen für die Einhaltung und ordnungsgemäße Umsetzung der Behindertenrechtskonvention dienen.

## II. Einführung zur UN-Behindertenrechtskonvention

### 1. Entstehung und Zielsetzung der Konvention

- 12 Angesichts der existierenden Kernverträge des internationalen Menschenrechtsschutzes stellt sich die durchaus berechtigte Frage nach dem Bedürfnis für eine (weitere<sup>11</sup>) Spezialkonvention in dem ohnehin komplexen Vertragssystem der UN.<sup>12</sup>
- 13 Universelle Rechtsgarantien, die unterschiedslos für alle Menschen gelten, sind vor allem in den beiden UN-Menschenrechtspakten von 1966, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), enthalten. Weitere normative Ausgestaltungen erfährt der internationale Menschenrechtsschutz unter anderem in dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (Anti-Rassendiskriminierungskonvention), dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folterkonvention), dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) sowie dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention). Die Geltung dieser Gewährleistungen auch für Menschen mit Behinderungen wird nicht bestritten.<sup>13</sup>
- 14 Allerdings hat sich auf Ebene der UN zunehmend die Einsicht durchgesetzt, dass die bisherigen Menschenrechtsübereinkommen in der Praxis nur unvollkommen zu einem effektiven Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen konnten.<sup>14</sup> Insbesondere die beiden Kernpakte adressieren nicht ausdrücklich Belange von Menschen mit Behinderungen, was nicht zuletzt durch die fehlende explizite Benennung von „*Behinderung*“ als verbotenes Diskriminierungsmerkmal veranschaulicht wird.<sup>15</sup> Das „*Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen*“ (1982) und die „*Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen*“ (1993)<sup>16</sup> setzten als Vorläuferregelungen zur Behindertenrechtskonvention zwar wichtige Signale,<sup>17</sup> konnten als unverbindliche Instrumente mit Empfehlungscharakter jedoch keine nachhaltige Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen bewirken.<sup>18</sup> Die erste ausdrückliche Inbezugnahme von

---

<sup>11</sup> Weitere prominente themenspezifische Menschenrechtsübereinkommen sind die Anti-Rassendiskriminierungskonvention, die Frauenrechtskonvention und die Kinderrechtskonvention.

<sup>12</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 22; Light, Disability and Human Rights, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 9, 12ff; Rioux/Cabert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1, 10.

<sup>13</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 5; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 7 und 12; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 12f; Light, Disability and Human Rights, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 9, 13f; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1042.

<sup>14</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6; Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 1; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), 12; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007) 1041, 1042; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 14; Light, Disability and Human Rights, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 9, 13f.

<sup>15</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 22; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 12f; Rioux/Carbert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1, 3; Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200.

<sup>16</sup> The United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (1993), im Folgenden „UN Standard Rules“.

<sup>17</sup> OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 12.

<sup>18</sup> Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass den UN Standard Rules zumindest durch die UN-Menschrechtskommission eine gewisse Autorität zugeschrieben wurden: „[The Commission on Human Rights [...] ]recognizes that any violation of the fundamental principle of equality or any discrimination or other negative differential treatment of persons with disabilities inconsistent with the United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities is an infringement of the human rights of persons with disabilities [...]“, vgl. UN

Menschen mit Behinderungen in einer verbindlichen Völkerrechtsquelle, nämlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Kinderrechtskonvention,<sup>19</sup> hatte gar den unerwünschten Effekt, dass daraus zum Teil eine Einschränkung der staatlichen Verpflichtungen in Hinblick auf die übrigen Bestimmungen der Kinderrechtskonvention abgeleitet wurde.<sup>20</sup>

- 15 Die Feststellung u.a. des früheren UN-Sonderberichterstatters über Menschenrechte und Behinderung, Leandro Despouy, sowie des UN-Vertragsausschusses zum Sozialpakt, wonach in den meisten Staaten die Voraussetzungen für eine effektive Verwirklichung fundamentaler Rechte von Menschen mit Behinderungen schlicht nicht gegeben sind,<sup>21</sup> bezog sich dabei keineswegs nur auf Entwicklungsländer oder ärmere Teile der Welt:<sup>22</sup>

*"[T]here is no country, in which a major policy and programme effort is not required."*<sup>23</sup>

*"According to a report by the Secretary-General, developments over the past decade in both developed and developing countries have been especially unfavourable from the perspective of persons with disabilities."*<sup>24</sup>

- 16 Nachdem eine umfassende UN-Studie aus dem Jahr 2002<sup>25</sup> die Einschätzung zur Unzulänglichkeit existierender nationaler und internationaler Rechtsinstrumente untermauerte,<sup>26</sup> wurde innerhalb von nur fünf Jahren die Behindertenrechtskonvention verhandelt und im Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Nach Erreichen der erforderlichen Zahl von Ratifikationen trat die Behindertenrechtskonvention am 3. Mai 2008 in Kraft und belegt mittlerweile den zweiten Rang unter den Menschenrechtskonventionen mit den meisten Vertragsstaaten (nach der Kinderrechtskonvention).<sup>27</sup>
- 17 Es handelt sich bei der Behindertenrechtskonvention um das erste universale Völkerrechtsdokument, welches explizit<sup>28</sup>, verbindlich<sup>29</sup> und umfassend<sup>30</sup> die menschrechtliche Situation von Menschen mit Behinderungen adressiert.<sup>31</sup> Die wesentliche Errungenschaft der Behindertenrechtskonvention wird darin gesehen, dass Menschen mit Behinderungen als Träger umfassender Menschenrechte zu mehr Öffentlichkeit und Sichtbarkeit verholfen wird und ihre Belange nicht länger nur als Randthema behandelt

---

Commission on Human Rights, Resolution 1998/31; hierzu Rioux/Cabert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1, 5f; Quinn/Degener, Human Rights and Disabilities (2002), S. 26.

<sup>19</sup> CRC, General Comment No. 9, para. 2; Lawson, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), 563, 576.

<sup>20</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 13; Degener, RdJB 2009, 200, 206 (dort Fn. 45).

<sup>21</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6; CESCR, General Comment No. 5.

<sup>22</sup> Ebenso Arbour, UN High Commissioner for Human Rights, Statement for the General Assembly Ad-Hoc Committee, Seventh Session (27.01.2006), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7stathchr.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>23</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 8.

<sup>24</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 10.

<sup>25</sup> Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002).

<sup>26</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 23.

<sup>27</sup> Degener, RdJB 2009, 200.

<sup>28</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 5, para. 5; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 22; Degener, Behindertenrecht 2009, 34.

<sup>29</sup> Zu den unverbindlichen Vorläufern der Behindertenrechtskonvention zählen wie angesprochen das Weltaktionsprogramm (1982) und die UN Standard Rules (1993), vgl. Rioux/Cabert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1, 4f.

<sup>30</sup> Eine verbindliche, allerdings nur punktuelle Regelung zu Menschen mit Behinderungen findet sich bereits in Art. 23 Kinderrechtskonvention.

<sup>31</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 22; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 7; Degener, RdJB 2009, 200; Rioux/Cabert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1, 3ff.

werden.<sup>32</sup> Die Behindertenrechtskonvention stellt damit einen Gegenentwurf zur überkommenen „*invisibility*“<sup>33</sup> von Menschen mit Behinderungen in rechtlichen und gesellschaftlichen Ordnungen dar. Durch den spezifischen Zuschnitt auf die Situation von Menschen mit Behinderungen wird der materielle Gehalt vieler Menschenrechte konkretisiert und dadurch ebenso der Inhalt staatlicher Verpflichtungen präzisiert.<sup>34</sup> Die Behindertenrechtskonvention verfolgt dabei einen ganzheitlichen Ansatz, der über den Bereich der Nichtdiskriminierung hinaus geht und umfassende staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für das gesamte Spektrum von Menschenrechten festlegt.<sup>35</sup>

## 2. Wesentliche Inhalte der Konvention

- 18 Das Übereinkommen umfasst neben der (unverbindlichen) Präambel 50 Artikel. Nach Zweck (Art. 1 UN-BRK), Definitionen (Art. 2 UN-BRK) und Allgemeinen Grundsätzen (Art. 3 UN-BRK) der Konvention sind in Art. 4 UN-BRK die allgemeinen Pflichten der Vertragsstaaten niedergelegt. Die Artikel 5–30 UN-BRK enthalten materielle Gewährleistungen, wovon einige als Querschnittsbestimmungen (z.B. Art. 9 UN-BRK zur Schaffung von Zugänglichkeit und Barrierefreiheit) und andere als sektorspezifische Garantien (z.B. das Recht auf Bildung in Art. 24 UN-BRK) ausgestaltet sind. Nicht alle materiellen Bestimmungen vermitteln zugleich subjektive Rechte (vgl. etwa Art. 8 UN-BRK bzgl. Bewusstseinsbildung; teilweise auch verneint für Art. 26 UN-BRK bzgl. Rehabilitation<sup>36</sup>). In den Artikeln 31–40 UN-BRK wird der institutionelle bzw. organisatorische Rahmen für die Implementierung der Behindertenrechtskonvention näher geregelt. Darin sind zunächst besondere Staatspflichten (Art. 31–33 UN-BRK) zu statistischen Datensammlungen, internationaler Zusammenarbeit und innerstaatlichem Monitoring vorgesehen. Auf Ebene der Vereinten Nationen wird als zuständiges Vertragsgremium der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNBRK-Vertragsausschuss) bestimmt (Art. 34ff UN-BRK). Der Vertragsausschuss überwacht die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in den Vertragsstaaten, und zwar schwerpunktmäßig durch ein turnusmäßiges<sup>37</sup> Staatenberichtsverfahren nach dem Vorbild anderer Menschenrechtskonventionen. Die Artikel 41–50 UN-BRK enthalten die üblichen Schlussbestimmungen völkerrechtlicher Verträge.
- 19 Zur Behindertenrechtskonvention existiert außerdem ein Fakultativprotokoll, welches einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag darstellt.<sup>38</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat zusammen mit der UN-BRK am 30. März 2007 auch das Fakultativprotokoll ratifiziert. Das Fakultativprotokoll richtet ein Individualbeschwerdeverfahren in Form von sog. Mitteilungen („*Communications*“) an den UNBRK-Vertragsausschuss ein (Art. 1 Fakultativprotokoll). Daneben sieht Art. 6 Fakultativprotokoll die Möglichkeit eines gezielten Untersuchungsverfahrens bei Hinweisen auf schwere und systematische

---

<sup>32</sup> Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 9; Rioux/Cabert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1; Lawson, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), 563, 584.

<sup>33</sup> Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 13; Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), Introduction, S. 1; vgl. auch Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 12.

<sup>34</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 23f; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041; so auch die Forderung in Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 9.

<sup>35</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 203; Waddington, Breaking New Ground, in: Arnardóttir/Quinn, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 111, 115.

<sup>36</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2012), S. 29 und 31.

<sup>37</sup> Eine Neuerung enthält die Behindertenrechtskonvention allerdings insoweit, als der UNBRK-Vertragsausschuss auch zwischenzeitlich Berichte anfordern kann (vgl. Art. 35 Abs. 2 UN-BRK), um besser auf aktuelle Entwicklungen und akute Problemfelder zu reagieren, Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1060f.

<sup>38</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 202.

Menschenrechtsverletzungen vor.<sup>39</sup> Mit Zustimmung des betroffenen Staates kann der UNBRK-Vertragsausschuss in diesem Zusammenhang auch Staatenbesuche durchführen (Art. 6 Abs. 2 Fakultativprotokoll).

- 20 Eine gewisse Zurückhaltung ist geboten hinsichtlich der vielfachen Bekräftigung, die Konvention enthalte keine „neuen“ Rechte.<sup>40</sup> Zwar war die Verabschiedung der Konvention von dem Konsens getragen, dass keine neuen Menschenrechte, geschweige denn Sonderrechte, kreiert werden sollten.<sup>41</sup> Die Behindertenrechtskonvention enthält jedoch erhebliche substantielle Konkretisierungen und geht aus dogmatischer Sicht durchaus neue Wege.<sup>42</sup> Die UN-BRK bekennt sich dabei zu einem modernen und rechtebasierten Verständnis von Behinderung und setzt in vielen Bereichen auf neue Interpretationsansätze bzw. Maßstäbe.<sup>43</sup>

21 **Beispiele:**

Ein Beispiel ist die Gewährleistung der Freiheit und Integrität der Person (Art. 14, 15, 17 UN-BRK) in Verbindung mit der Achtung von individueller Autonomie und Selbstbestimmung (vgl. Art. 12 UN-BRK). Ein Bericht des OHCHR<sup>44</sup> geht davon aus, dass die UN-BRK hier eine radikale Abkehr von der hergebrachten völkerrechtlichen Bewertung von (psychiatrischen) Zwangsunterbringungen markiert.<sup>45</sup> Insbesondere sollen psychiatrische Unterbringungen aufgrund von Tatbeständen wie „Unzurechnungsfähigkeit“ o.ä. nicht mehr ohne Weiteres zulässig sein. Ein weiteres Beispiel ist die erstmalige explizite und rechtsverbindliche Gewährleistung von Inklusion als Teil des Menschenrechts auf Bildung.<sup>46</sup>

- 22 Einige Bestimmungen finden überhaupt kein direktes Vorbild im System der universalen Menschenrechtsverträge.<sup>47</sup> Dies betrifft zum Beispiel die Gewährleistung von Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit (Art. 9 UN-BRK)<sup>48</sup> sowie das Institut der angemessenen Vorkehrungen als integraler Bestandteil des Diskriminierungsverbotes (vgl. Art. 2, Art. 5 Abs. 3, Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK).<sup>49</sup> Innovative Vertragsformulierungen finden sich ferner in den Gewährleistungen zum Schutz vor Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung (Art. 16 UN-BRK) sowie zum Schutz bei Katastrophen und humanitären Notlagen (Art. 11 UN-BRK).<sup>50</sup>

---

<sup>39</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 30.

<sup>40</sup> Denkschrift der Bundesregierung BT-Drucks. 16/10808, S. 46f; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 31; vgl. Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1050; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 32.

<sup>41</sup> Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/10808, S. 46; Degener, RdJB 2009, 200, 207; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 13; Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200.

<sup>42</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 22-24; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007) 1041 und 1050; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 32.

<sup>43</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 32; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 1ff. und S. 16; DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern (2012), S. 1.

<sup>44</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte).

<sup>45</sup> UN HRCouncil, Thematic Study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 48; vgl. Kayess/French, HRLR 8 (2008) 1, 29; Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 133.

<sup>46</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the right of persons with disabilities to education (2013), para. 3; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1049; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 11f.

<sup>47</sup> Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 12; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1050.

<sup>48</sup> Allerdings besteht eine inhaltliche Verbindung zu Art. 5 lit. f Anti-Rassendiskriminierungskonvention (Zugang zu öffentlichen Orten und öffentlich angebotenen Diensten).

<sup>49</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 206 und 207f; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1049f; De Campos Velho Martel, International Journal on Human Rights 8/14 (2001), 85ff.

<sup>50</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1050.

23 Die Behindertenrechtskonvention strebt somit eine Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtschutzes an, was sich vielfach in einem höheren oder jedenfalls klarer definierten Schutzstandard<sup>51</sup> sowie spiegelbildlich in einer Verschärfung der staatlichen Pflichtenbindung niederschlägt.<sup>52</sup>

### 3. Auslegungsmethodik und -leitlinien

#### 3.1 (Autonome) Völkerrechtliche Auslegung

24 Die Behindertenrechtskonvention als Völkerrechtsquelle ist autonom auszulegen, das heißt es kann nicht ohne Weiteres auf eine bekannte oder gefestigte Auslegung vergleichbarer Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts zurückgegriffen werden. Ebenso wenig sollte jedenfalls nicht unbesehen eine juristische Auslegungspraxis zu verwandten Rechtsakten der Europäischen Union (EU) oder Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) übernommen werden.

25 **Beispiel:**  
Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen als Bestandteil des Diskriminierungsverbotes in Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK ist in ähnlicher Form auch in der europäischen Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlung in Beruf und Beschäftigung) enthalten. Allerdings bezieht die Richtlinie die Verweigerung angemessener Vorkehrungen nicht unmittelbar in die Definition verbotener Diskriminierungstatbestände ein (vgl. Art. 2 RL-2000/78/EG) ein,<sup>53</sup> sondern normiert in Art. 5 RL-2000/78/EG die Schaffung angemessener Vorkehrungen als scheinbar separate Leistungspflicht.<sup>54</sup> Demgegenüber statuiert die Behindertenrechtskonvention die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen als integralen Bestandteil des Diskriminierungsverbotes (Art. 5 Abs. 3 UN-BRK i.V.m. Art. 2 Abs. 3 UN-BRK). Zudem ging die Rechtsprechungspraxis des EuGH bei Auslegung der Richtlinie zunächst von einem Ausschlussverhältnis zwischen Behinderung und Krankheit aus,<sup>55</sup> während das Behinderungsverständnis der Konvention diese Unterscheidung nicht macht, sondern auch krankheitsbedingte Beeinträchtigung originär in den Schutz der Konvention einbezieht.<sup>56</sup>

26 Ebenso enthält die UN-BRK z.T. deutliche Abweichungen von den Wertungen der EMRK.<sup>57</sup> Aufgrund von Art. 14 UN-BRK, jedenfalls nach derzeitiger Auslegung durch den UN-BRK-Vertragsausschuss, werden freiheitsentziehende Maßnahmen grundsätzlich als konventionswidrig angesehen, wenn die Maßnahme an Kriterien wie „Unzurechnungsfähigkeit“, „Einsichtsunfähigkeit“ o.ä. anknüpft. Demgegenüber anerkennt

---

<sup>51</sup> Von Bernstorff, ZaÖRV 67 (2007), 1041, 1047.

<sup>52</sup> Vgl. zur Konkretisierung der staatlichen Pflichtenbindung auch Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200.

<sup>53</sup> Vgl. Art. 2 RL-2000/78/EG im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK; vgl. Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 94.

<sup>54</sup> Waddington, Implementing the Framework Employment Directive, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 107, 109.

<sup>55</sup> EuGH vom 11.07.2006 – C-13/05 (Chacón Navas), Leitsatz 1 und Ziff. 44.

<sup>56</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23; Aichele/Scherr, Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz, DIMR (Hrsg.) (2014), S. 46; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 2. Der EuGH hat seine frühere Rechtsprechung im Lichte der Behindertenrechtskonvention relativiert und das in der Chacón Navas-Entscheidung niedergelegte Exklusivitätsverhältnis von Behinderung und Krankheit aufgegeben, vgl. EuGH vom 11.04.2013 - C-335/11 und C-337 (Ring), Ziff. 40ff.

<sup>57</sup> Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 148.

Art. 5 EMRK ausdrücklich „*unsoundness of mind*“ als einen Ausnahmetatbestand, in dem (in engen Grenzen) rechtmäßige Freiheitsentziehungen erfolgen können.<sup>58</sup>

- 27 Die gewohnheitsrechtlichen Regeln der völkerrechtlichen Vertragsauslegung sind teilweise in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) niedergelegt.<sup>59</sup> Gemäß Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seiner Ziele und Zwecksetzung auszulegen.
- 28 Ausgangspunkt ist danach der Wortlaut des Vertragstextes. Dabei ist einem objektiven Auslegungsansatz zu folgen und nach der üblichen Wortbedeutung zu fragen.<sup>60</sup> Die Konkretisierung des Wortsinns stellt bei völkerrechtlichen Verträgen allerdings oft eine besondere Herausforderung dar. Aufgrund der Vielfalt rechtlicher, gesellschaftlicher und kultureller Traditionen in den Vertragsstaaten sowie teils gegenläufiger Interessen politischer oder wirtschaftlicher Natur ist die Erzielung einer Einigung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden. Um Verhandlungsblockaden zu überwinden und die Akzeptanz (und damit Aussicht auf Ratifikation und Umsetzung) in möglichst vielen Staaten zu erhöhen, sind Vertragstexte häufig in besonders großem Umfang von der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und allgemein gehaltener Formulierungen geprägt. Dies trifft insbesondere zu auf kontroverse Verhandlungsthemen. Hier ist sorgfältig zu ermitteln, in welchem Umfang einerseits umstrittene Punkte mangels Einigung gerade keinen Eingang in eine verbindliche Vertragsbestimmung gefunden haben und somit keine konkrete innerstaatliche Umsetzungspflicht auslösen. Andererseits können aber auch vorsichtig formulierte Textpassagen durchaus verbindliche völkerrechtliche Vorgaben enthalten.<sup>61</sup>

- 29 **Beispiele:**  
Um den Begriff der Behinderung wurde bei den Verhandlungen der Behindertenrechtskonvention bis zuletzt kontrovers gerungen.<sup>62</sup> Im Ergebnis verzichteten die Verhandlungsparteien auf die Festlegung einer verbindlichen Definition.
- 30 Ebenso wurde die Gewährleistung der Integrität der Person in Art. 17 UN-BRK auf eine minimalistische Formulierung reduziert, da für eine explizite Regelung von brisanten Punkten wie medizinische Zwangsbehandlungen keine konsensfähige Sprachregelung gefunden werden konnte.<sup>63</sup>
- 31 Einige der vagen oder „weichen“ Formulierungen der UN-BRK („*shall enable*“, „*appropriate measure*“), welche für völkerrechtliche Abkommen durchaus typisch und üblich sind,<sup>64</sup> haben einige innerstaatliche Gerichte veranlasst, den Inhalt und Umfang der staatlichen Pflichtenbindung zurückhaltend auszulegen.<sup>65</sup>

---

<sup>58</sup> Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 148.

<sup>59</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 640; Herdegen, ‘Interpretation in International Law’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 260, 261; Crawford, Brownlie’s Principles of Public International Law (2012), S. 380.

<sup>60</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 640; Herdegen, ‘Interpretation in International Law’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 260, 261; Crawford, Brownlie’s Principles of Public International Law (2012), S. 381.

<sup>61</sup> CERD, General Recommendation No. 32, para. 30: „*The use in the paragraph of the verb ‚shall‘ in relation to taking special measures clearly indicates the mandatory nature of the obligation to take such measures. The mandatory nature of the obligation is not weakened by the addition of the phrase ‚when the circumstances so warrant‘ [...].*“.

<sup>62</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 204; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23.

<sup>63</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1052 (dort Fn. 41); Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 29.

<sup>64</sup> CERD, General Recommendation No. 32, para. 30.

<sup>65</sup> VGH Hessen vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09, Ziff. 37; dem folgend OVG Lüneburg vom 16.09.2010 – 2 ME 278/10, Ziff. 14.

32 Verbindlich für die Wortlautauslegung sind grundsätzlich nur die authentischen Sprachfassungen (vgl. Art. 33 Abs. 2 WVRK).<sup>66</sup> Zu den authentischen Sprachfassungen der Behindertenrechtskonvention gehören gem. Art. 50 UN-BRK nur der englische, französische, russische, spanische, chinesische und arabische Wortlaut. Keine authentische Sprachfassung ist somit die amtliche deutsche Übersetzung, auf die sich Deutschland, Liechtenstein, Österreich und die Schweiz verständigt haben. Die praktischen Konsequenzen, die sich aus Unstimmigkeiten zwischen der deutschen und den authentischen Sprachfassungen ergeben können, verdeutlichen nicht nur kritische Stellungnahmen seitens der Betroffenenverbände.<sup>67</sup> Ebenso hat der UNBRK-Vertragsausschuss im Staatenberichtsverfahren zu Österreich gerügt, dass die amtliche deutsche Übersetzung die Behindertenrechtskonvention teils ungenügend wiedergibt, und diesbezüglich explizit vor konventionswidrigen Maßnahmen auf Grundlage der deutschen Sprachfassung gewarnt.<sup>68</sup>

33 **Beispiele:**

Die deutsche amtliche Sprachfassung verwendet den Begriff „*Integration*“ statt „*Inklusion*“ als Übersetzung des englischen Wortes „*inclusion*“ (vgl. z. B. die deutsche Übersetzung von Art. 24 UN-BRK),<sup>69</sup> obwohl sich hinter diesen Begrifflichkeiten jeweils unterschiedliche Konzepte und damit unter Umständen unterschiedliche Komponenten der staatlichen Pflichtenbindung verbergen.<sup>70</sup>

34 Ebenso ist die amtliche Übersetzung von „*public authorities*“ mit „*staatlichen Behörden*“ (etwa in Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK) etwas unglücklich. Der Geltungsanspruch der UN-BRK bezieht sich insofern nicht nur auf staatliche Behörden im engeren Sinne, sondern erstreckt sich grundsätzlich auf alle öffentlichen Stellen sowie auf mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestattete private Rechtsträger (z.B. Beliehene).<sup>71</sup> In der deutschen Sprachfassung kommt dies nur unzureichend zum Ausdruck.

35 Ebenso wenig spiegelt allerdings die sog. Schattenübersetzung<sup>72</sup>, welche aufgrund dieser und anderer Kritikpunkte von Betroffenenverbänden unter Federführung des NETZWERK ARTIKEL 3 e.V. erstellt wurde und wichtige Hinweise auf verbesserungswürdige Passagen der amtlichen Übersetzung enthält, die authentischen Sprachfassungen zweifelsfrei wider. So wird in der Schattenübersetzung der englische Begriff „*accessibility*“ mit „*Barrierefreiheit*“ anstatt mit „*Zugänglichkeit*“ (amtliche Sprachfassung) übersetzt. Jedoch deutet die authentische englische Sprachfassung in Art. 9 Abs. 1 S. 2 UN-BRK darauf hin, dass Barrierefreiheit zwar wichtiger Bestandteil des Konzepts von „*accessibility*“, hiermit aber nicht vollständig deckungsgleich ist.<sup>73</sup>

36 In Zweifelsfällen und bei Mehrdeutigkeit ist deshalb eine verbindliche Sprachfassung (etwa die englische oder französische Fassung) dem deutschen Text vorzuziehen.

---

<sup>66</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 652.

<sup>67</sup> Eine Schattenübersetzung, die aufgrund nachhaltiger Kritik von Betroffenenverbänden erstellt wurde, ist abrufbar unter <http://www.brk-allianz.de/index.php/m-brk-fassungen.html> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>68</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 6f; dort auch Kritik an der deutschen Begriffsverwendung Übersetzung von Art. 19 UN-BRK („*Living independently and being included in the community*“).

<sup>69</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 6f.

<sup>70</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the right of persons with disabilities to education (2013), para. 4 und 7; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 11.

<sup>71</sup> Vertiefend [Abschnitt IV. 3](#).

<sup>72</sup> Abrufbar unter <http://www.brk-allianz.de/index.php/m-brk-fassungen.html> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>73</sup> Vgl. zur wohl fehlenden Synonymität von „*Barrierefreiheit*“ und „*Zugänglichkeit*“ Aichele/Scherr, Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz, DIMR (Hrsg.) (2014), S. 26 (dort Fn. 46).

- 37 Verbleibt es bei der Mehrdeutigkeit des Wortlautes, ist auf den Zusammenhang und die Ziel- und Zwecksetzung der Konvention zurückzugreifen. Dabei findet als Teil des Regelungszusammenhangs auch die an sich unverbindliche Präambel Berücksichtigung (Art. 31 Abs. 2 WVRK).<sup>74</sup> Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist der Schwerpunkt auf die effektive Verwirklichung der Konventionsziele zu legen.<sup>75</sup> Relevant sind in dieser Hinsicht vor allem Art. 1 UN-BRK (Zweck) und Art. 3 UN-BRK (Allgemeine Grundsätze) sowie wiederum die Präambel.
- 38 Die historische Auslegung, also die Analyse der Entstehungsgeschichte und der Umstände des Vertragsschlusses, wird in Art. 32 WVRK zwar nur als ergänzendes Auslegungsmittel genannt.<sup>76</sup> Allerdings erschließt sich häufig erst durch Auswertung der Verhandlungsgeschichte bzw. der vorbereitenden Arbeiten (sog. *travaux préparatoires*) die volle Regelungsintention der verschiedenen Bestimmungen.<sup>77</sup> Viele Formulierungen, ebenso wie einige systematische Elemente der Behindertenrechtskonvention, werden überhaupt erst in Zusammenschau mit der Verhandlungsgeschichte verständlich.<sup>78</sup> Deshalb wird auch vorliegend für die Kommentierung der Behindertenrechtskonvention auf die vorbereitenden Materialien zurückgegriffen.

### 3.2 Verhältnis zu anderen (universalen) Menschenrechtsinstrumenten

- 39 Als sog. Spezialkonvention beabsichtigt die Behindertenrechtskonvention ein Zuschneiden menschenrechtlicher Garantien auf die Verhältnisse und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen.<sup>79</sup> Trotz dieser normativen Spezialität hat die Auslegung und Anwendung der Konvention nicht isoliert, sondern unter Berücksichtigung der Gewährleistungen in anderen universalen Menschenrechtsverträgen zu erfolgen.<sup>80</sup> In diesem Sinne ist auch die Präambel der UN-BRK zu verstehen, die eine ausdrückliche Bezugnahme zu anderen relevanten völkerrechtlichen Instrumenten enthält (vgl. Präambel lit. d UN-BRK). Dies betrifft insbesondere die folgenden Menschenrechtsverträge:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Anti-Rassendiskriminierungskonvention)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention)
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folterkonvention).

---

<sup>74</sup> Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law (2012), S. 381; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 22.

<sup>75</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 644; Herdegen, 'Interpretation in International Law', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 260, 265.

<sup>76</sup> Vgl. Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200.

<sup>77</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 645; Herdegen, 'Interpretation in International Law', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 260, 263.

<sup>78</sup> Von Bernstorff, ZaÖRV 67 (2007), 1041, 1052 (dort Fn. 41).

<sup>79</sup> Von Bernstorff, ZaÖRV 67 (2007), 1041, 1046.

<sup>80</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 13.

40 Zu vorstehenden Übereinkommen existiert zum Teil bereits eine umfangreiche Sammlung an Materialien und Kommentierungen, die stellenweise als Auslegungshilfe für die Behindertenrechtskonvention herangezogen werden können.<sup>81</sup> Relevant sind hier insbesondere Stellungnahmen der anderen Vertragsgremien auf UN-Ebene in Form von Allgemeinen Bemerkungen („General Comments“) sowie in Staatenberichts- und Individualbeschwerdeverfahren.<sup>82</sup> In diesem Sinne greift auch der zuständige UNBRK-Vertragsausschuss im Staatenberichtsverfahren zur Behindertenrechtskonvention auf die Stellungnahmen anderer Gremien zurück.<sup>83</sup> An einigen Stellen enthält die UN-BRK gar selbst Bezugnahmen zu Gewährleistungen in anderen Vorgängerkonventionen.

41 **Beispiel:**

Gemäß Art. 14 Abs. 2 UN-BRK sind bei freiheitsentziehenden Maßnahmen die allgemeinen Garantien internationaler Menschenrechtsnormen zu beachten. Einschränkungen der persönlichen Freiheit und Sicherheit von Menschen mit Behinderungen sind angesichts dessen u.a. auch an Art. 9 und 10 Zivilpakt zu messen.<sup>84</sup>

42 In anderer Hinsicht können sich ebenfalls Wechselwirkungen zwischen der Behindertenrechtskonvention und anderen Menschenrechtsübereinkommen ergeben. So enthält die neue Konvention nur wenige explizite Bestimmungen zur Einschränkbarkeit oder zu Rechtfertigungsmöglichkeiten. Hieraus folgt jedoch nicht immer eine schrankenlose Rechtsgarantie, vielmehr kann insofern unter Umständen eine Berücksichtigung der insbesondere in Bezug auf andere Menschenrechtsverträge entwickelten Rechtfertigungsdogmatik herangezogen werden.<sup>85</sup>

43 Allerdings sind stets die innovativen Besonderheiten und die spezielle Zielsetzung der Behindertenrechtskonvention im Blick zu behalten, aus denen sich durchaus unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und andere Abweichungen ergeben können. In diesem Fall sollte die Auslegung anderer universalen Menschenrechtsabkommen nicht unbesehen für die Zwecke der Behindertenrechtskonvention übernommen werden.

44 **Beispiele:**

Art. 19 UN-BRK garantiert, dass „*Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben*“. Anders als es der Wortlaut auf den ersten Blick nahelegt, bezieht sich der Wesensgehalt von Art. 19 UN-BRK gerade nicht auf das klassische Recht der Freizügigkeit bzw. freien (örtlichen) Wohnsitznahme, welches bereits durch Art. 18 UN-BRK gewährleistet wird. Deshalb ist zweifelhaft, ob der Schrankenkatalog von Art. 12 Abs. 1 Zivilpakt zur freien Wahl des Wohnortes auf Art. 19 UN-BRK übertragen werden kann.<sup>86</sup>

45 Art. 5 Abs. 4 UN-BRK regelt besondere Maßnahmen („*special measures*“) zur Herbeiführung tatsächlicher Gleichberechtigung. Derartige besondere Maßnahmen gelten nicht als (verbotene) Diskriminierung i.S.v. Art. 5 UN-BRK. Ähnliche Bestimmungen enthalten Art. 1 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 2 der Anti-Rassendiskriminierungskonvention. Während allerdings letzteres Übereinkommen grundsätzlich von der

---

<sup>81</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 51; Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200.

<sup>82</sup> Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200.

<sup>83</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 20.

<sup>84</sup> Von Bernstorff, ZaÖRV 67 (2007), 1041, 1052 (dort Fn. 41).

<sup>85</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84; Von Bernstorff, ZaÖRV 67 (2007), 1041, 1047; vgl. allgemein Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390.

<sup>86</sup> Banafsche, Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 251, 258.

vorübergehenden Natur besonderer Maßnahmen ausgeht,<sup>87</sup> könnten besondere Maßnahmen im Sinne der Behindertenrechtskonvention wohl durchaus dauerhaft erforderlich sein.<sup>88</sup> Insofern weist die Behindertenrechtskonvention wiederum Parallelen zur Frauenrechtskonvention auf: Neben zeitweiligen Maßnahmen gemäß Art. 4 Abs. 1 Frauenrechtskonvention können auf Grundlage von Art. 4 Abs. 2 Frauenrechtskonvention auch permanente besondere Maßnahmen getroffen werden.<sup>89</sup>

- 46 Schließlich ist Art. 4 Abs. 4 UN-BRK zu beachten, wonach bei etwaigen Abweichungen oder Unterschieden von Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention zu anderen menschenrechtlichen Gewährleistungen der Vorrang der günstigeren Norm gilt.<sup>90</sup> Dies betrifft nicht nur völkerrechtliche Parallelbestimmungen, sondern auch nationale Rechtsgarantien. Ähnliche Gewährleistungen finden sich etwa in Art. 5 Abs. 2 Zivilpakt, Art. 5 Abs. 2 Sozialpakt und in Art. 46 Kinderrechtskonvention.<sup>91</sup> Somit setzt sich im Ergebnis das jeweils höchste Schutzniveau durch.<sup>92</sup>

### 3.3 Leitlinien der Konvention (Präambel, Art. 1 und 3 UN-BRK)

- 47 Die Behindertenrechtskonvention legt in Art. 3 UN-BRK sog. Allgemeine Grundsätze nieder, die teilweise bereits in der Präambel anklingen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Prinzipien:

- Achtung der dem Menschen innenwohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit;
- Nichtdiskriminierung;
- volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft;
- Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit;
- Chancengleichheit;
- Zugänglichkeit;
- Gleichberechtigung von Mann und Frau;
- Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

Zusammen mit Art. 1 UN-BRK (Zweck) dienen diese übergreifenden Prinzipien als Interpretationsleitlinien für die übrigen Konventionsbestimmungen.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> CERD, General Recommendation No. 32, para. 16.

<sup>88</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>89</sup> CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 15f.

<sup>90</sup> Von Bernstorff, ZaÖRV 67 (2007), 1041, 1047; Waddington, Breaking New Ground, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 111, 117.

<sup>91</sup> Vertiefend Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 702.

<sup>92</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 61; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 13; Waddington, Breaking New Ground, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 111, 117; vertiefend Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 697.

<sup>93</sup> OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 17; Degener, Behindertenrecht 2009, 34f.

### 3.3.1 Menschenwürde, Vielfalt und individuelle Autonomie

- 48 Ein Kernanliegen der Behindertenrechtskonvention ist die Betonung der Menschenwürde und die Achtung der individuellen Autonomie von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 lit. a UN-BRK, Art. 1 S. 1 UN-BRK, Präambel lit. a, h, i, j, m, n und y UN-BRK).<sup>94</sup>
- 49 Die hervorgehobene Stellung der Menschenwürde erinnert an Art. 1 GG. Graduelle Unterschiede könnten sich dennoch daraus ergeben, dass das Würdeverständnis der Behindertenrechtskonvention in besonderem Maße den Bereich der freien Persönlichkeitsentfaltung und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen heraushebt (Art. 3 lit. a i.V.m. Präambel lit. n UN-BRK), wobei die Grenzen zu dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Grundgesetzes (Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG) fließend sein dürfen. Wesentliches Element ist hier die Freiheit, eigene – auch „unvernünftige“ und risikobehaftete – Entscheidungen zu treffen (Art. 3 lit. a UN-BRK).<sup>95</sup> In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass nach dem herkömmlichen Verständnis vieler nationaler Rechtsordnungen der Würdebegriff bzw. das Persönlichkeitsrecht oft zu sehr am Maßstab des (erwachsenen) nicht behinderten Menschen konkretisiert werden.<sup>96</sup> Zudem enthält die Behindertenrechtskonvention neben der staatlichen Achtungs- und Schutzpflicht (vgl. Art. 1 Abs. 1 GG) eine explizite Förderpflicht in Bezug auf die Menschenwürde (Art. 1 S. 1, Art. 12 Abs. 3 UN-BRK und Präambel lit. j UN-BRK).<sup>97</sup> Hier kann die Behindertenrechtskonvention durchaus durch neue Impulse zur Fortentwicklung des Würdeverständnisses beitragen.
- 50 Eine zentrale Konkretisierung erfährt der Schutz der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen in Art. 12 UN-BRK hinsichtlich der gleichen Anerkennung vor dem Recht. Danach wird von Art. 12 UN-BRK neben der Rechtsfähigkeit (Anerkennung als Rechtssubjekt) zugleich auch die Handlungs- und Entscheidungsbefugnis von Menschen mit Behinderungen, als dynamische Komponente im Sinne der selbstbestimmten und persönlichen Ausübung von Rechten, umfassend geschützt.<sup>98</sup> Die Behindertenrechtskonvention geht diesbezüglich von der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Systemen substituierter Entscheidungsfindung, welche an vermeintliche geistige oder psychische/psychosoziale Defizite der betroffenen Personen anknüpfen, aus.<sup>99</sup> Dies betrifft insbesondere ersetzende Entscheidungsbefugnisse Dritter wie z.B. Betreuer und Betreuerinnen, gesetzliche Vertreter und Vertreterinnen, Richter und Richterinnen, Ärzte und Ärztinnen, Anstaltsleiter und Leiterinnen o.ä. Ebenso sind Ausschlüsse von Rechten und rechtlichen Befugnissen (z.B. Entziehung des Wahlrechts) sowie jede Form von Zwangsmaßnahmen, welche an die unterstellte fehlende Einsichtsfähigkeit oder an sonstige

<sup>94</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 4; Degener, RdJB 2009, 200, 204.

<sup>95</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 4 und 22; Degener, RdJB 2009, 200, 205.

<sup>96</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 204.

<sup>97</sup> Lachwitz, in: Trenk-Hinterberger/Lachwitz/Kreutz, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 1 Rn. 1.

<sup>98</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 12ff; Aichele/Degener, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 37, 41; Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 200f. Anders noch zum Zivilpakt Nowak, CCPR (2005), Art. 16 Rn. 4, welcher aufgrund des Wortlauts von Art. 16 Zivilpakt dort nur die Anerkennung der Rechtsfähigkeit, nicht aber die rechtliche Handlungsfähigkeit als geschützt ansieht.

<sup>99</sup> CRPD, General Comment No. 1, insb. para. 7, 9, 12ff und 26ff; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 19f; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 24f; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 28; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 27; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 21f; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 21f; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 32; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 25; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 21f; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 22; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 29f; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 24f; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 33f; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 33f; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 22; Aichele/Degener, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 37, 38 und 47.

geistige oder psychische/psychosoziale Beeinträchtigungen der Betroffenen anknüpfen, unter Geltung der Behindertenrechtskonvention kritisch zu bewerten.

- 51 Der UNBRK-Vertragsausschuss sieht jedenfalls Kriterien wie „Unzurechnungsfähigkeit“ generell als untauglich und diskriminierend an.<sup>100</sup> Ebenso steht der UNBRK-Vertragsausschuss Rechtfertigungsversuchen unter Verweis auf das vermeintlich „beste Interesse“ und den Schutz der Betroffenen grundsätzlich ablehnend gegenüber.<sup>101</sup> Schließlich werden die Vertragsstaaten in die Pflicht genommen, auch bei Personen mit schweren Beeinträchtigungen und intensivem Unterstützungsbedarf (vgl. Präambel lit. j UN-BRK)<sup>102</sup> die notwendigen Vorkehrungen und Unterstützungsmaßnahmen zur Ermöglichung einer eigenen Entscheidungsfindung zu treffen (Art. 12 Abs. 3 UN-BRK).<sup>103</sup> Die Ermöglichung einer unterstützten Entscheidungsfindung von Personen mit etwaigen individuellen Beeinträchtigungen wird vom UNBRK-Vertragsausschuss als „absolute“<sup>104</sup> Verpflichtung gesehen, welche nicht dem Vorbehalt progressiver Realisierung (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK) bzw. dem Vorbehalt einer unverhältnismäßigen Belastung (Art. 5 Abs. 2, 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 UN-BRK) unterfällt.<sup>105</sup>
- 52 Außer für Art. 12 UN-BRK hat die Grundwertung der Behindertenrechtskonvention für eine größtmögliche Autonomie und Entscheidungsfreiheit von Menschen mit Behinderungen große Relevanz für die Auslegung von Art. 19 UN-BRK (Unabhängige Lebensführung)<sup>106</sup> und Art. 22 UN-BRK (Schutz der Privatsphäre) sowie für Einschränkungen und die Rechtfertigung von Maßnahmen im Hinblick auf Art. 14 UN-BRK (Freiheit und Sicherheit der Person), Art. 15 UN-BRK (Schutz vor unmenschlichen und entwürdigenden Behandlungen), Art. 17 UN-BRK (Unversehrtheit der Person) und Art. 29 UN-BRK (Politische Teilhabe, einschließlich des Wahlrechts)<sup>107</sup>).<sup>108</sup>
- 53 Zu den Leitprinzipien der Behindertenrechtskonvention gehört ferner die Akzeptanz von Behinderung als Ausdruck menschlicher Vielfalt sowie die Würdigung positiver Beiträge von Menschen mit Behinderungen für die gesamte Gesellschaft (Artikel 3 lit. d UN-BRK, Präambel lit. i und m UN-BRK).<sup>109</sup> Die Konvention bekräftigt eine Grundwertung, welche Behinderungen nicht als Makel oder Defekt, sondern als normalen Bestandteil menschlichen Lebens und Zusammenlebens ansieht.<sup>110</sup> Das Ziel der vollwertigen Inklusion von Menschen mit Behinderungen dient dabei nicht allein der Verwirklichung individueller Rechte. Zugleich

<sup>100</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 13f. und para. 15.

<sup>101</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 21.

<sup>102</sup> Vgl. CRPD, General Comment No. 1, para. 18 und para 29 lit. a; Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199, 202; Lachwitz, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 67, 78.

<sup>103</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 16ff; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 27f; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 27; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 24; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 22; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 22; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 28; Aichele/Degener, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 37, 48 und 57; Aichele/Von Bernstorff, BtPrax 2010, 199; Lachwitz, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 67, 71ff.

<sup>104</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 34.

<sup>105</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 30 und 34; vgl. Lachwitz, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 67, 71.

<sup>106</sup> Vertiefend Lachwitz, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 67, 78.

<sup>107</sup> Hierzu CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary (2013), para. 9.4; CRPD, General Comment No. 1, para. 29 lit. f und 48; vgl. ferner die Kritik des UNBRK-Vertragsausschusses im Staatenberichtsverfahren: CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 48; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 48.

<sup>108</sup> Vertiefend CRPD, General Comment No. 1, para. 32 ff.

<sup>109</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 4.

<sup>110</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 4; UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, catalina devandas-Aguilar (2015), para. 19(c); Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 4 und 6f.

soll die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention eine „Humanisierung der Gesellschaft“<sup>111</sup> und somit eine allgemeine Steigerung und Bereicherung des Gemeinwohls bewirken.<sup>112</sup>

- 54 Diese Maxime beeinflusst die Auslegung insbesondere derjenigen Gewährleistungen, welche die effektive Teilhabe in der Gesellschaft zum Gegenstand haben, also zum Beispiel Art. 9 UN-BRK (Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit), Art. 24 UN-BRK (Bildung), Art. 26 UN-BRK (Rehabilitation) oder Art. 27 UN-BRK (Beruf und Beschäftigung).

- 55 **Beispiel:**  
Die Unterrichtung von Kindern mit Behinderungen an Regelschulen ist derzeit zum Teil noch mit nicht unerheblichem finanziellen, organisatorischen und personellen Aufwand verbunden. Nach dem Grundverständnis der Konvention dient die schulische Inklusion neben der Verwirklichung der Individualrechte der betroffenen Kinder mit Behinderungen zugleich der Verbesserung des gemeinschaftlichen Umfelds auch für die übrigen Schüler/-innen, Lehrer/-innen, Eltern etc. Danach wird beispielsweise die Verbreitung von Gebärdensprache als genuine kulturelle Bereicherung und nicht nur als behinderungsspezifische Unterstützungsleistung angesehen.<sup>113</sup>

### 3.3.2 Materielle Gleichheit, effektive Teilhabe und Inklusion

- 56 Zu den Grundpfeilern der Behindertenrechtskonvention gehört ferner das Gleichheitsgebot.<sup>114</sup> Neben der Gewährleistung von Nichtdiskriminierung (Art. 3 lit. b und 5 UN-BRK) sind weitere Ausprägungen die volle und wirksame Teilhabe sowie die Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 lit. c UN-BRK), Chancengleichheit (Art. 3 lit. e UN-BRK) und Zugänglichkeit (Art. 3 lit. f UN-BRK). Aus der Zusammenschau dieser Bestimmungen geht hervor, dass die Behindertenrechtskonvention von einem materiellen Gleichheitskonzept ausgeht.<sup>115</sup> Daraus folgt eine Gestaltungspflicht des Staates, aktiv auf die Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen für eine effektive Rechtsausübung und gesellschaftliche Teilhabe hinzuwirken.<sup>116</sup> Die Behindertenrechtskonvention erschöpft sich also nicht in dem Verbot von Diskriminierungen, sondern fordert die vollwertige Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen menschlichen Lebens.
- 57 Ausstrahlungswirkung hat das Prinzip der materiellen Chancengleichheit und effektiven Teilhabe u.a. auf Art. 9 UN-BRK (Zugänglichkeit)<sup>117</sup>, Art. 21 UN-BRK (Zugang zu Informationen), Art. 24 UN-BRK (Bildung), Art. 25 UN-BRK (Gesundheit), Art. 27 UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung), Art. 29 (politische und öffentliche Teilhabe) und Art. 30 UN-BRK (kulturelle Teilhabe).

---

<sup>111</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 4.

<sup>112</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 8.

<sup>113</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 8.

<sup>114</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 204; Degener, 'Disabled People, Non-Discrimination of', in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 13.

<sup>115</sup> CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 16; Degener, RdJB 2009, 200, 205.

<sup>116</sup> Degener, 'Disabled People, Non-Discrimination of', in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 3.

<sup>117</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 29 und 31.

### 3.3.3 Schutz besonders marginalisierter Gruppen

- 58 Die Behindertenrechtskonvention strebt einen effektiveren menschenrechtlichen Schutz von allen Menschen mit Behinderungen an. Gleichzeitig hebt die Konvention innerhalb des geschützten Personenkreises spezifische Untergruppen hervor, die aufgrund von Mehrfachdiskriminierungen o.ä. besonders häufig von Menschenrechtsverstößen betroffen sind.<sup>118</sup>
- 59 Die Behindertenrechtskonvention identifiziert in diesem Zusammenhang explizit Frauen und Kinder als besonders gefährdete Gruppen, für die in verschiedenen Konventionsbestimmungen besondere Regelungen enthalten sind (so in Präambel lit. q, r und s, Art. 3 lit. g und h, Art. 4 Abs. 3, Art. 6, Art. 7, Art. 16 Abs. 5, Art. 23 Abs. 3 und 4, Art. 24 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. c, Art. 25 lit. b, Art. 28 Abs. 2 lit. b, Art. 30 Abs. 5 lit. d UN-BRK). Die Berücksichtigung etwaiger besonderer Belange von Frauen und Kindern spielt damit eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der UN-BRK.<sup>119</sup> Ebenso dürften erhebliche Wechselwirkungen mit der Umsetzung der Frauenrechts- und der Kinderrechtskonvention bestehen (vgl. Präambel lit. d UN-BRK).
- 60 Davon abgesehen sollen die mit der Umsetzung der UN-BRK befassten Stellen, einschließlich des Gesetzgebers, generell für das Problem von Mehrfachdiskriminierung und mehrdimensionalen Menschenrechtsverletzungen sensibilisiert werden (vgl. Präambel lit. p UN-BRK). Die Vertragsstaaten haben insofern die Verantwortung, im Rahmen der Implementierung der Behindertenrechtskonvention weitere besonders gefährdete bzw. marginalisierte Gruppen von Menschen mit Behinderungen zu identifizieren und ihre Belange entsprechend zu berücksichtigen. Dies könnte u.a. Menschen mit Behinderungen innerhalb der folgenden Bevölkerungs- oder Personengruppen betreffen: Ausländer und Ausländerinnen, Personen mit Migrationsgeschichte, ebenso ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten, Flüchtlinge, Asylbewerber und Asylbewerberinnen sowie Menschen in ländlichen<sup>120</sup> Gegenden und ältere<sup>121</sup> Menschen.
- 61 Als Auslegungsleitlinie hat der Schutz besonders gefährdeter Gruppen große Bedeutung in Bezug auf das Diskriminierungsverbot (Art. 5 UN-BRK, dort insbesondere auch im Zusammenhang mit angemessenen Vorrangrechten i.S.v. Art. 5 Abs. 2, 3 UN-BRK und besonderen Maßnahmen i.S.v. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK). Ebenso hat der Schutz besonders gefährdeter Personen eine gesteigerte Relevanz im Rahmen von Art. 13 UN-BRK (Zugang zur Justiz), Art. 16 UN-BRK (Freiheit von Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch), Art. 19 UN-BRK (Unabhängige Lebensführung), Art. 24 UN-BRK (Bildung) sowie Art. 27 UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung).

---

<sup>118</sup> UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, catalina devandas-Aguilar (2015), para. 26; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 20.

<sup>119</sup> UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, catalina devandas-Aguilar (2015), paras. 19(c) und 26; Degener, RdJB 2009, 200, 206.

<sup>120</sup> CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 13.

<sup>121</sup> Mahler, Elder abuse and neglect in Germany, Stellungnahme des DIMR für die 5. Sitzung der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer (30. Juli-1. August 2014); vgl. CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11f; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 30; CESCR, General Comment No. 20, para. 28.

### III. Menschenrechtliches Verständnis von Behinderung

#### Art. 1 S. 2 i.V.m. Präambel lit. e UN-BRK

##### 1. Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen (sozialen) Modell

- 62 Zentrales Anliegen der Behindertenrechtskonvention ist ein grundsätzliches Umdenken in Bezug auf das Verständnis von Behinderung.<sup>122</sup> Die neue Konvention markiert insofern einen Paradigmenwechsel weg von dem sog. medizinischen (defizitorientierten) Modell von Behinderung hin zu einem menschenrechtlichen (sozialen) Ansatz.<sup>123</sup>
- 63 Das medizinische Modell betrachtet Behinderung als individuelles Defizit (Funktions- bzw. Leistungseinschränkung), welches dazu führt, dass die betroffene Person im gesellschaftlichen Leben auf Sonderbehandlungen angewiesen ist.<sup>124</sup> Menschen mit Behinderungen werden danach als hilfsbedürftige Objekte staatlicher Fürsorge angesehen.<sup>125</sup>

##### 64 Übersicht 1

###### Medizinisches (individuelles) Modell

- beschreibt Behinderung als Defizit des Individuums
- steht in Konflikt mit Wertungen der UN-BRK

- 65 **Beispiel:**  
Das medizinische Modell sieht die Behinderung von Rollstuhlfahrern/-innen in der Unfähigkeit zu laufen. Diese individuelle „Schwäche“ macht die betroffene Person hilfsbedürftig und auf eine Sonderbehandlung durch die Gesellschaft angewiesen.
- 66 Demgegenüber versteht das soziale Modell, welches der UN-BRK zugrunde liegt,<sup>126</sup> Behinderungen als Resultat (fehlerhafter, unbedachter, einseitiger) gesellschaftlicher Entscheidungen und Umweltbedingungen.<sup>127</sup>

- 67 **Beispiel:**  
Nach dem sozialen Modell entsteht die Behinderung von Rollstuhlfahrern/-innen erst dadurch, dass aufgrund gesellschaftlicher Konventionen eine Vielzahl von Gebäuden ohne Rampenzugänge oder Aufzüge gebaut wurden; dass keine ebenen Einstiegsmöglichkeit für Transportmittel vorgesehen wird; dass Cafés, Restaurants, Theater, Kinos zu eng für Rollstuhlplätze konzipiert wurden; dass Anrichten, Waschbecken oder Bedienungsknöpfe zu hoch angebracht wurden.

<sup>122</sup> Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 1; Welti, in: Forum behinderter Juristinnen und Juristen, Gesetz zur Sozialen Teilhabe, Vorwort (Mai 2013), abrufbar unter [http://www.forsea.de/projekte/Teilhabesicherungsgesetz/2013-05-03\\_GST\\_Bremen.pdf](http://www.forsea.de/projekte/Teilhabesicherungsgesetz/2013-05-03_GST_Bremen.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>123</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 889; Degener, RdJB 2009, 200.

<sup>124</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 889 und 905f; Degener, Disability Studies Quarterly 26/2 (2006).

<sup>125</sup> Degener, RdJB 2009, 200.

<sup>126</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern (2012), S. 1.

<sup>127</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005) 887, 889; Degener, Disability Studies Quarterly 26/2 (2006).

68 Das wesentliche Defizit, welches durch politische oder regulatorische Maßnahmen auszugleichen ist, liegt danach in der Gesellschaft (und nicht in der Person).<sup>128</sup>

69 **Übersicht 2**

**Menschenrechtliches (soziales) Modell**

- beschreibt Behinderung als Defizit der Gesellschaft
- Grundwertung der UN-BRK

70 Kern des menschenrechtlichen Behinderungsmodells der UN-BRK ist dabei die Akzeptanz menschlicher Vielfalt (vgl. Präambel lit. i und m, Art. 3 lit. d UN-BRK). Dahinter steht die Erkenntnis, dass kein Mensch in jeder Hinsicht über „perfekte“ biologische Voraussetzungen oder Sinneswahrnehmungen verfügt.<sup>129</sup> Ebenso wenig haben Menschen absolut identische körperliche, geistige oder sonstige Fähigkeiten.

71 Ob sich das Vorhandensein oder Fehlen einer bestimmten Eigenschaft negativ auswirkt, wird erst durch gesellschaftliche Normen festgelegt. Erfahrungen in der Vergangenheit zeigen, dass diese gesellschaftlichen Gewohnheiten oftmals auf falschen Annahmen oder Ignoranz gegenüber Menschen mit Behinderungen beruhen.<sup>130</sup> Die besonderen Schwierigkeiten von Menschen mit Behinderungen sind deshalb keine logische, natürliche oder unvermeidbare Folge einer persönlichen Unfähigkeit oder Hilfsbedürftigkeit, sondern haben ihre Ursache in (künstlich) erzeugten Hindernissen – im Sprachgebrauch der Konvention „Barrieren“ – in der Außenwelt und im sozialen Umfeld.<sup>131</sup>

72 **Beispiele:**

Das menschliche Hörvermögen ist nicht bei jedem Menschen in gleichem Umfang ausgeprägt. Ob und in welchem Umfang aus einer beeinträchtigten Hörfähigkeit eine behinderungsspezifische Benachteiligung resultiert, hängt allerdings von den gesellschaftlichen Gewohnheiten ab.

73 (1): Es gibt Menschen mit stark vermindertem oder fehlendem Hörvermögen. Allerdings führt erst die Verbreitung von verbaler Sprache dazu, dass diese Personengruppe in vielen Lebensbereichen mit Kommunikationsschwierigkeiten konfrontiert wird. Als Folge stellt fehlendes Hörvermögen in unserer Gesellschaft eine Behinderung dar. Dies wäre jedoch anders, wenn alternative Kommunikationsformen wie Gebärdensprache als Norm akzeptiert wären. Die gesellschaftlichen Verständigungsmöglichkeiten des Einzelnen würden dann durch Hörschäden nicht eingeschränkt, sodass betroffene Menschen nicht zwingend als „behindert“ identifiziert würden.

74 (2): Es gibt Menschen mit einem sog. absoluten Gehör, also der Fähigkeit, die Tonhöhe eines akustischen Signals (etwa einer musikalischen Note) exakt zu bestimmen. Im Erwachsenenalter ist diese Fähigkeit in westlichen Gesellschaften nur bei wenigen Menschen ausgeprägt. Allerdings hat das Fehlen eines absoluten Gehörs im Alltagsleben auch kaum praktische Konsequenzen.<sup>132</sup> Anders wäre dies in einem gesellschaftlichen Umfeld, welches auf Menschen mit absolutem Gehör zugeschnitten ist – zum Beispiel

<sup>128</sup> Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 5; Rioux/Carbert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1. Flóvenz, The Implementation of the UN Convention and the Development of Economic and Social Rights as Human Rights, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 257, 261.

<sup>129</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 10.

<sup>130</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005) 887, 889.

<sup>131</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 889; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 1; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1048.

<sup>132</sup> Selbst in Musikerkreisen sind Nutzen und Nachteil eines absoluten Gehörs unterschiedlich bewertet.

weil Wortbedeutungen in der gesprochenen Sprache von der (exakten) Tonhöhe abhängen.<sup>133</sup> Für Menschen ohne absolutes Gehör wäre die Kommunikation in einer solchen Sprache nur mit fremder Übersetzungshilfe oder technischer Unterstützung möglich. In diesem fiktiven Szenario wäre das Fehlen eines absoluten Gehörs also eine Behinderung.

- 75 Sowohl Taubheit als auch die Unfähigkeit zum Erkennen der absoluten Tonhöhe stellen eine Verminderung des menschlichen Hörpotentials dar. Die vorstehenden Beispiele zeigen jedoch, dass die damit verbundenen Beeinträchtigungen erst aufgrund des Zuschnitts von gesellschaftlichen Anforderungen und Normen eine Behinderung begründen. Als Konsequenz gilt ein hörgeschädigter Mensch in unserer Gesellschaft u.U. als behindert, ein Mensch ohne absolutes Gehör dagegen nicht.
- 76 Dieses Leitbild ist zugleich Prüfungsmaßstab für die Umsetzung der UN-BRK. So kann sich ein Verstoß gegen völkerrechtliche Vorgaben bereits daraus ergeben, dass die innerstaatliche Rechtsordnung nicht hinreichend ein menschenrechtliches (soziales) Verständnis von Behinderung erkennen lässt. Dieser Aspekt wird auch in verschiedenen (noch anhängigen bzw. bereits abgeschlossenen) Staatenberichtsverfahren zur Behindertenrechtskonvention thematisiert. Wiederholt hat der UNBRK-Vertragsausschuss dabei eine ungenügende Umsetzung des Konventionsverständnisses von Behinderung gerade auf legislativer Ebene gerügt, so auch im Staatenberichtsverfahren von Österreich.<sup>134</sup>

## 2. Begriffsbestimmung der UN-BRK und Verhandlungsgeschichte

- 77 Angesichts der zentralen Bedeutung des menschenrechtlichen Behinderungskonzepts mag es verwundern, dass die Konvention keine eigene Definition von Behinderung enthält. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund der Verhandlungen, in denen um die Definitionsfrage bis zuletzt gerungen wurde.<sup>135</sup> Zugleich wurden dabei die Schwierigkeiten einer angemessenen Begriffsbestimmung verdeutlicht.
- 78 Einerseits bedarf es eines Mindestmaßes an normativer Eingrenzung des Behinderungsbegriffs, um überhaupt rechtstechnisch den Anwendungs- und Schutzbereich der Konvention festzulegen. Ansonsten droht der Regelungsgehalt der Konvention in völliger Konturlosigkeit zu verschwimmen, wodurch der angestrebte menschenrechtliche Schutz letztlich leerlaufen würde.<sup>136</sup> Andererseits kann eine zu enge Definition des geschützten Personenkreises die Ausgrenzung ohnehin schon marginalisierter Gruppen bewirken und so zu einer Verschärfung von Diskriminierungen beitragen.<sup>137</sup> Darüber hinaus ist das Merkmal der Behinderung bereits als solches problematisch, da es auf vielfältigen und umstrittenen

---

<sup>133</sup> Dieses Beispiel ist weniger fernliegend, als es den Anschein hat. Im asiatischen Kulturkreis sind sog. tonale Sprache wie Mandarin oder Vietnamesisch, in denen Modulationen der Tonhöhe Auswirkung auf die Wortbedeutung haben, verbreitet. Nach einer Studie mit Vergleichsgruppen aus englischen und chinesischen/vietnamesischen Muttersprachlern ist die Fähigkeit zum absoluten Gehör in diesen asiatischen Ländern sehr viel stärker verbreitet, vgl. Deutsch/Henthorn/Dolson, Absolute pitch, speech and tone language: Some experiments and a proposed framework, *Music Perception* 21 (2003), 339ff.

<sup>134</sup> CRPD, List of Issues Denmark (2014), para. 1; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 8f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 10; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 8; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 9; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 5; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 7; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 7f; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6.

<sup>135</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 204; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23.

<sup>136</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6, para. 102; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 8.

<sup>137</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6, para. 102.

Unterscheidungskriterien beruht und teilweise gerade zur Stigmatisierung und Herabwürdigung der betroffenen Personen verwendet wird.<sup>138</sup>

- 79 **Beispiel:**  
Im jüngsten Staatenberichtsverfahren von Deutschland hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes kritisiert, dass Kinder mit Lern- bzw. Konzentrationsschwierigkeiten im Schulunterricht oftmals als „psychische Problemfälle“ bezeichnet werden, obwohl insoweit gar keine gesicherten (medizinischen) Befunde vorliegen.<sup>139</sup>
- 80 In den Verhandlungen des Vertragstextes wurde deshalb teilweise der gänzliche Verzicht auf eine Definition gefordert, während sich einige Delegationen für eine Anknüpfung an internationale Klassifikationen wie das ICF-System<sup>140</sup> der Weltgesundheitsorganisation (WHO)<sup>141</sup> aussprachen.<sup>142</sup> Das Regelungsdilemma führte in der letzten Verhandlungsrunde dazu, dass der Begriff der Behinderung aus den offiziellen Definitionen (Art. 2 UN-BRK) gestrichen wurde. Stattdessen wurde in Art. 1 UN-BRK, welcher die Zielsetzung des Übereinkommens wiedergibt, eine Umschreibung des geschützten Personenkreises eingefügt:

81 **Übersicht 3**

**Normtext Art. 1 S. 2 UN-BRK**

*„Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“*

- 82 Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung („[Dazu]...zählen“, im Englischen „*include*“), der systematischen Stellung außerhalb der übrigen Definitionen (vgl. Art. 2 UN-BRK) sowie der Verhandlungsgeschichte ist ersichtlich, dass es sich hierbei nicht um eine abschließende Definition im technischen Sinne handelt.<sup>143</sup> Die – zugegebenermaßen recht abstrakte – Beschreibung des menschenrechtlichen Behinderungsbegriffs der UN-BRK muss als Orientierung für innerstaatliche Stellen dienen.

<sup>138</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 9; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1047f. Zu ähnlichen Definitionsproblemen im Zusammenhang mit der Anti-Rassendiskriminierungskonvention, vgl. Wolfrum, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Völkerrecht, in: ders., Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz (2003), 215, 217 und 221.

<sup>139</sup> CRC, Concluding Observations Germany (2014), para. 59.

<sup>140</sup> WHO International Classification of Functioning, Disability and Health.

<sup>141</sup> WHO, Towards a Common Language for Functionings, Disability and Health – ICF, WHO/EIP/CAS/01.3 (2002), S. 10: „*[T]hree levels of human functioning are classified by the ICF: functioning at the level of body or body part, the whole person, and the whole person in a social context. Disability therefore involves dysfunctioning at one or more of these same levels: impairments, activity limitations and participation restrictions.*“.

<sup>142</sup> UN Ad hoc Committee, Draft Article 3: Definitions, ‘Compilation of proposed revisions and amendments’, Anmerkung 4, in: UN DESA, CRPD Negotiation Archives (2006), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata2tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014]; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1047f; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23f.

<sup>143</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23.

### 3. Anforderungen an die gesetzliche Umsetzung

#### 3.1 Wesentliche Strukturelemente

- 83 Ausgangspunkt für die innerstaatliche Umsetzung der Behindertenrechtskonvention ist die gesetzliche Verankerung des menschenrechtlichen Verständnisses von Behinderung.<sup>144</sup> Gesetzliche Begriffsbestimmungen müssen dabei stets drei Elemente sorgfältig trennen:
- das Vorliegen einer (oder mehrerer) individueller Beeinträchtigung(en) (1.),
  - die Existenz von Barrieren in der Gesellschaft (2.),
  - eine Behinderung in Form von Benachteiligungen oder Hindernissen, die durch das Zusammentreffen von Beeinträchtigung (1.) und Barriere (2.) entsteht.
- 84 Es zeigt sich, dass auch das menschenrechtliche Konzept der Behindertenrechtskonvention nicht ohne Anknüpfung an bestimmte individuelle Beeinträchtigungen auskommt. Hierin liegt kein Widerspruch zu dem geforderten Paradigmenwechsel in Ablösung des medizinischen Modells.<sup>145</sup> Der neue menschenrechtliche Ansatz liegt vielmehr darin, dass die jeweiligen individuellen (und ggf. biologisch determinierten) Beeinträchtigungen nicht isoliert als Ursache der Behinderung, sondern stets in Wechselwirkung mit gesellschaftlichen Barrieren betrachtet werden.<sup>146</sup>
- 85 Viele herkömmliche gesetzliche Behinderungsdefinitionen vernachlässigen allerdings diesen Zusammenhang, indem sie das Vorliegen einer Behinderung mit der Existenz einer individuellen Beeinträchtigung gleichsetzen und eben nicht auf das Zusammentreffen mit einer Barriere zurückführen.<sup>147</sup> Die innerstaatliche Umsetzung der Behindertenrechtskonvention erfordert die Identifizierung, Änderung und Anpassung derartiger Regelungen, die ein medizinisches Behinderungsbild perpetuieren.<sup>148</sup>

86

#### Übersicht 4

##### Elemente einer konventionskonformen Definition

1. Individuelle Beeinträchtigungen
2. Gesellschaftliche Barrieren
3. Behinderung als Ergebnis der Wechselwirkung von 1. (Beeinträchtigung) und 2. (Barriere)

→ Herkömmliche Definitionen vernachlässigen häufig die 2. und 3. Ebene

<sup>144</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 36.

<sup>145</sup> Degener, Disability Studies Quarterly 2/26 (2006).

<sup>146</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 36; Welti, in: Forum behinderter Juristinnen und Juristen, Gesetz zur Sozialen Teilhabe, Vorwort (Mai 2013), abrufbar unter [http://www.forsea.de/projekte/Teilhabesicherungsgesetz/2013-05-03\\_GST\\_Bremen.pdf](http://www.forsea.de/projekte/Teilhabesicherungsgesetz/2013-05-03_GST_Bremen.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>147</sup> CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 10; Aichele/Scherr, Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz, DIMR (Hrsg.), (2014), S. 46.

<sup>148</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 36.

### 3.2 Terminologie

- 87 Die Verankerung des menschenrechtlichen Modells sollte in der gesetzlichen Terminologie kenntlich werden. Denn defizitorientierte Stigmatisierungen und gesellschaftliche Ausgrenzungen manifestieren sich typischerweise schon in der verwendeten Sprache.<sup>149</sup> Es empfiehlt sich insofern eine Anlehnung an den Sprachgebrauch der UN-BRK.<sup>150</sup>
- 88 Wichtig ist zunächst die sprachliche Trennung von Behinderung und Mensch, um zu verdeutlichen, dass die wesentliche Ursache von Behinderungen außerhalb der Person liegt<sup>151</sup> und zudem das Vorliegen einer Behinderung weder die menschliche Würde noch den Wert der Person in Frage stellt.<sup>152</sup> Dies entspricht der zentralen Botschaft der Behindertenbewegung: „*Behindert ist man nicht. Behindert wird man.*“<sup>153</sup>
- 89 Deshalb sollte der geschützte und berechtigte Personenkreis konsequent als „**Menschen mit Behinderungen**“ („*persons with disabilities*“) bezeichnet werden.<sup>154</sup> Eher vermieden werden sollten ältere Begrifflichkeiten wie „*Behinderte*“.<sup>155</sup> Ebenso sollte in Bezug auf spezifische Beeinträchtigungen Formulierungen wie „*Menschen mit Hörbeeinträchtigungen, Sehbeeinträchtigungen, motorischen Beeinträchtigungen, ...*“ der Vorzug gegeben werden, statt Bezeichnungen wie „*Blinde*“, „*Taube*“, „*Gehbehinderte*“ etc. zu verwenden.<sup>156</sup>
- 90 Die Pluralformulierung („*Behinderungen*“) verdeutlicht die Komplexität und Vielgestaltigkeit von Behinderungen aufgrund der großen Bandbreite möglicher Beeinträchtigungen einerseits und der Vielzahl unterschiedlicher Barrieren andererseits (vgl. Präambel lit. e UN-BRK).<sup>157</sup>
- 91 Besondere Sorgfalt ist auf die Vermeidung stigmatisierender oder herabwürdigender Sprache zu verwenden. Dies betrifft Begrifflichkeiten, die Negativurteile über Behinderungen sowie gesellschaftliche Vorurteile oder Fehlvorstellungen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen reflektieren.

---

<sup>149</sup> Bielefeldt, Innovationspotenzial (2009), S. 6; vgl. Kritik im Staatenberichtsverfahren, CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 8; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 9; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 7.

<sup>150</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern (2012), S. 8 und 10. Im Hinblick auf die deutsche Sprachfassung ist allerding deren nicht-authentischer Charakter (Art. 50 UN-BRK) sowie die Kritik des UNBRK-Vertragsausschusses der Übersetzung zu beachten, vgl. CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 6.

<sup>151</sup> Degener, Disability Studies Quarterly 2/26 (2006).

<sup>152</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 4; vgl. Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6, para. 86.

<sup>153</sup> Aktion Mensch, Schon viel erreicht, noch viel mehr vor (2014), S. 21, abrufbar unter [http://www.aktion-mensch.de/media/AktionMensch\\_Brosch-DIN-A5\\_barrierefrei.pdf](http://www.aktion-mensch.de/media/AktionMensch_Brosch-DIN-A5_barrierefrei.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014]; Landeswohlfahrtsverband Hessen, Barrierefreiheit (2005), S. 3, abrufbar unter [http://www.lwv-hessen.de/files/266/Barrierefreiheit-Broschuere\\_2005.pdf](http://www.lwv-hessen.de/files/266/Barrierefreiheit-Broschuere_2005.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014]; ebenso Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 9.

<sup>154</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 4; vgl. aber auch Lawson, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), 563, 572 mit Hinweis darauf, dass Betroffene bzw. Betroffenenverbände z.T. den Begriff „*behinderte Personen*“ (anstatt „*Menschen mit Behinderungen*“) bevorzugen.

<sup>155</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 4.

<sup>156</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6, para. 86.

<sup>157</sup> Vgl. auch UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 35.

92

**Beispiele:**

Vermeidung von Bezeichnungen wie „schwachsinnig“ oder „geisteskrank“.

93

Vorsicht geboten ist generell bei der gesetzlichen Anknüpfung an eine vermeintlich fehlende geistige Leistungsfähigkeit („*mental capacity*“). Der UNBRK-Vertragsausschuss sieht gesetzliche Begrifflichkeiten wie „*Unzurechnungsfähigkeit*“ oder „*Einsichtsunfähigkeit*“ prinzipiell als willkürlich, untauglich und diskriminierend an.<sup>158</sup> Insofern wird ein grundsätzliches Umdenken in Bezug auf geistige und psychische/psychosoziale Beeinträchtigungen gefordert.<sup>159</sup>

94

Große Bedeutung hat im Rahmen der Gesetzesgestaltung ferner die von der Behindertenrechtskonvention nachdrücklich geforderte Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bzw. ihrer repräsentativen Verbände und Organisationen („*nothing about us without us*“), vgl. Präambel lit. o i.V.m. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK. So ist im Dialog mit Betroffenenvertretern zu klären, ob eine gewählte Gesetzesformulierung dem Selbstbild von Menschen mit Behinderungen hinreichend Rechnung trägt und inwieweit bestimmte Begrifflichkeiten als unangemessen oder gar verletzend, herabwürdigend und beleidigend empfunden werden könnten.

95

**Übersicht 5**

Gesetzterminologie	
Konventionskonform (+)	Problematisch (-)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientierung am Wortlaut der UN-BRK</li> <li>„<i>Menschen mit Behinderungen</i>“</li> <li>Abstimmung von angemessenen Sprachregelungen mit Betroffenenvertretern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Festhalten an veralteten Begrifflichkeiten</li> <li>Verwendung herabwürdigender, stigmatisierender und defizitorientierter Formulierungen wie: „<i>schwachsinnig</i>“, „<i>geisteskrank</i>“, „<i>unzurechnungsfähig</i>“</li> </ul>

<sup>158</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 13f und para. 15.

<sup>159</sup> Relevant wird dies insbesondere im Zusammenhang mit Art. 12 sowie den Art. 14, 15, 17 und 19 UN-BRK (im Hinblick auf psychiatrische Unterbringungen und Zwangsbehandlungen) und Art. 29 UN-BRK (in Bezug auf gesetzliche Wahlrechtsauschlüsse).

### 3.3 Beeinträchtigungen

- 96 Der Begriff der Beeinträchtigungen in Art. 1 S. 2 UN-BRK ist weit gefasst und erstreckt sich grundsätzlich auf alle Formen persönlicher Einschränkungen, die sich im gesellschaftlichen Umfeld nachteilig auswirken können.<sup>160</sup> Erfasst werden körperliche Eigenschaften wie Funktionsbeeinträchtigungen oder Beschädigungen von Gliedmaßen oder Organen, Sinnesbeeinträchtigungen wie ein vermindertes Seh- oder Hörvermögen, ebenso wie geistige, psychische oder psychosoziale Beeinträchtigungen.<sup>161</sup>
- 97 Das Spektrum potentieller Anknüpfungsmerkmale ist nicht auf traditionelle Behinderungsbilder beschränkt.<sup>162</sup> So können nach der Regelungsintention der Behindertenrechtskonvention u.a. auch (chronische) Erkrankungen wie Diabetes, Asthma, Epilepsie, Multiple Sklerose, Infektionskrankheiten (z.B. HIV oder Hepatitis), ebenso wie Demenz, Schutzbereich erfasst sein.<sup>163</sup> Ähnliches gilt für Suchtkrankheiten. Ebenfalls erfasst werden altersbedingte Beeinträchtigungen. Die in einigen Rechtsordnungen bzw. Rechtsmaterien praktizierte Trennung von Krankheit und Behinderung im Sinne eines Exklusivitätsverhältnisses<sup>164</sup> kann für die Zwecke der UN-BRK keinen Bestand haben. Ebenso wenig kann ohne Weiteres eine konsequente Trennung zwischen behinderungsspezifischen Beeinträchtigungen und altersbedingten Beeinträchtigungen erfolgen.

98 **Beispiel:**

Anschaulich dargestellt wird dieses Verständnis von Behinderung in einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts bezüglich eines Arbeitnehmers mit einer symptomlosen HIV-Infektion:

*„Der Kläger ist aufgrund seiner symptomlosen HIV-Infektion chronisch erkrankt. Diese Beeinträchtigung wirkt sich auf seine Teilhabe sowohl im Leben in der Gemeinschaft als auch in seinem Berufsfeld aus. Er ist deshalb behindert i.S.d. § 1 AGG. [...] Die gesellschaftliche Teilhabe auch von symptomlosen HIV-Infizierten wird nach wie vor typischerweise durch zahlreiche Stigmatisierungen [...] und soziales Vermeidungsverhalten beeinträchtigt, die auf die Furcht einer Infektion zurückzuführen sind, auch wenn die Ausgrenzung in Westeuropa im Rückgang begriffen ist [...].“<sup>165</sup>*

- 99 Gleichzeitig gilt es, eine übermäßige Gesundheitsfixierung zu vermeiden.<sup>166</sup> Mit der Einordnung von Behinderung als soziales Phänomen geht nämlich einher, dass nicht alle Erscheinungsformen unter eine konkrete medizinische Diagnose gefasst werden können. Dies gilt insbesondere für den großen Bereich geistiger und psychischer/psychosozialer Beeinträchtigungen. Die exakte Kategorisierung der kognitiven

<sup>160</sup> Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 2; UN Ad hoc Committee, Draft Article 3: Definitions, „Compilation of proposed revisions and amendments“, Anmerkung 4, in: UN DESA, CRPD Negotiation Archives (2006), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata2tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>161</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 907.

<sup>162</sup> UN Ad hoc Committee, Draft Article 3: Definitions, „Compilation of proposed revisions and amendments“, Anmerkung 4, in: UN DESA, CRPD Negotiation Archives (2006), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata2tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>163</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23; Aichele/Scherr, DIMR (Hrsg.), Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz (2014), S. 46; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 2.

<sup>164</sup> So zum Beispiel ursprünglich die Rechtsprechungspraxis des EuGH zur Auslegung der Gleichbehandlungsrichtlinie, vgl. EuGH vom 11.07.2006 – C-13/05 (Chacón Navas), Leitsatz 1 und Ziff. 44. In einer späteren Entscheidung hat der EuGH diese Gegenüberstellung von Krankheit und Behinderung allerdings – auch unter Hinweis auf die zwischenzeitlich in Kraft getretene Behindertenrechtskonvention – relativiert und krankheitsbedingte Beeinträchtigungen unter das Diskriminierungsmerkmal Behinderung subsumiert, vgl. EuGH vom 11.04.2013 – C-335/11 und C-337 (Ring), Ziff. 40ff.

<sup>165</sup> BAG vom 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, Ziff. 70 und 74.

<sup>166</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 16.

Fähigkeiten oder des seelischen Befindens ist häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden. Gerade diese Personengruppen stehen aber im Blickfeld der Konvention, da sie in den meisten Ländern besonders stark von der Wahrnehmung ihrer Rechte und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen sind.<sup>167</sup>

100

**Beispiel:**

Depressive Störungen treten durch vielfältige Symptome in Erscheinung, die sowohl psychischer als auch körperlicher Natur sein können. Entsprechend schwierig ist die Stellung einer zuverlässigen medizinischen Diagnose. Vielleicht gerade deshalb sind Menschen, die unter Depressionen leiden, aber in großen Teilen der Gesellschaft nach wie vor Vorurteilen und Stigmatisierungen ausgesetzt.

101

Verfehlt ist zudem die Heranziehung von vermeintlichen (gesundheitlichen) Normalbildern oder Regelzuständen als Beurteilungsmaßstab von Behinderungen.<sup>168</sup> Die Definition von Behinderung als Negativabweichung von einem medizinischen „Normalzustand“ ist gerade Ausdruck von gesellschaftlichen Ausgrenzungen und Stigmatisierungen auf Grundlage des medizinischen Modells.<sup>169</sup> Zudem können beispielsweise auch altersbedingte Beeinträchtigungen in den Anwendungsbereich der UN-BRK fallen, und zwar gerade auch dann, wenn es sich um typische, durch das Lebensalter bedingte Beeinträchtigungen handelt. Durch ein zu enges Verständnis von Behinderung, welches auf für das jeweilige Lebensalter untypische Beeinträchtigungen abstellt, würden die Rechte und der Schutz von älteren Menschen mit Behinderungen unangemessen verkürzt.

102

**Beispiel:**

Gemäß § 2 SGB IX (ebenso § 3 BGG und § 2 HessBGG) gelten Menschen als behindert,

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

103

Diese Definition ist in mehrfacher Hinsicht nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention vereinbar. Das Abstellen auf einen „für das Lebensalter typischen Zustand“ suggeriert die Existenz eines natürlichen menschlichen „Normalzustandes“ und definiert Behinderungen als Normabweichungen. Dies konterkariert die Wertung der Behindertenrechtskonvention, die Behinderungen gerade als normalen Bestandteil menschlichen Lebens würdigt (Art. 3 lit. d UN-BRK).<sup>170</sup>

104

Das Kriterium des Lebensalters schließt zudem altersbedingte Leiden vom Behinderungsbegriff aus.<sup>171</sup> Dies widerspricht dem Schutzzweck der Behindertenrechtskonvention, da gerade ältere Menschen etwa aufgrund von Mobilitätseinschränkungen täglich mit erheblichen gesellschaftlichen Hindernissen konfrontiert werden.<sup>172</sup>

---

<sup>167</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 36.

<sup>168</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008) 1, 14; Aichele/Scherr, DIMR (Hrsg.), Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz (2014), S. 45.

<sup>169</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008) 1, 14; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1048; spezifisch in Bezug auf psychische/psychosoziale Beeinträchtigungen Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 131.

<sup>170</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 4; Degener, RdJB 2009, 200, 203; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 4 und 6f.

<sup>171</sup> Vgl. BAG vom 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, Ziff. 62.

<sup>172</sup> Aichele/Scherr, Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz, DIMR (Hrsg.) (2014), S. 46; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 3.

105 Der näheren Betrachtung bedarf die Frage, ob die jeweilige individuelle Beeinträchtigung für eine gewisse Mindestdauer vorliegen muss. Hierfür spricht der Wortlaut von Art. 1 Abs. 2 UN-BRK, welcher nur langfristige Beeinträchtigungen nennt. In diesem Sinne wird das Merkmal der Langfristigkeit teilweise als zwingendes Abgrenzungskriterium gesehen.<sup>173</sup> Andererseits spricht der Schutzzweck der UN-BRK dafür, kurzfristige Behinderungen nicht von vorneherein vom Anwendungsbereich der Konvention auszuschließen. Insofern ist auch der nicht abschließende Charakter der Begriffskonkretisierung in Art. 1 Abs. 2 UN-BRK zu beachten.<sup>174</sup> Ferner können Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen lang- und kurzfristigen Beeinträchtigungen auftreten. Dies gilt insbesondere für Beeinträchtigungen, die in Schüben oder episodisch auftreten (z.B. Asthma oder Epilepsie).<sup>175</sup> Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass auch kurzfristige Beeinträchtigungen in den Schutzbereich der UN-BRK fallen können.<sup>176</sup>

106 Für die Gestaltung innerstaatlicher Normen sind folgende Eckpunkte festzuhalten: Das Kriterium der Langfristigkeit als Tatbestandsmerkmal ist unbedenklich, wenn die jeweilige Norm ähnlich wie Art. 1 S. 2 UN-BRK keinen abschließenden Charakter hat. Wird dem gegenüber eine abschließende gesetzliche Definition geschaffen, so sollten an das Vorliegen von Langfristigkeit jedenfalls keine allzu strengen Maßstäbe angelegt werden.<sup>177</sup> Auch könnten anstelle des Kriteriums der Langfristigkeit flexiblere Formulierungen gewählt werden:

107 **Formulierungsbeispiele:**

„Beeinträchtigungen, die in der Regel langfristig vorliegen, ...“  
„nicht nur ganz vorübergehend sind“  
„von gewisser zeitlicher Dauer“

108 Entsprechend sollten gesetzliche Festlegungen einer Mindestdauer allenfalls eine Regelwirkung erzeugen.

109 **Beispiel:**

§ 3 HessBGG: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate ...“<sup>178</sup>

Vorzugswürdig ist eine gesetzliche Formulierung, die einer Mindestdauer nur Regelwirkung zumisst (oder ganz hierauf verzichtet):

„Eine (langfristige) Beeinträchtigung liegt in der Regel bei einer voraussichtlichen Dauer von mehr als 6 Monaten vor.“

---

<sup>173</sup> EuGH vom 1.04.2013 – C-335/11 u.a. (Ring), Ziff. 39; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 2.

<sup>174</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 18.

<sup>175</sup> So auch Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 23; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 3.

<sup>176</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 18.

<sup>177</sup> Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 1.

<sup>178</sup> Hervorhebungen hinzugefügt.

### **Beeinträchtigungen**

Der Anwendungsbereich der UN-BRK umfasst grundsätzlich alle Erscheinungsformen individueller Beeinträchtigungen:

- körperliche/physische Beeinträchtigungen (z.B. der Gliedmaßen oder der inneren und äußeren Organe)
- Sinnesbeeinträchtigungen (Hörvermögen, Sehvermögen, etc.)
- geistige, emotionale, psychische, psychosoziale Beeinträchtigungen
- ggf. auch krankheitsbedingte Beeinträchtigungen, etwa (chronische) Erkrankungen wie Diabetes, Asthma, Epilepsie, Multiple Sklerose, Demenz, einschließlich Infektionskrankheiten wie HIV oder Hepatitis (u.U. bereits im symptomlosen Stadium), Suchterkrankungen
- ebenso altersbedingte Einschränkungen
- keine strengen Anforderungen an die Langfristigkeit, grundsätzlich keine feste Mindestdauer erforderlich (Umstände des Einzelfalls)

### **Untaugliche und problematische Kriterien:**

- Beschränkung auf „traditionelle“ Behinderbilder
- Fixierung auf rein gesundheitliche Merkmale oder medizinische Diagnosen
- Anknüpfung an menschliche/medizinische „Normalbilder“ oder „Regeltypik“

### 3.4 Wechselwirkung mit Barrieren

- 111 Die Anerkennung, dass die vorgenannten individuellen Beeinträchtigungen nicht isoliert, sondern erst in Kombination mit Barrieren in der Gesellschaft zu einer Behinderung führen können, ist das zentrale Element der gesetzlichen Verankerung des menschenrechtlichen (sozialen) Konzeptes der Behindertenrechtskonvention.<sup>179</sup> In diesem Zusammenhang präzisiert die Präambel lit. e UN-BRK, dass es sich hierbei um umweltbedingte, einstellungsbedingte (oder sonstige) Barrieren handeln kann.
- 112 Benachteiligungen und Schwierigkeiten von Menschen mit Behinderungen können auf architektonische Barrieren in der Außenwelt (fehlende Zugänglichkeit von Gebäuden, etc.) zurückzuführen sein.<sup>180</sup> Der Begriff der Barriere ist jedoch nicht auf physische Hindernisse beschränkt.<sup>181</sup> Auch Barrieren in der Kommunikations- und Informationskultur tragen wesentlich zur Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen bei.<sup>182</sup> Neben der verhältnismäßig geringen Verbreitung von Gebärdensprache und Brailleschrift betrifft dies vor allem das Fehlen von Formaten in leichter Sprache für Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen.<sup>183</sup> Auch über den Bereich von Information und Kommunikation hinaus werden die Belange von Menschen mit geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen oft vernachlässigt und Barrieren, die nicht-physischer Natur sind, übersehen.<sup>184</sup> Dies betrifft sowohl wirtschaftliche oder rechtliche Barrieren (wie zum Beispiel Wahlrechtsausschlüsse oder Einschränkungen der rechtlichen Handlungsfähigkeit) als auch das Fehlen notwendiger Vorkehrungen, um eine effektive Wahrnehmung des Wahlrechts oder des Zugangs zur Justiz durch Menschen mit geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen zu ermöglichen.<sup>185</sup>
- 113 Besonders relevant ist die Nennung von einstellungsbedingten Barrieren (vgl. Präambel lit. e UN-BRK, womit die sog. „Barrieren in den Köpfen“ gemeint sind).<sup>186</sup> Die Behindertenrechtskonvention bekräftigt hierdurch die Grundannahme des sozialen Modells, wonach die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen in erheblichem Umfang auf gesellschaftliche Intoleranz, Vorurteile und Stigmatisierungen zurückzuführen ist.
- 114 **Beispiel:**  
Eine (auch symptomlose) HIV-Infektion stellt eine Behinderung dar, so lange betroffene Personen in ihrem privaten, beruflichen und sonstigen Umfeld Stigmatisierungen und soziale Vermeidungsverhalten ausgesetzt sind. Ob dagegen durch die HIV-Infektion überhaupt eine Leistungsbeeinträchtigung eintritt, spielt keine Rolle.<sup>187</sup>

---

<sup>179</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 36; CRC, General Comment No. 9, para. 5; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 21; Hirschberg, Behinderung: Neues Verständnis, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 4 (2011), S. 2.

<sup>180</sup> Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 5; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 897.

<sup>181</sup> Degener, 65 (2005) ZaöRV 887, 897.

<sup>182</sup> Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 5; Palleit, Systematische „Enthinderung“, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 7 (2012), S. 1.

<sup>183</sup> Aktion Mensch, Schon viel erreicht, noch viel mehr vor (2014), S. 12, abrufbar unter [http://www.aktion-mensch.de/media/AktionMensch\\_Brosch-DIN-A5\\_barrierefrei.pdf](http://www.aktion-mensch.de/media/AktionMensch_Brosch-DIN-A5_barrierefrei.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>184</sup> Lawson, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), 563, 567.

<sup>185</sup> Lawson, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), 563, 567.

<sup>186</sup> Palleit, Systematische „Enthinderung“, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 7 (2012), S. 1.

<sup>187</sup> BAG vom 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, Ziff. 73.

- 115 Entsprechend empfiehlt sich für innerstaatliche Normgestaltung die Aufnahme eines expliziten Hinweises auf „*umwelt- und einstellungsbedingte*“ Barrieren (Präambel lit. e UN-BRK) als Ursache von Behinderungen.

116 **Übersicht 7**

<b>Barrieren</b>	
Ursachen im gesellschaftlichen Umfeld, die für die Benachteiligung und Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen verantwortlich sind:	
-	Umweltbedingte Barrieren (physische Hindernisse, Kommunikationshindernisse, etc.)
-	Einstellungsbedingte Barrieren (Vorurteile, Intoleranz, Stigmatisierung) – „ <i>Barrieren in den Köpfen</i> “
-	Sonstige Barrieren (z.B. rechtliche Ausschlüsse)
➔	Erst das Zusammentreffen von (individuellen) Beeinträchtigungen und (sozialen) Barrieren führt zum Entstehen von Behinderungen.

### 3.5 Umfassender Schutzbereich

- 117 Bei der Festlegung gesetzlicher Begriffsbestimmungen ist dem umfassenden Behinderungsbild der UN-BRK Rechnung zu tragen, welches grundsätzlich alle denkbaren Erscheinungsformen von Behinderungen umfasst.<sup>188</sup> Somit ist jede Verengung des Schutzbereiches durch innerstaatliche Normen kritisch zu hinterfragen und bedarf einer sachlichen Rechtfertigung.
- 118 Problematisch sind zunächst gesetzliche Regelungen, die auf bestimmte Behinderungsformen beschränkt sind oder einen bestimmten Schweregrad voraussetzen.<sup>189</sup> Auch Menschen mit augenscheinlich „leichten“ Behinderungen können Opfer von Intoleranz und gesellschaftlicher Ausgrenzung werden.<sup>190</sup> Sie sind daher ebenfalls schutzbedürftig. „Schwerbehinderungen“ oder „echte“ Behinderungen sind folglich untaugliche Kriterien für die gesetzliche Bestimmung des Schutzbereichs der UN-BRK. Dennoch steht die Behindertenrechtskonvention der Verwendung engerer Definitionen in sektorspezifischen Regelungen (insbesondere Arbeits- und Sozialrecht) nicht entgegen.<sup>191</sup> Es bedarf aber immer eines sachlichen Grundes, wie etwa das Erfordernis einer Mobilitätseinschränkung als Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung in Bezug auf mobilitätsspezifische Förderleistungen. Stets ist darauf zu achten, dass der allgemeine Nichtdiskriminierungsgrundsatz nicht verletzt wird, indem etwa willkürlich bzw. ohne sachlichen Grund zwischen verschiedenen Formen von Behinderungen differenziert wird.<sup>192</sup>
- 119 Aus der Anerkennung einstellungsbedingter Barrieren folgt zudem, dass sogar vermeintliche oder angedichtete Behinderungen in den Anwendungsbereich der UN-BRK fallen können.<sup>193</sup> So kann eine Stigmatisierung, Ausgrenzung oder sonstige Benachteiligung gerade daraus resultieren, dass eine Person aufgrund von willkürlichen, fehlerhaften oder ungesicherten Annahmen von der Gesellschaft als „behindert“ angesehen wird, ohne dass objektiv überhaupt eine relevante individuelle Beeinträchtigung vorliegt.<sup>194</sup>

120

#### Beispiele:

- (1) Instruktiv ist die Kritik des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes an der in Deutschland verbreiteten Praxis, Kinder mit unangepasstem Lern- und Unterrichtsverhalten ohne belastbare Tatsachengrundlage mit „psychischen Problemen“ zu diagnostizieren und anschließend mit

<sup>188</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 11; UN Ad hoc Committee, Draft Article 3: Definitions, 'Compilation of proposed revisions and amendments', in: UN DESA, CRPD Negotiation Archives (2006), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata2tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014]; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 907; Degener, Disability Studies Quarterly 2/26 (2006).

<sup>189</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern (2012), S. 9.

<sup>190</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 909.

<sup>191</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013) para. 9; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 18; Degener, Disability Studies Quarterly 26/2 (2006).

<sup>192</sup> Vertiefend zu Art. 5 UN-BRK (Nichtdiskriminierung), insbesondere Art. 5 Abs. 4 (sog. besondere Maßnahmen), siehe unten [Abschnitt V](#).

<sup>193</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 37; Concluding Observations New Zealand (2014), para. 30; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6 lit. b und 28; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 29; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 25; CRPD, Statement on Art. 14 (2014), para. 1; CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary (2013), para. 9.4; vgl. Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 909; CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14<sup>th</sup> Session (17 August - 4 September 2015), para. 6; UN HRCouncil, 'Thematic study on the rights of persons with disabilities to live independently and be included in the community' (2014), para. 20.

<sup>194</sup> Degener, Disability Studies Quarterly 26/2 (2006).

Medikamenten zu behandeln, anstatt andere denkbare Ursachen wie z. B. Konflikte im sozialen Umfeld (etwa Mobbing oder familiäre Belastungen) zu untersuchen.

- 121 (2) Derzeit wird außerdem diskutiert, ob Personen mit Übergewicht möglicherweise schon dann in den Schutzbereich der UN-BRK fallen, wenn die betroffene Person unabhängig von etwaigen akuten gesundheitlichen Beeinträchtigungen allein aufgrund der Übergewichtigkeit erheblichen sozialen Stigmatisierungen oder sonstigen Benachteiligungen ausgesetzt wird.<sup>195</sup>
- 122 (3) Als Fallgruppen für Menschen mit vermeintlichen Behinderungen kommen des Weiteren intersexuelle und transgender/transsexuelle (trans\*) Personen – hierzu sogleich Beispiel (4) – in Betracht:  
Zu intersexuellen Personen gehören (vereinfacht gesagt) Personen, deren biologisches Geschlecht nicht eindeutig einer männlichen oder weiblichen Zuordnung entspricht.<sup>196</sup> Die Anwendbarkeit der Behindertenrechtskonvention auf intersexuelle Menschen ist nicht unproblematisch.<sup>197</sup> Einerseits könnte nämlich ungewollt einer weiteren Stigmatisierung von Betroffenen durch die Perpetuierung medizinischer Behinderungsbilder Vorschub geleistet werden. Andererseits kann die quasi aufgezwungene Unterstellung einer (behandlungsbedürftigen) „Störung“<sup>198</sup> durch das soziale Umfeld durchaus eine konstruierte Behinderung im Sinne des menschenrechtlichen Verständnisses der UN-BRK begründen, sodass sich die Betroffenen auf den Schutz der Behindertenrechtskonvention berufen könnten. Wichtig ist dabei, dass keineswegs das Vorliegen von Intersexualität als solches als Behinderung qualifiziert wird, sondern vielmehr der gesellschaftliche Umgang mit Intersexualität die Einschlägigkeit der Behindertenrechtskonvention eröffnet. Hierdurch würde für die Betroffenen der Zugang zu zusätzlichen Schutzmechanismen (etwa vor Zwangsbehandlungen oder Diskriminierungen) eröffnet.<sup>199</sup> Letztlich kommt an dieser Stelle das entwicklungsoffene Konzept der Behindertenrechtskonvention zum Tragen: Solange Intersexualität aufgrund von sozialen (einstellungsbedingten) Barrieren als pathologischer, behandlungsbedürftiger Zustand angesehen wird, dürften intersexuelle Menschen vom Schutzbereich der Konvention erfasst sein.<sup>200</sup> Für die Schutzbedürftigkeit im Kontext der Behindertenrechtskonvention spricht zudem, dass erzwungene medizinische Behandlungen von Intersexualität (insbesondere im Kindesalter) aufgrund eines „angenommene[n] psychosoziale[n] Problems“<sup>201</sup> nicht selten zu langfristigen körperlichen und psychischen Traumatisierungen der betroffenen Personen führen.<sup>202</sup> Jedenfalls die Praxis von geschlechtsangleichenden operativen Eingriffen bzw. Therapien an intersexuellen Personen im Säuglings- und Kindesalter steht im aktuellen Staatenberichtsverfahren von Deutschland vor dem UNBRK-Vertragsausschuss auf dem Prüfstand.<sup>203</sup>

---

<sup>195</sup> Vgl. Nadakavukaren Schefer, Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy 9/1 (2014), 1, 10 und 47f.

<sup>196</sup> Levine, in: Gill/Schlund-Vials, Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism (2014), 179, 181; Deutscher Ethikrat, Stellungnahme Intersexualität (2012), S. 11.

<sup>197</sup> Vertiefend Levine, in: Gill/Schlund-Vials, Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism (2014), S. 179ff.

<sup>198</sup> Zur Klassifikation von bestimmten Ausprägungen von Intersexualität im ICD-10 Klassifikationssystem der WHO sowie zur Zusammenfassung von Intersexualitätsformen unter den Überbegriff „Disorders of Sex Development“ durch die sog. Chicago Consensus Conference 2005, vgl. Deutscher Ethikrat, Stellungnahme Intersexualität (2012), S. 35f; Woweries, Zur Situation von Menschen mit Intersexualität in Deutschland, Stellungnahme für den deutschen Ethikrat (2011), S. 1.

<sup>199</sup> Levine, in: Gill/Schlund-Vials, Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism (2014), 179, 180.

<sup>200</sup> Vgl. Levine, in: Gill/Schlund-Vials, Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism (2014), 179, 187.

<sup>201</sup> Vgl. Woweries, Zur Situation von Menschen mit Intersexualität in Deutschland, Stellungnahme für den deutschen Ethikrat (2011), S. 3.

<sup>202</sup> Vgl. Woweries, Zur Situation von Menschen mit Intersexualität in Deutschland, Stellungnahme für den deutschen Ethikrat (2011), S. 7.

<sup>203</sup> Vgl. CRPD, List of Issues Germans (2014), para. 12; ebenso geht das DIMR als inländische UN-BRK Monitoring-Stelle von der Einschlägigkeit der Behindertenrechtskonvention jedenfalls in Bezug auf geschlechtsangleichende

123

(4) Ebenso ist für transgender Personen die Frage der Anwendbarkeit der Behindertenrechtskonvention nicht ganz einfach zu beantworten. Trans\* Personen sind (vereinfacht gesagt) Personen, deren selbst empfundene geschlechtliche Identität von einer etwaigen biologischen Geschlechtszuordnung abweicht.<sup>204</sup> Auch hier besteht die Gefahr einer ungewollten Stigmatisierung im Zusammenhang mit medizinischen Behinderungsmodellen. Viele Betroffene wehren sich insbesondere gegen die Klassifikation als „Geschlechtsidentitätsstörung“, wie etwa unter dem derzeitigen Klassifizierungssystem der Weltgesundheitsorganisation (vgl. zum Beispiel WHO ICD-10, F.64).<sup>205</sup> Für eine Einbeziehung in den Schutzbereich der Behindertenrechtskonvention spricht insofern das mögliche Vorliegen einer vermeintlichen Behinderung, bei der den Betroffenen aufgrund gesellschaftlicher Anschauungen eine „psychische Beeinträchtigung“ unterstellt wird.<sup>206</sup>

124

#### Praxisbeispiele für Normgestaltung:<sup>207</sup>

Legislative Gestaltungen, die ausdrücklich auf vermeintliche Behinderungen Bezug nehmen, finden Vorbilder in anderen Rechtsordnungen:

“*The term disability means (...) (c) being regarded as having such an impairment.*”<sup>208</sup> (Americans with Disabilities Act of 1990, 42 USCA § 1201)

“*[D]isability' (...) shall be taken to include a disability which exists at present, or which previously existed but no longer exists, or which may exist in the future or which is imputed to a person, [...]*”<sup>209</sup> (Irish Employment Equality Act of 1998)

---

Eingriffe an intersexuellen Kindern ohne zwingende medizinische Indikation aus, vgl. DIMR (Hrsg.), Submission to the CRPD Committee (2014), S. 6.

<sup>204</sup> Zur Begriffsabgrenzung Intersexualität – Transgender/Transsexualität, vgl. Deutscher Ethikrat, Stellungnahme Intersexualität (2012), S. 11.

<sup>205</sup> Cochran u.a., Proposed Declassification of disease categories related to sexual orientation in the International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD-11), Bulletin of the World Health Organization, BLT.14.135541 (2014).

<sup>206</sup> Zur Diskriminierung von trans\* Personen sowohl aufgrund des Merkmals Geschlecht als auch aufgrund des Merkmals Behinderung vgl. eine Entscheidung aus der irischen Rechtspraxis, Equality Tribunal, Hannon v. First Direct Logistics Limited, 29.03.2011 - DEC-S2011-066 (Irland).

<sup>207</sup> Beispiele nach Degener, Disability Studies Quarterly 26/2 (2006).

<sup>208</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>209</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

125 Schließlich erfasst der Anwendungsbereich der Behindertenrechtskonvention neben gegenwärtigen Behinderungen auch vergangene und potentielle bzw. zukünftige Behinderungen.<sup>210</sup> Denn auch Menschen, die eine bestimmte Behinderungsform in der Vergangenheit erfahren haben oder für die in dieser Hinsicht ein gewisses zukünftiges Risiko besteht, sehen sich in vielerlei Hinsicht mit negativen Reaktionen des gesellschaftlichen Umfelds konfrontiert.

126 **Beispiele:**

Auch nach einer überstandenen Krebserkrankung, Suchterkrankung, Depression, o.ä. werden die Betroffenen von ihrer Umwelt häufig weiterhin als weniger belastbar oder leistungsfähig eingestuft, selbst wenn dafür keinerlei objektive Anhaltspunkte bestehen.

127 Menschen, bei denen eine genetische Veranlagung für bestimmte Krankheiten festgestellt wird, können auch ohne oder vor Realisierung dieses Risikos im gesellschaftlichen Umfeld benachteiligt sein, etwa bei Fragen der Familienplanung oder der Eignung für bestimmte berufliche Positionen.

128 Nicht ganz unproblematisch ist, inwieweit sich Personen ohne eigene (tatsächliche oder vermeintliche) Behinderungen auf den Schutzbereich der UN-BRK berufen können. Dies betrifft insbesondere Personen, die aufgrund einer Assozierung mit Menschen mit Behinderungen Diskriminierungen und anderen gesellschaftlichen Benachteiligungen ausgesetzt sind, etwa in Bezug auf das berufliche Fortkommen oder im Studium bzw. schulischen Umfeld. Eine Schutzbedürftigkeit besteht hier u.U. für Familienangehörige, insbesondere sofern sie Pflegeleistungen übernehmen, oder vergleichbare Nah- und Vertrauenspersonen von Menschen mit Behinderungen (sog. assoziierte Personen). Gegen eine Ausweitung des Schutzbereiches auf assoziierte Personen spricht zunächst der Wortlaut von Art. 1 S. 2 UN-BRK, der auf das Vorliegen einer individuellen Beeinträchtigung, also einer persönlichen Eigenschaft abstellt. Darüber hinaus wurde die generelle Einbeziehung von Familienangehörigen während der Verhandlungen thematisiert, letztlich aber verneint und ein entsprechender expliziter Zusatz („*und ihrer Familien*“) aus dem Vertragstext entfernt.<sup>211</sup> Andererseits erkennt die Präambel UN-BRK weiterhin die Schutzbedürftigkeit von Familien von Menschen mit Behinderungen an:<sup>212</sup>

„[I]n der Überzeugung, [...] dass Menschen mit Behinderungen und ihre Familienangehörigen den erforderlichen Schutz und die notwendige Unterstützung erhalten sollen [...].“ (Präambel lit. x UN-BRK)

129 Angesichts dessen deuten Stellungnahmen des UNBRK-Vertragsausschusses sowie des OHCHR an, dass sich der Schutz der Behindertenrechtskonvention in Teilbereichen auch auf assoziierte Personen erstreckt:

“*The Committee recommends that the state party take steps to further facilitate the full participation of women, men, girls and boys with disabilities and their families.*”<sup>213</sup>

“*Such guarantee shall extend to all forms of discrimination based on disability and shall not be limited to discriminatory conduct against persons with disabilities with the result that persons without disabilities are also entitled to protection under article 5: this could be the case of a parent caring for a child with a disability who is discriminated against in employment because of the status of the child.*”<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 909; Degener, Disability Studies Quarterly 26/2 (2006).

<sup>211</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 25; Lachwitz in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Präambel Rn. 9.

<sup>212</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 26; Lachwitz in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Präambel Rn. 9.

<sup>213</sup> CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 11 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>214</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39 (Hervorhebungen hinzugefügt).

130 Danach können sich assoziierte Personen ohne eigene Behinderungen wohl zumindest auf das Diskriminierungsverbot der Behindertenrechtskonvention berufen.<sup>215</sup> Die Rechtsentwicklung, insbesondere die Auslegungspraxis des UNBRK-Vertragsausschusses, ist in diesem Bereich weiterzuverfolgen und muss bei gesetzlichen Festlegungen des geschützten Personenkreises im innerstaatlichen Recht hinreichend Berücksichtigung finden.

131

## Übersicht 8

### Umfassender Schutzbereich der Behindertenrechtskonvention

- Alle Formen von Behinderungen
  - Kein bestimmter Schweregrad erforderlich
  - Vergangene, gegenwärtige und zukünftige Behinderungen
  - Vermehrte Behinderungen
- Jede gesetzliche Verengung des Schutzbereiches bedarf einer sachlichen Rechtfertigung.
- Engere Definitionen können danach in sektorspezifischen Regelungen (z.B. Sozialleistungen) zulässig sein,<sup>216</sup> sind aber ungeeignet zur Umsetzung der allgemeinen Freiheits- und Gleichheitsgarantien der UN-BRK.
- Die Rechtsentwicklung (insb. auf UN-Ebene) ist insofern weiter zu verfolgen.

Bsp.: Unter Umständen umfasst der Schutzbereich auch assoziierte Personen (Familienangehörige, nahestehende Pflegepersonen)

<sup>215</sup> Ebenso CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 10; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6 lit. b; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; Concluding Observations Tunisia (2011), para. 11; UN HRCouncil, Thematic study on the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 83 und 85; vgl. allgemein Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 911; ebenso für die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie EuGH vom 17.07.2008 – C-303/06 (S. Coleman v. Attridge Law), Ziff. 38ff.

<sup>216</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 18.

### 3.6 Entwicklungsoffenheit

- 132 Dem sozialen Verständnis von Behinderung als Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse ist eine ständige Fortentwicklung und des Behinderungsbegriffes immanent.<sup>217</sup> Darauf weist die Behindertenrechtskonvention in der Präambel lit. e hin. Gesellschaftlicher Wandel kann einerseits zum Entstehung oder Anerkennung neuer Behinderungen führen, ebenso aber frühere Behinderungsbilder vergessen lassen. Deshalb liegt der UN-BRK ein dynamisches Behinderungsverständnis zugrunde, welches grundsätzlich fließend und Entwicklungsoffen zu verstehen ist.
- 133 So können gesellschaftliche Entwicklungen (neue Technologien, medizinische Entwicklungen, aber auch ein Wandel der gesellschaftlichen Anschauungen) einerseits zu einem Abbau von Barrieren beitragen, andererseits aber auch den gegenteiligen Effekt haben. Technologische Innovationen wie die Verbreitung des Internets und digitaler Medien schaffen unter Umständen neue Barrieren, zum Beispiel für Menschen mit Sehbehinderungen.<sup>218</sup> Ebenso können medizinische Forschungsergebnisse dazu führen, dass neue Formen von Behinderung entstehen. Ein genanntes Beispiel ist die Identifizierung genetischer Veranlagungen zu bestimmten (Erb-)Krankheiten, welche überhaupt erst eine gesellschaftliche Stigmatisierung und Ausgrenzung der betroffenen Erbgutträger ermöglicht.<sup>219</sup>
- 134 Um dem Entwicklungsoffenen Konzept der Behindertenrechtskonvention angemessen Rechnung zu tragen, sollten innerstaatliche Begriffsbestimmungen ebenfalls offen und dynamisch ausgestaltet sein. Dies beinhaltet den Verzicht auf starre und statische Begriffsfestlegungen, die einer Rechtsfortbildung keinen Raum lassen. Ein denkbarer Ansatz ist die Übernahme der nicht abschließenden Begriffskonkretisierung aus Art. 1 S.2 i.V.m. Präambel lit. e UN-BRK anstelle einer gesetzlichen Definition, gegebenenfalls unter Ergänzung von Regelbeispielen.
- 135 Sofern eine abschließende Legaldefinition gewählt wird, könnte durch Beifügung einer Öffnungs- oder Auffangklausel sichergestellt werden, dass auch Menschen, die nicht unmittelbar von der Definition erfasst sind, in den gesetzlichen Schutzbereich fallen können.

- 136 **Formulierungsbeispiel (mpfpr):**  
*„Das Nichtvorliegen der Voraussetzungen von § ... schließt eine Berufung auf den Schutz und die Rechte von Menschen mit Behinderungen, wie sie in diesen und anderen gesetzlichen Vorschriften enthalten sind, nicht aus. Das Vorliegen einer Behinderung ist in diesem Fall unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalles und unter Berücksichtigung der Wertungen und Ziele des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) zu ermitteln.“*
- 137 Darüber hinaus erschöpft sich der gesetzgeberische Handlungsbedarf nicht in einer einmaligen Anpassung des innerstaatlichen Normenbestandes. Die in Präambel lit. e UN-BRK beschriebene Entwicklungsoffenheit macht eine regelmäßige Normprüfung im Lichte der Behindertenrechtskonvention erforderlich (Normprüfung als Daueraufgabe). Die zuständigen Ressorts auf Bundes- und Landesebene sollten systematische Vorkehrungen treffen, um gesetzliche Begrifflichkeiten und Definitionen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in wiederkehrenden Abständen zu überprüfen und erforderlichenfalls gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen und Entwicklungen anzupassen. Dabei sollte insbesondere

<sup>217</sup> Vgl. BAG vom 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, Ziff. 57; EuGH vom 1.04.2013 – C-335/11 u.a. (Ring), Ziff. 37.

<sup>218</sup> Palleit, Systematische „Enthinderung“, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 7 (2012), S. 3; Degener, Disability Studies Quarterly 2/26 (2006).

<sup>219</sup> Degener, Disability Studies Quarterly 2/26 (2006).

die Auslegungspraxis des zuständigen UNBRK-Vertragsausschusses verfolgt und die Beteiligung von Betroffenenverbänden i.S.v. Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Präambel lit. o UN-BRK gewährleistet werden.

#### Entwicklungsoffenes Verständnis von Behinderung

- Weiter Schutzbereich
- Weiche, offene Begriffsbestimmung am Vorbild der UN-BRK
- ggfs. Konkretisierung durch Regelbeispiele
- Vermeidung starrer bzw. abschließender Definitionstatbestände\*
- Verwendung von Auffangtatbeständen
- Normprüfung als Daueraufgabe
- Beobachtung von Rechtsentwicklung und Auslegungspraxis, u.a. auf UN-Ebene
- Austausch mit Betroffenenverbänden

\*Hinweis: Abschließende und engere Definitionen von Behinderungen, welche hinter dem Behinderungsverständnis der UN-BRK zurückbleiben, können sektorspezifisch für bestimmte Regelungsziele zulässig sein. Dies gilt beispielsweise für die Regelung konkreter sozialrechtlicher Leistungstatbestände.

### 3.7 Abkoppelung vom Sozialrecht

139 Das menschenrechtliche Modell der Behindertenrechtskonvention erfordert eine grundsätzliche Herauslösung des allgemeinen gesetzlichen Behinderungsbegriffs aus dem Bereich des Sozialrechts. Im Staatenberichtsverfahren zu Österreich hat der UNBRK-Vertragssausschuss hierzu wie folgt Stellung genommen:

*„The Committee is concerned that the State party misunderstands the difference between defining disability and identifying groups of persons to whom different kinds of services should be provided.“<sup>220</sup>*

140 Herkömmliche sozialrechtliche Regelungen erfassen oft nur einen geringen Ausschnitt des von der Behindertenrechtskonvention geschützten Personenkreises, indem nur einige Formen von Behinderungen adressiert werden, ein bestimmter Schweregrad gefordert oder der Fokus auf das Vorhandensein individueller Defizite gelegt wird. Derartige enge sozialrechtliche Klassifikationen stellen keine taugliche Grundlage für die umfassende Umsetzung der Rechtsgewährleistungen der Behindertenrechtskonvention in allen Rechts- und Lebensbereichen dar. Der Schutzbereich der UN-BRK geht weit über den Kreis potentieller Sozialleistungsempfänger hinaus.<sup>221</sup> Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot aber auch in Bezug auf andere Rechtsgarantien wie z.B. das Recht auf Bildung, politische Teilhabe etc.

141 Auch unter teleologischen Gesichtspunkten ist eine Übernahme von sozialrechtlichen Definitionen für die Zwecke der Behindertenrechtskonvention – insbesondere zur Verwirklichung des umfassenden Diskriminierungsschutzes und effektiver Teilhabe – bedenklich. Das menschenrechtliche Modell von Behinderung gebietet, dass Menschen mit Behinderungen nicht länger bloß als hilfsbedürftige Objekte staatlicher Fürsorge, soziale Bittsteller und gesellschaftliche Randgruppe gesehen werden.<sup>222</sup> Die Verortung des zentralen gesetzlichen Behinderungsbegriffs im Sozialrecht würde aber derartigen Vorurteilen gerade Vorschub leisten.

142 **Beispiel (Problematische Gesetzesgestaltung):**

§ 3 BGG und § 2 Hess-BGG übernehmen wörtlich die sozialrechtliche Definition aus § 2 Abs. 1 SGB IX.

Für eine klare Verankerung des menschenrechtlichen Konzepts der Behindertenrechtskonvention wäre hier eine schärfere Trennung zwischen dem Bereich des Sozialrechts und der grundsätzlichen Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen wünschenswert.

143 **Übersicht 10**

#### Trennung von Behindertenrecht und Sozialrecht

- Die zentrale Verankerung des gesetzlichen Behinderungsbegriffes sollte nicht im Sozialrecht erfolgen.
- Der geschützte Personenkreis der UN-BRK ist insbesondere nicht identisch mit dem potentiellen Empfängerkreis staatlicher Sozialleistungen.

<sup>220</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 9.

<sup>221</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 9.

<sup>222</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 889.

## IV. Generelle Umsetzungspflichten der Vertragsstaaten

- 144 Den Vertragsstaaten wird ein großer Ermessens- und Gestaltungsspielraum zugebilligt, in welcher Art und Weise die völkerrechtlichen Vorgaben der Behindertenrechtskonvention im innerstaatlichen Rechtssystem umgesetzt werden.<sup>223</sup> Allerdings legt die allgemeine Implementierungsklausel in Art. 4 UN-BRK einige verbindliche Eckpunkte nieder.<sup>224</sup> Danach sind die Vertragsstaaten u.a. verpflichtet, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten und zu fördern und alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen zur Umsetzung der Konventionsrechte zu treffen (vgl. insbesondere Art. 4 Abs. 1 lit. a und b UN-BRK).
- 145 Wie sich im Staatenberichtsverfahren herauskristallisiert, lassen sich aus Art. 4 UN-BRK verschiedene substantielle strukturelle Verpflichtungen ableiten. In einigen Individualbeschwerdeverfahren, jüngst auch gegenüber der Bundesrepublik Deutschland,<sup>225</sup> sind die aus Art. 4 UN-BRK resultierenden allgemeinen (objektiven) völkerrechtlichen Pflichten sogar im Zusammenhang mit der Verletzung materieller subjektiver Rechte thematisiert worden.<sup>226</sup>

### 1. Grundzüge des völkerrechtlichen Pflichtenprogramms

- 146 Die Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der niedergelegten Rechtsgarantien.<sup>227</sup> Die Verpflichtungsdimension knüpft an die anerkannte menschenrechtliche Pflichtentrias („*respect, protect, fulfil*“)<sup>228</sup> an.<sup>229</sup>
- 147 Hinsichtlich der Rechtsnatur der Pflichtenbindung lässt sich weiter unterscheiden zwischen völkerrechtlichen Erfolgspflichten („*obligation of result*“), bei denen die Vertragsstaaten ein bestimmtes Ergebnis bzw. die Herstellung eines bestimmten Zustandes schulden, und Verhaltenspflichten („*obligation of conduct*“).<sup>230</sup> Im letzteren Fall sind die Staaten verpflichtet, ernsthafte und bestmögliche Bemühungen zu unternehmen (z.B. Schaffung der erforderlichen innerstaatlichen Normen sowie deren sorgfältige

<sup>223</sup> Vgl. Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 15; Degener, Behindertenrecht 2009, 34, 37; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 52; vgl. allgemein UN HRC, General Comment No. 3, para. 1; CEDAW, General Recommendation No. 28; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 2, S. 76f.

<sup>224</sup> Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 457.

<sup>225</sup> CRPD, Communication No. 2/2010, Gröninger v. Germany (2014), para. 6.2.

<sup>226</sup> CRPD, Communication No. 1/2010, Nyusti/Takács v. Hungary, para. 9.4; CRPD, Communication No. 3/2011, H.M. v. Sweden, para. 7.5 und 8.8.

<sup>227</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14.

<sup>228</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the CRPD (2009), para. 6; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 20; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 54; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 34; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051.

<sup>229</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 207; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14; vertiefend Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 3; Chinkin/Freeman, in: Chinkin/Freeman/Rudolf, CEDAW (2012), Introduction, S. 20; Koch, Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties, Human Rights Law Review 5 (2005), 81.

<sup>230</sup> Wolfrum, in: Essays in Honor of W. Michael Reisman (2011), 363; Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 217 (2010), S. 39.

Überwachung), ohne aber unbedingt für die tatsächliche Zielerreichung einzustehen [[vertiefend siehe Abschnitt IV. 1.4.](#)].<sup>231</sup>

## 1.1 Achtungspflicht

- 148 Die Achtungspflicht verbietet staatlichen Stellen, selbst durch eigenes Handeln die Rechtsgarantien der Behindertenrechtskonvention zu verletzen.<sup>232</sup> Sämtliche staatliche Maßnahmen der legislativen, exekutiven und judikativen Gewalt müssen die Rechte von Menschen mit Behinderungen respektieren und alle Beeinträchtigungen, die von staatlicher Seite ausgehen, müssen auf eine anerkannte Rechtfertigungsgrundlage gestützt werden.<sup>233</sup> Das Achtungsgebot setzt damit den Befugnissen und Handlungsspielräumen des Staates und seiner Organe Grenzen.<sup>234</sup> Im Rahmen ihrer Umsetzungsverantwortung sind die Vertragsstaaten folglich verpflichtet, alle konventionswidrigen Gesetze und sonstige Praktiken nicht mehr anzuwenden, zu modifizieren oder zu beseitigen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b und d UN-BRK).<sup>235</sup>

## 1.2 Schutzpflicht

- 149 Die menschenrechtliche Schutzpflicht gebietet, dass der Staat Menschen mit Behinderungen auch vor Beeinträchtigungen von dritter Seite schützt.<sup>236</sup> Vertragsstaaten sind insbesondere gehalten, diskriminierenden Praktiken nicht-staatlicher Akteure (Privatpersonen, Unternehmen, Organisationen, etc.) entgegen zu wirken (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK).<sup>237</sup> Die Pflicht zur Einwirkung auf nicht-staatliche Akteure findet weitere Ausprägungen in Art. 9 Abs. 2 lit. b UN-BRK, Art. 21 lit. c UN-BRK, Art. 25 lit. d UN-BRK, Art. 27 Abs. 1 lit. a UN-BRK und Art. 30 Abs. 1 lit. a, b, c und Abs. 5 lit. e UN-BRK.
- 150 Die staatliche Schutzverantwortung wird in der Behindertenrechtskonvention explizit normiert und im Vergleich zu anderen Menschenrechtsverträgen erheblich konkretisiert.<sup>238</sup> Dies wird zum einen von der Erwägung getragen, dass die Diskriminierung und der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen durch einstellungs- und umweltbedingte Barrieren (Art. 1 S. 2 UN-BRK) in großem Umfang durch private

---

<sup>231</sup> Wolfrum, 'General International Law (Principles, Rules and Standards)', in: ders., MPEPIL, Rn. 90; Dupuy, EJIL 10 (1999), 371, 378.

<sup>232</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 20; Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 3; Chinkin/Freeman, in: Chinkin/Freeman/Rudolf, CEDAW (2012), Introduction, S. 20.

<sup>233</sup> Vgl. ähnlich für den Zivilpakt UN HRC, General Comment No. 31, para. 6.

<sup>234</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14.

<sup>235</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 207; vgl. Chinkin/Freeman, in: Chinkin/Freeman/Rudolf, CEDAW (2012), Introduction, S. 20.

<sup>236</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 20; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14; vgl. Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 3; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13; Chinkin/Freeman, in: Chinkin/Freeman/Rudolf, CEDAW (2012), Introduction, S. 20.

<sup>237</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 11; Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 3; CEDAW, General Comment No. 28, para. 10 und 13, Chinkin/Freeman, in: Chinkin/Freeman/Rudolf, CEDAW (2012), Introduction, S. 20.

<sup>238</sup> Vgl. insbesondere die explizite Nennung privater Rechtsträger in Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK und Art. 9 Abs. 2 UN-BRK; hierzu Degener, RdJB 2009, 200, 204. Die ausdrückliche Statuierung einer möglichen horizontalen „Drittewirkung“ im Vertragstext finden sich ebenfalls in der Anti-Rassendiskriminierungskonvention (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 5 lit. f CERD; hierzu CERD, General Recommendation No. 32, para. 9), nicht aber im Zivilpakt oder Sozialpakt.

Verhaltensweisen von Arbeitgebern, Vermietern, Unternehmen, Dienstleistern, Einrichtungsbetreibern oder Veranstaltern bewirkt und perpetuiert werden (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK).<sup>239</sup> So wird Menschen mit Behinderungen in vielen Bereichen gesellschaftlichen Zusammenlebens zum Beispiel der Zugang zu einer Beschäftigung oder einer Wohnung, der Besuch von Lokalitäten (Restaurants, Hotels, etc.), die Benutzung eines Transportmittels (Taxi, Bus, Fähre), die Inanspruchnahme einer Dienstleistung oder die Teilnahme an einer Veranstaltung (kulturelle Events, Partys, Demonstrationen, Informations- und Aktionstage, Märkte, Ausstellungen) entweder aufgrund negativer Einstellungen und Vorurteile vorenthalten oder durch die jeweilige physische, technische, organisatorische oder kommunikative Ausgestaltung erschwert bzw. unmöglich gemacht. Jedenfalls wenn dieses Verhalten privater Akteure im der Allgemeinheit zugänglichen gesellschaftlichen Raum erfolgt, sind die Vertragsstaaten aufgrund der UN-BRK verpflichtet, geeignete – rechtliche und andere – Maßnahmen zur Bekämpfung (Wortlaut Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK: „*Beseitigung*“) der Diskriminierung und Exklusion von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.<sup>240</sup>

- 151 Des Weiteren liegt der Behindertenrechtskonvention die Erkenntnis zugrunde, dass Menschen mit Behinderungen oft einem überdurchschnittlich hohen Risiko ausgesetzt sind, Opfer von Gewalt, Übergriffen, Ausbeutung, Missbrauch und Belästigungen o.ä. zu werden. Dies gilt wiederum in besonderem Maße für Frauen und Kinder (Präambel lit. q UN-BRK i.V.m. Art. 6, 7 UN-BRK).<sup>241</sup> Als Novum im internationalen Menschenrechtsschutz enthält die Behindertenrechtskonvention deshalb in Art. 16 UN-BRK eine eigenständige Regelung zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch mit ungewöhnlich detaillierten Vorgaben (z.B. Einrichtung von Schutzdiensten, unabhängige Überwachung von Heimen und Einrichtungen, Opferprogramme etc.).<sup>242</sup> In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich die Verantwortung des innerstaatlichen Gesetzgebers zur Schaffung wirksamer Rechtsvorschriften angesprochen (Art. 16 Abs. 5 UN-BRK). Dies ist insofern bemerkenswert, da sich der Vorstoß für eine entsprechende Vertragsbestimmung in den Verhandlungen zur Frauenrechtskonvention nicht durchsetzen konnte.<sup>243</sup>

### 1.3 Gewährleistungspflicht

- 152 Schließlich beinhaltet die Behindertenrechtskonvention eine staatliche Gewährleistungsdimension.<sup>244</sup> Danach trifft die Vertragsstaaten die Verpflichtung zur Schaffung der Rahmenbedingungen (quasi der Infrastruktur) dafür, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte auch tatsächlich ausüben und effektiv am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.<sup>245</sup> Der Schwerpunkt dieser Pflichtenkomponente betrifft wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, deren wirksame Ausübung typischerweise durch das

---

<sup>239</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 33; CESCR, General Comment No. 5, para. 11, vgl. ferner CESCR, General Comment No. 20, para. 11; Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 57; vgl. zur Frauenrechtskonvention CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13; zur Anti-Rassendiskriminierungskonvention, Wolfrum, in: ders., Gleichheit und Nichtdiskriminierung im internationalen Menschenrechtsschutz (2003), 215, 227.

<sup>240</sup> Vgl. CRPD, General Comment No. 2, para. 13; CESCR, General Comment No. 5, para. 11; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13 und 16; vgl. Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 57.

<sup>241</sup> Dechant, Frauen mit Behinderungen besser vor Gewalt schützen, DIMR (Hrsg.), aktuell 6/2014, S. 1.

<sup>242</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1052.

<sup>243</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1052.

<sup>244</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 24; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14f.

<sup>245</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 20; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14; Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 3; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 20; Chinkin/Freeman, in: Chinkin/Freeman/Rudolf, CEDAW (2012), Introduction, S. 20.

Vorhandensein bestimmter realer Voraussetzungen und Einrichtungen (z.B. Schulen, Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen, einen funktionierenden Arbeitsmarkt und Wirtschaftskreislauf, etc.) bedingt wird.

- 153 Ebenso wie die menschenrechtliche Schutzwicht ist die staatliche Gestaltungs- und Förderkomponente in der Behindertenrechtskonvention vergleichsweise stark ausgeprägt.<sup>246</sup> Ein Grund hierfür liegt darin, dass die Benachteiligung und Marginalisierung von Menschen mit Behinderungen von der Behindertenrechtskonvention größtenteils auf defizitäre gesellschaftliche Strukturen und Umwelthindernisse zurückgeführt wird. Die UN-BRK enthält deshalb verstärkt Vorgaben, die auf eine Veränderung dieser Strukturen und die Herbeiführung eines gesamtgesellschaftlichen Wandels angelegt sind.<sup>247</sup> Hierzu gehören Konkretisierungen herkömmlicher WSK-Rechte, wie etwa Bildung (Art. 24 UN-BRK), Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 UN-BRK), Gesundheit (Art. 25 UN-BRK) oder kulturelle Teilhabe (Art. 30 UN-BRK). Zusätzlich enthält die Behindertenrechtskonvention Gewährleistungen ohne direkte Vorläufer im universalen Menschenrechtssystem, deren Verwirklichung ebenfalls in hohem Maße eine inhaltliche Ausgestaltung und aktive Umsetzung durch die Vertragsstaaten voraussetzt.<sup>248</sup> Letzteres betrifft zum Beispiel die Gewährleistung flächendeckender Zugänglichkeit und Barrierefreiheit (Art. 9 UN-BRK)<sup>249</sup> oder das Recht auf unabhängige Lebensführung (Art. 19 UN-BRK).
- 154 Die Gewährleistungsdimension verlangt in der Regel ein aktives und gestalterisches Tätigwerden des Staates.<sup>250</sup> Die Vertragsstaaten müssen Anstrengungen unternehmen, um die Bedingungen der Außenwelt, die einen Einfluss auf die effektive Rechtsausübung von Menschen mit Behinderungen haben, positiv zu beeinflussen. Dazu gehört unter anderem, dass Vertragsstaaten notwendige Infrastruktur und Leistungsangebote schaffen und verbessern (z.B. inklusive Bildungssysteme, gemeindenaher/ambulante Assistenzdienste, alternative Wohn- und Lebensmöglichkeiten), den Abbau von Barrieren (v.a. in der physischen Umwelt und in der Informations- und Kommunikationskultur), vorantreiben und die schlechtere Ausgangssituation von Menschen mit Behinderungen durch spezifische Fördermaßnahmen und -programme (vgl. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK) kompensieren.

---

<sup>246</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 24; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14.

<sup>247</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>248</sup> Degener, 'Disabled People, Non-Discrimination of', in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 12; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1050.

<sup>249</sup> Allerdings besteht eine gewisse Verwandtschaft zu Art. 5 lit. f Anti-Rassendiskriminierungskonvention (Zugang zu öffentlichen Orten und öffentlich angebotenen Diensten), vgl. CRPD, General Comment No. 2, para. 3.

<sup>250</sup> CESCR, General Comment No. 3, para. 4; CESCR, Statement on the 'maximum of available resources' (2007), para. 11; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14f.

155

## Übersicht 11

### Pflichtentrias

- **Achtung** = Keine ungerechtfertigten Beeinträchtigungen von Konventionsrechten durch staatliche Stellen; Beseitigung konventionswidriger Gesetze und Unterlassen konventionswidriger Praktiken
- **Schutz** = Verhinderung der Beeinträchtigung von Konventionsrechten durch (private) Dritte
- **Gewährleistung** = Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen (insb. gesellschaftliche Infrastruktur) für eine effektive Wahrnehmung und Verwirklichung der Konventionsrechte

156

### Beispiele:<sup>251</sup>

#### (1) Folterverbot

**Achtung:** Menschen mit Behinderungen dürfen in Gefängnissen oder staatlichen Einrichtungen durch das staatliche Aufsichtspersonal nicht der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung unterworfen werden.

**Schutz:** Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht durch Dritte, z.B. in privat geführten Einrichtungen (Kliniken, Psychiatrien, Alters- und Pflegeheimen, Internaten/Schulen, etc.), Misshandlungen ausgesetzt sind und dass Übergriffe verfolgt und geahndet werden.

**Gewährleistung:** Die Staaten müssen Maßnahmen ergreifen, damit Aufsichtspersonal, Angestellte und sonstige Fachkräfte in den betreffenden Einrichtungen umfassend über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Einhaltung menschenrechtlicher Standards geschult und aufgeklärt werden.

157

#### (2) Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit

**Achtung:** Staatliche Stellen dürfen Menschen mit Behinderungen nicht ohne rechtfertigenden Grund Informationen vorenthalten oder sie daran hindern, ihre Meinung frei zu äußern.

**Schutz:** Die Vertragsstaaten müssen darauf hinwirken, dass private Akteure (Medienorgane, insbesondere private Rundfunkanbieter, Internetplattformen und andere Webangebote, private Bibliotheken, Archive oder Bildungsträger, etc.) Menschen mit Behinderungen nicht von ihrem Informationsangebot ausschließen oder die freie Meinungsäußerung erschweren.

**Gewährleistung:** Die Staaten müssen Maßnahmen ergreifen, um die Verbreitung und Verwendung von Gebärdensprachen, Brailleschrift, leichter Sprache sowie ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen zu fördern, um den Zugang zu Informationsangeboten, den Umgang mit Behörden und anderen Akteuren oder die Kundgabe der eigenen Meinung zu erleichtern.

158

#### (3) Recht auf Bildung

**Achtung:** Staatliche Stellen (Schulbehörden) dürfen Schüler/-innen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung von Bildungsangeboten ausschließen oder sonst diskriminieren.

**Schutz:** Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass die Bildungsprogramme privater Schul- und Bildungsträger nicht Menschen mit Behinderungen diskriminieren.

**Gewährleistung:** Die Staaten müssen die notwendigen strukturellen Maßnahmen ergreifen, um den zugänglichen Unterricht an weiterführenden (Regel-)Schulen für Menschen mit Behinderungen auszubauen.

<sup>251</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 21 mit weiteren Beispielen.

#### 1.4 Erfolgs- und Verhaltenspflichten

- 159 Die UN-Behindertenrechtskonvention statuiert grundsätzlich Erfolgspflichten hinsichtlich der Gewährleistung der einzelnen menschenrechtlichen Garantien.<sup>252</sup> Damit bleibt zwar den Vertragsstaaten die Wahl geeigneter Umsetzungsmaßnahmen überlassen, sie tragen jedoch letztendlich die Verantwortung dafür, dass der von der Behindertenrechtskonvention vorgegebene (Rechts-)Zustand erreicht wird.
- 160 **Beispiele:**  
Die Vertragsstaaten tragen u.a. die Gewähr dafür, dass Menschen mit Behinderungen vor dem und durch das Gesetz gleich behandelt werden (Art. 5 Abs. 1 UN-BRK), dass öffentliche Einrichtungen, Leistungen, Informationsangebote, etc. uneingeschränkt barrierefrei zugänglich sind (Art. 9 Abs. 1 UN-BRK),<sup>253</sup> dass Freiheitsentziehungen stets im Einklang mit dem Gesetz erfolgen und das Vorliegen einer Behinderung nicht als Rechtfertigung für eine Freiheitsentziehung herangezogen wird (Art. 14 Abs. 1 lit. b UN-BRK) und dass Menschen grundsätzlich nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Schulsystem ausgeschlossen werden (Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK).
- 161 Einige Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention sind allerdings als (bloße) Verhaltenspflichten, insbesondere Förderpflichten, ausgestaltet. Die Vertragsstaaten stehen dann in der Verantwortung, nach besten Möglichkeiten spezifische Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen und deren Effektivität mit der gebührenden Sorgfalt zu überprüfen.<sup>254</sup>
- 162 **Beispiele:**  
Die Vertragsstaaten sind u.a. verpflichtet, Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen (Art. 8 Abs. 1 lit. b UN-BRK), die Herstellung und Verbreitung von Mobilitätshilfen zu fördern (Art. 29 UN-BEK), private Rechtsträger zur Bereitstellung barrierefreier Informationsangebote aufzufordern (Art. 21 lit. c UN-BRK), die Verbreitung von Gebärdensprache zu fördern (Art. 21 lit. e UN-BRK) und die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen durch private Arbeitgeber/-innen zu fördern (Art. 27 Abs. 1 lit. h UN-BRK).
- 163 Die Reduzierung der staatlichen Pflichtenbindung auf eine (bloße) Verhaltenspflicht kommt vor allem in Betracht in Bezug auf das Verhalten nicht-staatlicher Akteure, für welche die Vertragsstaaten völkerrechtlich nach wie vor nicht absolut einzustehen haben.<sup>255</sup> Die Verhaltenspflicht der Vertragsstaaten gebietet insofern die Vornahme geeigneter Einwirkungs- und Fördermaßnahmen, wie u.a. die Schaffung gesetzlicher Normen und deren Durchsetzung nach bestmöglichen Anstrengungen („*due diligence*“).<sup>256</sup>
- 164 **Beispiele:**  
Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, diskriminierende Praktiken seitens privater Personen zu beseitigen (Art. 4 lit. e UN-BRK). Insofern sind jedoch keine absoluten Erfolgsresultate, wohl aber nachweisbare

<sup>252</sup> Vgl. ähnlich zum Sozialpakt Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 217 (2010), S. 40.

<sup>253</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>254</sup> Dupuy, EJIL 10 (1999) 371, 378.

<sup>255</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13; CEDAW, General Recommendation No. 19, para. 9; Wolfrum, in: Essays in Honor of W. Michael Reisman (2011), 363, 378f; Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 46 und 76ff.

<sup>256</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13; Wolfrum, 'General International Law (Principles, Rules and Standards)', in: ders., MPEPIL, Ziff. 90; Wolfrum, in: Essays in Honor of W. Michael Reisman (2011), 363, 378f; Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 76-79.

Anstrengungen geschuldet.<sup>257</sup> Dazu gehört mitunter die Schaffung regulatorischer Schutz- und Fördervorschriften zur Eindämmung schädlicher sowie Förderung erwünschter Verhaltensweisen, verbunden mit der effektiven Überwachung durch staatliche Organe (Gerichte und Behörden).<sup>258</sup>

## 2. Völkerrechtliche Umsetzung auf Landesebene

- 165 Durch die Ratifikation<sup>259</sup> ist die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat völkerrechtlich an die Behindertenrechtskonvention gebunden (vgl. Art. 43, 45 Abs. 2 UN-BRK). Der Gesamtstaat wird dadurch Träger aller aus der Konvention resultierenden Rechte und Pflichten, unabhängig von der Ausgestaltung der innerstaatlichen Organisation oder Rechtsordnung.<sup>260</sup> Dieser gewohnheitsrechtlich anerkannte Grundsatz des Völkerrechts findet in Art. 27 WVRK Niederschlag.<sup>261</sup> Dementsprechend nimmt die Behindertenrechtskonvention keine Rücksicht auf potentielle föderale Konflikte, was Art. 4 Abs. 5 UN-BRK explizit bekräftigt:<sup>262</sup>

„Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.“

- 166 Eine Exkulpation der Vertragsstaaten von den übernommenen völkerrechtlichen Bindungen kann folglich nicht durch Berufung auf die eigene bundesstaatliche Kompetenzverteilung (etwa Zuständigkeit der Bundesländer) erfolgen.<sup>263</sup>
- 167 Die Einhaltung und Umsetzung auf Landesebene steht bei der Behindertenrechtskonvention besonders im Fokus, da für einige Kernthemen (wie etwa Schulbildung) nicht nur in Deutschland dezentrale Zuständigkeiten von teilstaatlichen Souveränitätsträgern (Länder, Regionen, Provinzen o.ä.) bestehen. Im Staatenberichtsverfahren von Deutschland steht die Frage nach der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention auf Landesebene derzeit an der Spitze der „List of Issues“ (d.h. den

<sup>257</sup> CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13.

<sup>258</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 11; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13, 31, 36; vgl. Hennard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 74 und 79.

<sup>259</sup> Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in New York am 24. Februar 2009, vgl. Art. 16 lit b WVRK.

<sup>260</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 607f; vgl. ferner CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 39; CRC, General Comment No. 5, para. 40.

<sup>261</sup> CESCR, General Comment No. 9, para. 2; UN HRC, General Comment No. 31, para. 4; UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 26; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 607f; Dupuy, ‘International Law and Domestic (Municipal) Law’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 841.

<sup>262</sup> Dörschner, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung (2014), S. 154; Krajewski, Die Bindung der Bundesländer an die Behindertenrechtskonvention, Vortrag Erlangen (2010), S. 2; ähnliche zu Art. 50 Zivilpakt, vgl. UN HRC, General Comment No. 31, para. 4. Anders wäre dies nur bei der Vereinbarung entsprechender vertraglicher Vorbehalte in Form sog. Bundesstaats- oder Föderativklauseln, was bei der Behindertenrechtskonvention aber gerade nicht der Fall ist, vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 608; Rudolf, ‘Federal States’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 1143.

<sup>263</sup> Vgl. UN HRC, General Comment No. 31, para. 4; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 33 und 39; CRC, General Comment No. 5, para. 40; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 52; DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 33; Dörschner, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung (2014), S. 154; Platter, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst (2010), S. 4; Krajewski, Die Bindung der Bundesländer an die Behindertenrechtskonvention, Vortrag Erlangen (2010), S. 2; vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 607.

expliziten Nachfragen des UNBRK-Vertragsausschusses zu dem eingereichten Staatenbericht).<sup>264</sup> In den bereits abgeschlossenen Staatenberichtsverfahren von Österreich<sup>265</sup>, Mexiko<sup>266</sup>, Argentinien<sup>267</sup> und Belgien<sup>268</sup> u.a. wurden jeweils Versäumnisse auf föderaler Ebene bemängelt:

„[T]he Convention clearly states that the administrative particularities of a federal structure do not allow a State party to avoid its obligations under the convention.“<sup>269</sup>

“5. [The Committee] also notes with concern that, because not all of the State party’s provincial legislation is aligned with the Convention, disparities arise in the approach taken at local level to the rights of people with disabilities [...]. 6. The Committee urges the State party to take the necessary steps to bring all its federal, provincial and local legislation into line with the Convention [...].”<sup>270</sup>

- 168 Von der völkerrechtlichen Bindung der Bundesrepublik Deutschland nach außen ist die innerstaatliche Inkraftsetzung der Behindertenrechtskonvention zu unterscheiden.<sup>271</sup> Insofern ist nicht Völkerrecht, sondern das nationale Verfassungsrecht maßgeblich.<sup>272</sup> In Deutschland setzt die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Bestimmungen einen sog. innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl voraus, typischerweise in Form des Zustimmungs- oder Vertragsgesetzes i.S.v. Art. 59 Abs. 2 GG.<sup>273</sup> Ein entsprechendes Zustimmungsgesetz zur Behindertenrechtskonvention ist vom Bundestag verabschiedet worden und am 26. März 2009 in Kraft getreten. Im Rahmen des Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) sind danach grundsätzlich alle innerstaatlichen Stellen an die Vorgaben der UN-BRK gebunden.<sup>274</sup>
- 169 Die Interessen der Länder wurden dabei durch die im Lindauer Abkommen von 1957 niedergelegten Grundsätze hinreichend gewahrt. Danach ist vor Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bund bei Betroffenheit von Länderkompetenzen das Einverständnis der Bundesländer einzuholen.<sup>275</sup> In Bezug auf die Behindertenrechtskonvention hat die Ständige Vertragskommission der Länder dem federführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Schreiben vom 23. Februar 2007 mitgeteilt, dass keine Einwände gegen die Ratifikation bestünden,<sup>276</sup> sowie Zustimmungsempfehlungen an die Landesregierungen ausgesprochen.<sup>277</sup> Schließlich wurden die Länderinteressen über die

<sup>264</sup> CRPD, List of Issues Germany (2014), para. 1; vgl. ferner para. 3, 4, 9, 19 und 25.

<sup>265</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 10f, 18, 23f, 37.

<sup>266</sup> CRPD, Concluding Observations Mexico (2014), para. 5f.

<sup>267</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 5f, 17f.

<sup>268</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 10; vgl. aber zugleich das Lob für das Engagement der Regionen aaO., para. 4.

<sup>269</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 10.

<sup>270</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 5f.

<sup>271</sup> Dupuy, ‘International Law and Domestic (Municipal) Law’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 846.

<sup>272</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 13; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 43 und 50; Dupuy, ‘International Law and Domestic (Municipal) Law’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 846; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 173.

<sup>273</sup> BVerfG vom 4.10.2004 - 2 BvR 1481/04, Rn. 31; BVerfG vom 3.07.2007 – 2 BvE 2/07, Rn. 41f; vgl. ferner zu älteren Entscheidungen BVerfG vom 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 und BVerfG vom 12.07.1994 – 2 BvE 3/92; Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 205; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 177.

<sup>274</sup> Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 7.

<sup>275</sup> Vertiefend Papier, DÖV 2003, 265, 267 ff; Rudolf, ‘Federal States’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 1154.

<sup>276</sup> Platter, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst (2010), S. 4; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 34.

<sup>277</sup> Kreutz, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 24 Rn. 7.

Beteiligung des Bundesrates, welcher am 19. Dezember 2008 seine Zustimmung zum Vertragsgesetz zur Behindertenrechtskonvention erteilt hat, gewahrt.<sup>278</sup>

- 170 Die Bindungswirkung der Behindertenrechtskonvention auf Landesebene sorgt dennoch in jüngerer Zeit für Diskussion.<sup>279</sup> Es wird teilweise vertreten, dass es neben dem Zustimmungsgesetz auf Bundesebene jeweils eines eigenen Transformationsaktes auf Landesebene bedürfe.<sup>280</sup> Zur Begründung wird die verfassungsrechtliche Verteilung der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 30, 70 ff. GG angeführt.<sup>281</sup>
- 171 Dem ist entgegengehalten, dass der erforderliche innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl, welcher der Behindertenrechtskonvention im deutschen Rechtsraum Geltung verschafft, nicht zu verwechseln ist mit anschließenden spezifischen gesetzgeberischen Durchführungsmaßnahmen (vgl. Art. 4 lit. a und b UN-BRK).<sup>282</sup> Letztere sind insbesondere erforderlich für die Implementierung derjenigen Vertragsbestimmungen, welche mangels inhaltlicher Bestimmtheit nicht unmittelbar anwendbar („self-executing“), sondern auf gesetzgeberische Ausgestaltung in den Vertragsstaaten angewiesen sind.<sup>283</sup> Dass für die konkrete Änderung und Anpassung des landesrechtlichen Normenbestandes (z.B. Schulgesetze oder die Landesbauordnungen) an die UN-BRK die Landesgesetzgeber gemäß Art. 70 GG zuständig sind, steht nicht in Frage.<sup>284</sup>
- 172 Demgegenüber kann der Bundesgesetzgeber für Verträge, die von der Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei in Wahrnehmung der Abschlusskompetenz des Art. 32 Abs. 1 GG geschlossen wurden, durch ein Zustimmungsgesetz i.S.v. Art. 59 Abs. 2 GG zugleich den notwendigen innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl mit Verbindlichkeit für den gesamten deutschen Rechtsraum schaffen.<sup>285</sup> Durch ihr Einverständnis im Lindauer Abkommen erkennen die Länder nicht nur die Abschlusskompetenz

---

<sup>278</sup> Den in der Entscheidung VGH Hessen vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09, Ziff. 24 geäußerten Zweifeln an der Einholung des Einverständnisses der Länder kann somit nicht gefolgt werden; vgl. Kultusministerkonferenz, Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung der VN-BRK in der schulischen Bildung, Beschluss vom 18.11.2010, S. 2.

<sup>279</sup> BVerwG vom 18.10.2010 – 6 B 52.09, Ziff. 7; VGH Hessen vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09, Ziff. 10; OVG Lüneburg vom 16.09.2010 – 2 ME 278/10, Ziff. 13; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 34ff; Platter, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst (2010), S. 1ff; Latham & Watkins, Völkerrechtliche Fragen des inklusiven Unterrichts in Deutschland im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gutachten (2009), Ziff. 10 lit. b.

<sup>280</sup> BVerwG vom 18.10.2010 – 6 B 52.09, Ziff. 7; VGH Hessen vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09, Ziff. 10; OVG Lüneburg vom 16.09.2010 – 2 ME 278/10, Ziff. 13; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 35.

<sup>281</sup> VGH Hessen vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09, Ziff 23-25; OVG Lüneburg vom 16.09.2010 – 2 ME 278/10, Ziff. 10; Riedel, Gutachten (2010), S. 35; Latham & Watkins, Völkerrechtliche Fragen des inklusiven Unterrichts in Deutschland im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gutachten (2009), Ziff. 10 lit. c.

<sup>282</sup> Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 207; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 185.

<sup>283</sup> BVerwG vom 5.10.2006 – 6 B 33.06, Ziff. 4; vgl. ferner BVerwG vom 3.12.2003 – 6 C 13.03.

<sup>284</sup> Platter, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst (2010), S. 8; vgl. Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 185.

<sup>285</sup> Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 207f; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 185; vgl. Höfling, Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, Gutachten im Auftrag Städteages Nordrhein-Westfalen (2012), S. 42; abweichend Fastenrath/Groth, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar Grundgesetz, Bd. 3 (2010), Art. 59 Rn. 99.

des Bundes nach außen an, sondern stimmen auch der innerstaatlichen Umsetzung zu.<sup>286</sup> Ein eigenständiges Vertragsgesetz auf Landesebene ist zwar nicht ausgeschlossen, aber auch nicht erforderlich.<sup>287</sup> Etwas anderes gilt nur dann, wenn das betreffende Bundesland selbst gemäß Art. 32 Abs. 3 GG als Vertragspartei aufgetreten ist.<sup>288</sup> Dieser Fall liegt jedoch in Bezug auf die Behindertenrechtskonvention nicht vor.<sup>289</sup>

- 173 Dem entspricht es, dass in Deutschland bislang im Hinblick auf andere Menschenrechtsverträge wie den UN-Menschenrechtspakten oder der Europäischen Menschenrechtskonvention regelmäßig keine separaten Zustimmungsgesetze oder sonstige Transformationsakte auf Landesebene verabschiedet wurden.<sup>290</sup> Dennoch wird die Geltung dieser menschenrechtlichen Instrumente auf Landesebene ganz überwiegend anerkannt.<sup>291</sup> Diese Praxis spiegelt sich auch darin wider, dass in fast allen Bundesländern Aktionspläne zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention aufgestellt wurden, ohne dass zuvor explizit ein eigenes Vertrags- bzw. Zustimmungsgesetz verabschiedet wurde.
- 174 Es bleibt festzuhalten, dass nach der hier vertretenen Auffassung mit In-Kraft-Treten des Vertragsgesetzes des Bundes am 26. März 2009 die Behindertenrechtskonvention im gesamten deutschen Rechtsraum Geltung erlangt hat und grundsätzlich alle innerstaatlichen Stellen einschließlich der staatlichen Organe auf Landesebene bindet.<sup>292</sup>

### 3. Verpflichtungsadressaten legislativer Umsetzungsmaßnahmen

#### 3.1 Öffentliche Akteure

- 175 Die Vertragsstaaten tragen die Verantwortung dafür, dass alle innerstaatlichen öffentlichen Stellen im Einklang mit der UN-BRK handeln (Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK).<sup>293</sup> Dies setzt voraus, dass innerstaatliche Rechtsgrundlagen die Gewährleistungen der Behindertenrechtskonvention nicht nur im Definitionswege übernehmen, sondern zugleich als rechtliche Verpflichtungen ausgestalten.<sup>294</sup> Für sich genommen nicht ausreichend sind insofern gesetzliche Regelungen, die öffentliche Stellen nur zur Berücksichtigung bzw.

---

<sup>286</sup> Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 207f; vgl. Rudolf, 'Federal States', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 1147.

<sup>287</sup> Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 207; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 185; Lachwitz, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 44.

<sup>288</sup> Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 207; Rudolf, 'Federal States', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 1147.

<sup>289</sup> Platter, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst (2010), S. 4.

<sup>290</sup> DIMR (Hrsg.), Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung (2010), S. 11; Platter, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst (2010), S. 8 (Fn. 18); vgl. Höfling, Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, Gutachten im Auftrag Städte- und Gemeindeverband Nordrhein-Westfalen (2012), S. 42.

<sup>291</sup> Vgl. Walter, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanz-Kommentar, Bd. II (2013), Kap. 31 Rn. 7; Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 185; DIMR (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung (2010), S. 11.

<sup>292</sup> Von Bernstorff, RdJB 2011, 203, 207f; ebenso Kultusministerkonferenz, Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung der UN-BRK in der schulischen Bildung, Beschluss vom 18.11.2010, S. 2; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 7.

<sup>293</sup> Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 14.

<sup>294</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 60.

Verwirklichung der Ziele der UN-BRK ermächtigen, aber dazu nicht oder allenfalls eingeschränkt verpflichten.<sup>295</sup>

176

**Beispiele:**

**§ 7 Abs. 1 S. 3 BGG**

„In Bereichen bestehender Benachteiligungen behinderter Menschen gegenüber nicht behinderten Menschen sind besondere Maßnahmen zum Abbau und zur Beseitigung dieser Benachteiligungen zulässig.“

177

**§ 3 HessBGG (Barrierefreiheit)**

„(1) Barrierefrei sind [...]

(2) Zur Herstellung der Barrierefreiheit können, soweit nicht besondere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Vorschriften entgegenstehen, Zielvereinbarungen zwischen Landesverbänden von Menschen mit Behinderungen einerseits und kommunalen Körperschaften, deren Verbände und Unternehmen andererseits für ihren jeweiligen sachlichen und räumlichen Organisations- oder Tätigkeitsbereich getroffen werden. [...]“

178

**§ 9 Abs. 2 HessBGG (Benachteiligungsverbot)**

„Die kommunalen Gebietskörperschaften, ihre Behörden und Dienststellen sowie die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, an denen sie maßgeblich beteiligt sind, haben zu prüfen, ob sie im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten die Ziele dieses Gesetzes bei ihren Planungen und Maßnahmen umsetzen können.“<sup>296</sup>

179

Auf Grundlage der vorstehenden Vorschriften können von öffentlichen Entscheidungsträgern zwar Maßnahmen zur Verwirklichung der Behindertenrechtskonvention veranlasst werden. Zur ordnungsgemäßen innerstaatlichen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention bedarf es aber darüber hinaus der Statuierung einer gesetzlichen Pflicht zur Einhaltung und Befolgung der Vorgaben der UN-BRK.

180

Vertragsstaaten müssen außerdem die Pflichtbindung des gesamten öffentlichen Sektors gewährleisten.<sup>297</sup> Die deutsche amtliche Fassung ist insofern etwas unscharf, da die authentische englische Fassung,

„public authorities and institutions“,

mit

„staatliche Behörden und Einrichtungen“ (Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK)

übersetzt wird. Angesichts des umfassenden Schutzzweckes der Behindertenrechtskonvention erstreckt sich der Geltungsanspruch der Behindertenrechtskonvention aber nicht nur auf staatliche Behörden und Behördenträger im engeren Sinne, sondern auf das Wirken sämtlicher öffentlicher Stellen und Träger öffentlicher Gewalt.<sup>298</sup>

181

Problematisch sind vor diesem Hintergrund gesetzliche Bestimmungen zur Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, welche abgeschwächte Standards oder Ausnahmen für bestimmte

<sup>295</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 28.

<sup>296</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>297</sup> Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 60.

<sup>298</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 71. Insofern deutlicher ist der Wortlaut der Schattenübersetzung des NETZWERK Art. 3 von Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK: „...dass die Träger der öffentlichen Gewalt und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln“.

öffentliche Rechtsträger enthalten.<sup>299</sup> Dies betrifft in der derzeitigen landesrechtlichen Praxis unter anderem kommunale Selbstverwaltungsträger, Rundfunkanstalten oder Sparkassen.<sup>300</sup>

182

**Beispiele:**

**§ 9 HessBGG (Benachteiligungsverbot)**

„(1) Das Land, seine Behörden und Dienststellen sowie die seiner Aufsicht unterliegenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der kommunalen Gebietskörperschaften sind im Rahmen ihrer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Aufgaben verpflichtet, aktiv auf das Erreichen der Ziele nach § 1 hinzuwirken. Für den Hessischen Rundfunk und die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien gilt § 15. Vereinigungen, Einrichtungen und Unternehmen, deren Anteile sich unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend im Eigentum des Landes befinden, sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Ziele des § 1 berücksichtigen. [...]“

„(2) Die kommunalen Gebietskörperschaften, ihre Behörden und Dienststellen sowie die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, an denen sie maßgeblich beteiligt sind, haben zu prüfen, ob sie im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten die Ziele dieses Gesetzes bei ihren Planungen und Maßnahmen umsetzen können. Im Rahmen dieser Prüfung stellen die kommunalen Gebietskörperschaften einen Plan zur Umsetzung der Ziele nach § 1 auf, soweit sie nicht die entsprechende Anwendung dieses Gesetzes beschlossen haben. [...]“

„(3) Ein Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des Abs. 1 Satz 1 darf Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen.“<sup>301</sup>

183

**§ 15 HessBGG (Barrierefreie Medien)**

„(1) Der Hessische Rundfunk soll die Ziele des § 1 bei seinen Planungen und Maßnahmen beachten. Hierzu sollen insbesondere Fernsehprogramme unterteilt sowie mit Bildbeschreibungen für blinde, erblindete und sehbehinderte Menschen versehen werden [...].“<sup>302</sup>

184

**Art. 9 BayBGG (Benachteiligungsverbot)**

„(1) Die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern mit Ausnahme der Staatsanwaltschaften, die Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme des Bayerischen Rundfunks und der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (Träger öffentlicher Gewalt) sollen im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereichs die in Art. 1 genannten Ziele aktiv fördern und bei der Planung von Maßnahmen beachten.

„(2) Ein Träger öffentlicher Gewalt im Sinn des Abs. 1 Satz 1 darf Menschen mit Behinderung nicht benachteiligen.“<sup>303</sup>

185

**§ 2 NdsBGG (Begriffsbestimmungen)**

„(1) Öffentliche Stellen im Sinne dieses Gesetzes sind die Behörden, Gerichte und sonstige Einrichtungen des Landes sowie die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ausgenommen sind

1. Sparkassen,
2. Gerichte und Staatsanwaltschaften, soweit sie Aufgaben der Rechtsprechung, der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung wahrnehmen,
3. öffentliche Stellen im Sinne des Satzes 1, soweit sie zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten tätig werden.“<sup>304</sup>

<sup>299</sup> Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131.

<sup>300</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), S. 12; Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131.

<sup>301</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>302</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>303</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>304</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

186 Viele der vorgenannten öffentlichen Rechtsträger erfüllen im Hinblick auf die Verwirklichung von Kernforderungen der Behindertenrechtskonvention eine zentrale Funktion. Ein Beispiel sind (öffentliche) Rundfunkanstalten. Die Behindertenrechtskonvention fordert die Gewährleistung eines barrierefreien Medienangebotes (Untertitel, Gebärdensprachübersetzung, Audiokommentare für Menschen mit Sehbehinderungen, etc.) zur Umsetzung von Art. 9 UN-BRK (Zugänglichkeit) sowie Art. 21 lit. d UN-BRK (Meinungs- und Informationsfreiheit) und Art. 30 Abs. 1 lit. b UN-BRK (Teilhabe am kulturellen Leben).<sup>305</sup> Im Staatenberichtsverfahren kritisiert der UNBKR-Vertragsausschuss deshalb wiederholt öffentliche Rundfunkanbieter, deren Programmangebote nur eingeschränkt für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.<sup>306</sup>

187 **Beispiele:**

**Staatenberichtsverfahren Dänemark**

„28. The Committee is concerned that TV programmes on the public service channel KVF in the Faroe Islands are only subtitled and/or interpreted into sign language if considered of 'major interest and significance in the society'.

29. The Committee requests that the Government of the Faroe Islands ensure access for both people who are deaf and hard of hearing to all the programmes broadcasted by KVF.“<sup>307</sup>

188 **Staatenberichtsverfahren Österreich**

“The State party should also ensure barrier-free information-communication accessibility to Austrian media, in particular the Austrian broadcasting corporation, ORF. [...] The Committee also recommends that the timelines for [...] the plan for subtitled ORF programmes be decreased.”<sup>308</sup>

189 Ebenso weist der Aufgabenbereich von Sparkassen als Anstalten des Öffentlichen Rechts Berührungs punkte mit der Behindertenrechtskonvention auf. Ein Beispiel ist die Bereitstellung von Geldautomaten und anderen Dienstleistungen, deren Inanspruchnahme auch für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen ohne größere Schwierigkeiten möglich ist.<sup>309</sup>

190 Schließlich kommt Kommunen als lokale Verwaltungsebene eine bedeutsame Funktion bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention zu.<sup>310</sup> Gemeinden sind für einen wesentlichen Teil der Daseinsvorsorge verantwortlich bzw. fungieren oftmals als Träger der Sozial-, Kinder- oder Jugendhilfe.<sup>311</sup> Eine Vielzahl von öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, für die ein barrierefreier Zugang und die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten ist (vgl. Art. 5, 9, 30 UN-BRK), wird auf lokaler Ebene unterhalten.

191 **Beispiele:**

Unterhaltung von Bibliotheken, Museen, Theatern, Volkshochschulen, Kindergärten und Jugendeinrichtungen, Schwimmbädern und anderen Sporteinrichtungen, Veranstaltungs- und Versammlungshallen, Märkten, öffentlichen Plätzen und Wegen, öffentlichen Nahverkehrssystemen, Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen.

---

<sup>305</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 38; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 28f; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 23f.

<sup>306</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 28f; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 23f.

<sup>307</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 28f.

<sup>308</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 23f.

<sup>309</sup> CRPD, Communication No 1/2010, Nyustij/Takács v. Ungarn, para. 9.5ff.

<sup>310</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 60.

<sup>311</sup> Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131.

192 Die gelockerte Pflichtenbindung, jedenfalls aber der pauschale Ausschluss bestimmter öffentlicher Akteure ist nicht mit der UN-BRK zu vereinbaren, da ansonsten das Schutzniveau der Behindertenrechtskonvention unangemessen ausgehöhlt würde.<sup>312</sup> In diesem Zusammenhang ist weiterhin beachtlich, dass Konflikte innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung (wie etwa das Konnexitätsprinzip oder staatsorganisatorische Selbstverwaltungsgarantien) aus völkerrechtlicher Sicht nicht dem Gebot der Einhaltung und effektiven Umsetzung der Behindertenrechtskonvention (Art. 4 Abs. 1 UN-BRK) entgegen gehalten werden können (vgl. Art. 27 WVRK).<sup>313</sup> Es muss deshalb insbesondere gewährleistet sein, dass gesetzliche Benachteiligungsverbote (zum Beispiel § 9 Abs. 3 HessBGG) sowie Verpflichtungen zur Schaffung barrierefreier Zugänglichkeit umfassend für alle Träger öffentlicher Gewalt gelten.<sup>314</sup> Im Hinblick auf diese beiden Pflichtenkreise (Nichtdiskriminierung und barrierefreie Zugänglichkeit) kann eine Lockerung der öffentlichen Bindung im Übrigen generell nicht auf einen etwaigen finanziellen oder organisatorischen Aufwand der betroffenen öffentlichen Rechtsträger gestützt werden.<sup>315</sup>

### 3.2 Private Akteure

193 Beeinträchtigungen der Rechte von Menschen mit Behinderungen können des Weiteren von privaten Personen und Organisationen ausgehen. Im Vergleich zu anderen Menschenrechtsverträgen ist die Pflicht der Vertragsstaaten, bei der Verwirklichung menschenrechtlicher Gewährleistungen auch den Privatsektor mit einzubeziehen, im Vertragstext auffallend deutlich verankert.<sup>316</sup> So verpflichtet Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK ausdrücklich dazu,

*„alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen (...).“<sup>317</sup>*

194 Weitere Inbezugnahmen des Verhaltens privater Akteure finden sich in Art. 9 Abs. 2 lit. b, Art. 16, Art. 21 lit. c, Art. 25 lit. d, Art. 27 Abs. 1 lit. a und Art. 30 Abs. 1 lit. a, b, c und Abs. 5 lit. e UNBRK. Die völkerrechtliche Verantwortung der Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus für Menschen mit Behinderungen gegenüber Beeinträchtigungen von dritter Seite unterscheidet sich dennoch von der Pflichtenbindung im öffentlichen Sektor.<sup>318</sup> Die Einhaltung der UN-

<sup>312</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 32f; Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131.

<sup>313</sup> Vgl. UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding on the CRPD (2009), para. 26; DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 33; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 33; Dupuy, ‘International Law and Domestic (Municipal) Law’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 841; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/3 (2002), S. 607f.

<sup>314</sup> Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131.

<sup>315</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; CRPD, General Comment No. 2, para. 25; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; Lachwitz, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 26; vgl. ferner für den Sozialpakt CESCR, Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 7; CESCR, General Comment No. 20, para. 7; CESCR, General Comment No. 3, para. 3; Riedel, ‘International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652f; für die Frauenrechtskonvention CEDAW, General Comment No. 28, para. 29.

<sup>316</sup> Vgl. Degener, RdJB 2009, 200, 203.

<sup>317</sup> Ein vergleichbarer ausdrücklicher Hinweis auf eine intendierte horizontalen Drittewirkung im Vertragstext finden sich noch in der Anti-Rassendiskriminierungskonvention (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 5 lit. f CERD).

<sup>318</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 61; vgl. Wolfrum, in: Essays in Honor of W. Michael Reisman (2011), 363, 379; Hennard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 44; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 2, S. 87.

BRK durch öffentliche Stellen ist uneingeschränkt zu gewährleisten (Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK).<sup>319</sup> Im Hinblick auf den privaten Sektor besteht demgegenüber (nur) eine Verhaltenspflicht („*obligation of conduct*“) zur Einwirkung auf nicht-staatliche Akteure durch ernsthafte Anstrengungen.<sup>320</sup> Dies betrifft auch die Schutzpflicht des Staates in Bezug auf Übergriffe und Rechtsverletzungen seitens privater Dritter, etwa in Form von Gewalt, Missbrauch oder Ausbeutung. In diesem Zusammenhang besteht die staatliche Schutzverantwortung in einer „*due diligence*“-Verpflichtung.<sup>321</sup> Diese Unterscheidung in der staatlichen Pflichtenbindung wird in verschiedenen Einzelregelungen der UN-BRK deutlich:

195

**Beispiele:**

**(1) Zugang zu Informationen/Verbreitung von Gebärdensprache**

Nach Art. 21 lit. b UN-BRK sind die Vertragsstaaten (selbst, unmittelbar) verpflichtet,

„*Menschen mit Behinderungen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten und in zugänglichen Formaten (...) zur Verfügung zu stellen.*“

Bezüglich des Verhaltens privater Akteure sind die Vertragsstaaten demgegenüber nach Art. 21 lit. b UN-BRK verpflichtet,

„*private Rechtsträger (...) dringend aufzufordern, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind.*“

Ebenso sind die Vertragsstaaten verpflichtet, selbst (und damit im Umgang mit allen öffentlichen Stellen) die Gebärdensprache als Sprache anzuerkennen, im Übrigen die Verbreitung und Akzeptanz von Gebärdensprache in der Gesellschaft zu fördern (Art. 21 lit. e UN-BRK).

196

**(2) Arbeit und Beschäftigung**

Art. 27 Abs. 1 lit. g UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, „*Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen.*“

Dagegen verpflichtet Art. 27 Abs. 1 lit. h UN-BRK die Vertragsstaaten, „*die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor (...) zu fördern (...).*“

Demnach besteht auch unter Geltung der Behindertenrechtskonvention weiterhin keine absolute völkerrechtliche Verantwortung für das Verhalten von Privatpersonen.<sup>322</sup>

197

Sofern Unternehmen von staatlichen Rechtsträgern beherrscht oder kontrolliert werden, sind diese Einflussmöglichkeiten jedenfalls im Einklang mit der Behindertenrechtskonvention auszunutzen. Im Übrigen müssen geeignete Maßnahmen zur Einwirkung auf private Akteure nicht immer auf legislatorischer Ebene angesiedelt sein (Beispiel: Informations- und Öffentlichkeitskampagnen).<sup>323</sup> Insbesondere soll bzw. darf keine vollständige Durchnormierung privater Verhaltensweisen erfolgen.<sup>324</sup> Dem stehen schon die ebenfalls im internationalen Menschenrechtsschutz anerkannten Rechte auf Privatautonomie und Privatsphäre entgegen. Denn eine uneingeschränkte Durchsetzung etwa des

<sup>319</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 61; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Freeman, CEDAW (2012), Article 2, S. 87.

<sup>320</sup> Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 46.

<sup>321</sup> Vgl. UN HRCouncil, 'Thematic study on the issue of violence against women and girls and disability' (2012), para. 5.

<sup>322</sup> Vgl. hierzu Wolfrum, in: Essays in Honor of W. Michael Reisman (2011), 363, 379; Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 74 und 76.

<sup>323</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 23f; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 43f; CESCR, General Comment No. 5, para. 11; UN Standard Rules, Rule 1; vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 36.

<sup>324</sup> Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 44-46 und 74-76.

Diskriminierungsverbotes selbst innerhalb rein privater Beziehungen würde einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Rechte der betroffenen Dritten darstellen.<sup>325</sup>

198

**Beispiel:**

Die Nichteinladung eines Menschen mit Behinderungen zu einer privaten Feier oder das Absehen von einer Heirat aufgrund einer Behinderung des Partners oder der Partnerin sind zwar aus moralischer Sicht fragwürdig, rechtfertigen aber keine staatlichen Verbots- oder Gebotsnormen.<sup>326</sup> Die Vertragsstaaten haben stattdessen anderweitige Anstrengungen zu unternehmen, um durch nicht-regulatorische Maßnahmen wie Öffentlichkeitskampagnen, Unterrichtsinhalte, Freizeit- und Kulturveranstaltungen, o.ä. auf einen Abbau gesellschaftlicher Vorurteile und Klischees hinzuwirken (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a UN-BRK).

199

Je stärker private Verhaltensweisen die effektive Rechtsausübung von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen gesellschaftlichen bzw. quasi-öffentlichen Raum betreffen,<sup>327</sup> desto mehr sind die Vertragsstaaten jedoch zu einem regulatorischen Eingreifen verpflichtet,<sup>328</sup> also zur Schaffung gesetzlicher Schutz- und Fördervorschriften sowie zur Überwachung deren effektiver Einhaltung im Wege bestmöglicher Anstrengungen („*due diligence*“).<sup>329</sup> Dies betrifft in Zeiten fortschreitender Privatisierung insbesondere die Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes (Art. 5 Abs. 2, 3 i.V.m. Art. 4 lit. e UN-BRK)<sup>330</sup> und den Abbau von Barrieren (Art. 9 Abs. 2 UN-BRK)<sup>331</sup>, soweit private Rechtsträger für die Allgemeinheit Einrichtungen unterhalten oder Leistungen und Güter anbieten.<sup>332</sup>

200

**Beispiel:**

In dem gegen Ungarn angestrengten Individualbeschwerdeverfahren *Nyusti/Takács*<sup>333</sup> hatten die Beschwerdeführer gerügt, dass von dem größten ungarischen Bankinstitut OTP Bank Rt. kein blinden- bzw. sehbindertengerechter Geldautomatenservice (Braille-Tastatur, Audio-Bedienungsanleitung) bereitgestellt wurde. Der UNBRK-Vertragsausschuss sah hierin eine Verletzung von Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK durch den ungarischen Staat, der es versäumt hatte, durch „*geeignete Maßnahmen*“ i.S.v. Art. 4 Abs. 1 lit. a UN-BRK eine Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen durch den privaten Bankensektor zu gewährleisten. Dem ungarischen Staat wurde deshalb nahe gelegt, einen verbindlichen legislativen Rahmen für die graduelle Anpassung privater Bankdienste an barrierefreie Standards zu schaffen.<sup>334</sup>

---

<sup>325</sup> Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 57; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 46.

<sup>326</sup> Vgl. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 214; ähnlich zu Rassendiskriminierung Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 393; allgemein Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 56.

<sup>327</sup> UN HRC, Communication No. 608/1995, Franz Nahlik v. Austria, para. 8.2; Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 57; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 74 und 78.

<sup>328</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 13; CESCR, General Comment No. 20, para. 11.

<sup>329</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 10, 13, 36; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 78; vgl. zur Anti-Rassismuskonvention vgl. CERD, Communication No. 11/1998, Miroslav Lacko v. Slovak Republic, para. 11; zur besonderen Relevanz der Anti-Rassendiskriminierungskonvention für die Auslegung der UN-BRK in diesem Kontext, vgl. CRPD, General Comment No. 2, para. 3 und 14.

<sup>330</sup> CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 55; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 65.

<sup>331</sup> Vgl. CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 27; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 18; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 27; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 23 und 53; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 21.

<sup>332</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 13; CESCR, General Comment No. 5, para. 11.

<sup>333</sup> CRPD, Communication No. 1/2010, *Nyusti/Takács v. Hungary*.

<sup>334</sup> CRPD, Communication No. 1/2010, *Nyusti/Takács v. Hungary*, para. 10.2 lit. a; vgl. CRPD, General Comment No. 2, para. 11.

201 Regulatorische Vorgaben für den Privatrechtsverkehr werden angesichts der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung zwar vorrangig auf Bundesebene getroffen (zum Beispiel im AGG), vor allem auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 11 und 12 GG. Aber auch für den Landesgesetzgeber kommen legislatorische Schnittstellen zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Verhalten Privater in Betracht, so etwa im Sonderordnungsrecht. Insbesondere im Rahmen von Genehmigungserfordernissen und anderen öffentlich-rechtlichen Vorgaben für die Errichtung und den Betrieb von Einrichtungen, das Anbieten bestimmter Leistungen, die Durchführung von Veranstaltungen, o.ä. sollte der Gewährleistung von Nichtdiskriminierung und barrierefreier Zugänglichkeit durch private Akteure angemessen Rechnung getragen werden. Die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention und der Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist diesbezüglich als öffentlicher Belang anzusehen.

202 **Beispiele:**

Für den Bereich der Barrierefreiheit im Privatsektor sind z.B. relevant das Bauordnungswesen, Denkmalschutzrecht, Straßen- und Wegerecht, Gaststättenrecht, Recht der Märkte oder das Versammlungsrecht.

203 Ebenso sind betreffend Menschen mit Behinderungen wirksame innerstaatliche Rechtsvorschriften zum Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schaffen (vgl. Art. 16 Abs. 1 und Abs. 5 UN-BRK), und zwar gerade auch hinsichtlich Gefährdungen und Übergriffen durch private Akteure. In Ergänzung des strafrechtlichen Rechtsgüterschutzes auf Bundesebene kann die effektive gesetzliche Verankerung der Schutzpflicht aus Art. 16 UN-BRK zugleich Aufgabe des Landesgesetzgebers sein. Dies betrifft etwa den regulatorischen Rahmen für den Betrieb von Einrichtungen und Institutionen, in denen Menschen mit Behinderungen (insbesondere Frauen und Kinder) einem erhöhten Missbrauchsrisiko ausgesetzt sind.

204 **Beispiel:** Pflegeheime, Kindertagesstätten

205 Unabhängig davon, ob die betreffenden Einrichtungen durch private oder öffentliche Rechtsträger betrieben werden, sollte in den einschlägigen Rechtsgrundlagen jeweils der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Gewalt und Missbrauch sowie die Überwachung durch eine unabhängige Stelle (so explizit Art. 16 Abs. 3 UN-BRK) gewährleistet sein.

206 Zu den weiteren Mechanismen zur Beeinflussung des Privatsektors zählt die Beachtung der Behindertenrechtskonvention im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe sowie der Zuweisung öffentlicher Fördermittel.<sup>335</sup>

207 **Übersicht 12**

**Verpflichtungsadressaten legislativer Umsetzungsmaßnahmen**

**Öffentliche Akteure**

- Primäre Verpflichtungsadressaten
- Befolgung der UN-BRK durch alle öffentlichen Stellen/Träger öffentlicher Gewalt
- Weite Auslegung (auch mittelbare Staatsverwaltung, Beliehene, Selbstverwaltungsträger)

<sup>335</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 28 und 32; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 27; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 62; DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 41.

Bsp.: Kommunen, Sparkassen, Universitäten, Rundfunkanstalten

- Grundsätzlich keine pauschalen gesetzlichen Ausschlüsse oder Lockerung der Pflichtenbindung zulässig
- Jedenfalls Gewährleistung von Benachteiligungsverboten und barrierefreier Zugänglichkeit in allen Sphären öffentlicher Gewalt

#### Private Akteure

- Staatliche Pflicht zur Einwirkung auf nicht-staatliche Akteure
- Legislatorische Schnittstellen auf Landesebene ausnutzen, etwa im Sonderordnungsrecht; Ziele der UN-BRK als öffentlicher Belang
 

Bsp.: Recht der Gaststätten und Märkte, Bauordnungsrecht, Denkmalschutzrecht, Versammlungsrecht
- Berücksichtigung der Vorgaben der Behindertenrechtskonvention im regulatorischen Rahmen öffentlicher Aufträge und öffentlicher Fördermittel

#### 4. Ermittlung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs

- 208 Zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention nennt Art. 4 Abs. 1 lit. a UN-BRK neben legislativen Reformen auch andere „*geeignete*“ Maßnahmen, die nicht zwingend rechtlicher Natur sein müssen.<sup>336</sup> Der angestrebte gesamtgesellschaftliche Wandel kann nicht allein auf juristischem Wege normativ erzwungen werden.<sup>337</sup> Einen wichtigen Beitrag zur effektiven Verwirklichung der Behindertenrechtskonvention können etwa Informations- und Öffentlichkeitskampagnen (vgl. Art. 8 UN-BRK), Bildungs- und Schulungsmaßnahmen (Unterrichtsinhalte, Training von Fachkräften), inklusive Freizeit- und Kulturaktivitäten, und wissenschaftliche Forschung und Entwicklung (z.B. zur Verbesserung von Mobilitätshilfen oder barrierefreier Informationstechnologie) leisten.<sup>338</sup>
- 209 Dennoch kommt legislativen Maßnahmen eine zentrale Funktion bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention zu, nicht zuletzt weil so ein verbindlicher Rechtsrahmen für das Handeln öffentlicher Stellen als die primären Verpflichtungssadressaten (s.o.) geschaffen wird.<sup>339</sup> Auch die Nennung von Gesetzgebungsakten an erster Stelle im Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 lit. a UN-BRK unterstreicht die hervorgehobene Stellung von legislativen Maßnahmen im Implementierungsprozess.<sup>340</sup>

<sup>336</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 11; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 55; Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 453; vgl. Nowak, CCPR (2005), Art. 2 Rn. 57.

<sup>337</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 11; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 55; Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 453; Rishmawi, Article 4: The Nature of State Parties' Obligations, A Commentary on the CRC (2006), S. 4f.

<sup>338</sup> Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 453 und 458.

<sup>339</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 54. Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 469; vgl. CESCR, General Comment No. 3, para. 3; Chinkin, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 3, S. 108.

<sup>340</sup> Zur ähnlich lautenden Vorschrift in Art. 2 Abs. 2 UN-Zivilpakt („legislative or other measures“) vgl. Nowak, CCPR (2005), Art. 2 Rn. 56 m.w.N.

210 Angesichts des Innovationspotentials der Behindertenrechtskonvention sollte der Umfang des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs bei der innerstaatlichen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention nicht unterschätzt werden.<sup>341</sup> Dies gilt auch in rechtstaatlichen Ordnungen mit existierenden substantiellen verfassungs- und menschenrechtlichen Garantien (in Deutschland etwa im Grundgesetz oder in den Landesverfassungen). Erklärtes Ziel der Behindertenrechtskonvention ist gerade die Aufarbeitung jahrzehntelanger und tiefgreifender Defizite in internationalen und nationalen Rechtsordnungen hinsichtlich der Belange von Menschen mit Behinderungen.<sup>342</sup> Auf Ebene der Vereinten Nationen besteht die Einschätzung, dass weltweit in kaum einer Rechtsordnung das angestrebte Schutzniveau der Behindertenrechtskonvention in adäquater Weise gewährleistet wird und deshalb in nahezu jedem Land potentiell gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht:<sup>343</sup>

*“It follows that, except in rare cases in which the rights and principles of the Convention are already protected by domestic law, States parties are required upon ratification to make appropriate changes to domestic law to ensure its conformity with the Convention.”<sup>344</sup>*

*“Except in the rare cases that the laws in a country already fully conform to the requirements of the Convention, a State Party will normally have to amend existing laws or introduce new laws in order to put the Convention into practice.”<sup>345</sup>*

*“[D]evelopments over the past decade in both developed and developing countries have been especially unfavourable from the perspective of persons with disabilities.”<sup>346</sup>*

211 Aktuell legen zudem u.a. die Ergebnisse der Staatenberichtsverfahren zu Österreich<sup>347</sup> und Schweden<sup>348</sup> nahe, dass auch in Deutschland zumindest eine kritische Prüfung des inländischen Normenbestandes erforderlich ist, um der übernommenen völkerrechtlichen Verantwortung zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention gerecht zu werden.

---

<sup>341</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern (2012), S. 1; Bielefeldt, Innovationspotential (2009).

<sup>342</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6 (1993); Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 1; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 12; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1042; Kayess/French, Human Rights Law Review 8/1 (2008), 1, 14; Light, Disability and Human Rights, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 9, 13f.

<sup>343</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 8 und 10; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 54.

<sup>344</sup> UN HRCouncil, Thematic Study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 30.

<sup>345</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 54.

<sup>346</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 10 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>347</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 9ff: „9. The Committee recommends that the relevant laws be amended to include the concept of disability in accordance with the Convention. (...) 11. The Committee recommends that the State party ensure that federal and regional governments consider adopting an overarching legislative framework and policy on disability, in conformity with the Convention...“.

<sup>348</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 7f: „7. The Committee is concerned that the Convention has not been integrated into Swedish law and is therefore left to the interpretation of authorities and courts. (...) 8. The Committee urges the state party to ensure that the Convention is properly incorporated into Swedish legislation in order for it to be applicable as Swedish law.“.

#### 4.1 Verhältnis von behinderungsspezifischen regulatorischen Maßnahmen und Harmonisierung sonstiger Normen („twin-track“)

212 Eine grundsätzliche Frage, die sich aus Sicht des Gesetzgebers im Rahmen der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention stellt, ist die Wahl zwischen behindertenspezifischer Normsetzung einerseits und der Änderung oder Anpassung unspezifischer Gesetze andererseits.<sup>349</sup>

213 Kennzeichnend für behindertenspezifische Gesetzgebung ist, dass der thematische Schwerpunkt des gesamten Normengefuges ausschließlich oder überwiegend die Belange von Menschen mit Behinderungen betrifft. Es handelt sich also in gewisser Weise um eine Sondergesetzgebung für Menschen mit Behinderungen.<sup>350</sup>

214 **Beispiel:** Behindertengleichstellungsgesetze in Bund und Ländern

215 Eine andere gesetzgeberische Strategie ist die punktuelle Integration von Einzelregelungen zu Rechten von Menschen mit Behinderungen in sog. unspezifische Gesetze, d.h. solchen Gesetzen, die sich thematisch vorrangig mit anderen Sachmaterien befassen und mit deren Vollzug Fachbehörden beauftragt sind. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen würden also in den verschiedenen Normen des Fachrechts verankert.<sup>351</sup>

216 **Beispiele:**

Einzelregelungen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Bauordnungen, Bibliotheksgesetzen, Informationsfreiheitsgesetzen, Mediengesetzen, Strafvollzugsgesetzen, etc.

217 Im Hinblick auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wird ein sog. „twin track“-Ansatz empfohlen, d.h. die Verbindung beider gesetzgeberischer Strategien.<sup>352</sup>

218 **Übersicht 13**

#### Twin Track-Konzept der Behindertenrechtskonvention

##### → Duale Strategie bei innerstaatlicher Umsetzung

- Behindertenspezifische Gesetzgebung  
Bsp. Gleichstellungsgesetze
- Regelungen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen in unspezifischen Fachgesetzen  
Bsp. Landesbauordnungen, Bibliotheksgesetzen, Informationsfreiheitsgesetzen, Mediengesetzen, Strafvollzugsgesetzen etc.

<sup>349</sup> Vgl. UN Standard Rules, Rule 15 (3); WHO, Materialsammlung zu psychischer Gesundheit, Menschenrechten und Gesetzgebung, S. 7.

<sup>350</sup> WHO, Materialsammlung zu psychischer Gesundheit, Menschenrechten und Gesetzgebung (2006), S. 7.

<sup>351</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 56; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 13; DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 20; für die Kinderrechtskonvention, vgl. CRC, General Comment No. 5, para. 22.

<sup>352</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the structure and role of the national mechanisms for the implementation and monitoring of the CRPD (2009), para. 24; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 24; vgl. ferner CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 17; UN HRCouncil, 'Thematic study on the issue of violence against women and girls and disability: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights' (2012), para. 52.

219

Einerseits hat eine behindertenspezifische Gesetzgebung den Vorteil, dass diese den legislativen Reformprozess vereinfacht, indem die Änderung einer Vielzahl von Gesetzen vermieden wird.<sup>353</sup> Darüber hinaus kann so unter Umständen leichter eine kohärente und umfassende Strategie zur systematischen Umsetzung sämtlicher Vorgaben der Behindertenrechtskonvention erarbeitet werden. Die Verabschiedung von Gesetzen, welche primär oder ausschließlich die Rechte von Menschen mit Behinderungen adressieren, kann außerdem eine Öffentlichkeitswirkung erzeugen und den Belangen von Menschen mit Behinderungen zu mehr Aufmerksamkeit verhelfen.<sup>354</sup>

220

Auf der anderen Seite kann eine behindertenspezifische Gesetzgebung jedoch die Stigmatisierung und Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen verschärfen.<sup>355</sup> Sondergesetze bestärken zum Teil gesellschaftliche Vorurteile, wonach Menschen mit Behinderungen nicht als „normale“ Mitglieder der Gesellschaft, sondern als hilfsbedürftige Sondergruppe bzw. als Objekte staatlicher Fürsorge wahrgenommen werden.<sup>356</sup> Darüber hinaus können behindertenspezifische Regelungen sogar den negativen Effekt haben, dass aufgrund von systematischen Erwägungen allgemeine Gesetze (unter Verweis auf existierende Sondergesetze) nicht zum Schutz von Menschen mit Behinderungen angewendet werden.<sup>357</sup>

221

**Beispiel:**

Die Gefahr einer solchen Dynamik verdeutlichen die Erfahrungen mit der Kinderrechtskonvention. Art. 23 Kinderrechtskonvention enthält eine spezielle Bestimmung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen. Diese Norm wurde z.T. dahingehend missverstanden, dass im Umkehrschluss die übrigen Konventionsrechte nicht auf Kinder mit Behinderungen anzuwenden seien.<sup>358</sup>

222

Des Weiteren erzeugt die Einfügung von expliziten Regelungen in Fachgesetzen eine Breitenwirkung und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Rechte von Menschen mit Behinderungen tatsächlich in der Vollzugspraxis bzw. Rechtsanwendung der jeweiligen Fachbehörden beachtet werden. Denn unmittelbar einschlägige Rechtsgrundlagen in Fachgesetzen wie z.B. Bau- und Schulordnungen sind den zuständigen behördlichen Sachbearbeitern typischerweise besser bekannt und vertraut.<sup>359</sup> Auch vom UNBRK-Vertragsausschuss ist angemerkt worden, dass sich Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Umsetzungsmaßnahmen nicht allein auf offensichtlich einschlägige Behinderungs- und Gleichstellungsgesetzgebung konzentrieren sollten, sondern dass in der Regel zugleich eine Überarbeitung des übrigen Fachrechts geboten ist:<sup>360</sup>

---

<sup>353</sup> WHO, Materialsammlung zu psychischer Gesundheit, Menschenrechten und Gesetzgebung (2006), S. 7.

<sup>354</sup> WHO, Materialsammlung zu psychischer Gesundheit, Menschenrechten und Gesetzgebung (2006), S. 7.

<sup>355</sup> WHO, Materialsammlung zu psychischer Gesundheit, Menschenrechten und Gesetzgebung (2006), S. 7.

<sup>356</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 24; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 38f.

<sup>357</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 13.

<sup>358</sup> Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 13; Degener, RdJB 2009, 200, 206 (Fn. 45). Der UN-Kinderrechtsausschuss sah sich deshalb zu einer Klarstellung genötigt, vgl. CRC, General Comment No. 9.

<sup>359</sup> DIMR (Hrsg.), Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), Rn. 20.

<sup>360</sup> CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 8; vgl. auch OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 59; UN HRCouncil, ‘Thematic study on the rights of persons with disabilities to live independently and be included in the community’ (2014), para. 52; ebenso für die Kinderrechtskonvention CRC, General Comment No. 5, para. 21f.

„The Committee notes that the State party has a draft on the rights of persons with disabilities [...]. The Committee is further concerned that the State party's harmonization efforts only relate to this specific draft law and not to the whole of the State's legal order.“<sup>361</sup>

- 223 Dies entspricht der Forderung der Behindertenrechtskonvention nach „mainstreaming disability“, also der Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen nicht nur im Zusammenhang mit behindertenspezifischen Programmen, sondern als allgemeine öffentliche Belange in Bezug auf alle Gesetzes- und Politikmaßnahmen.<sup>362</sup> Denn gerade die Anerkennung der grundsätzlichen Relevanz der Rechte von Menschen mit Behinderungen für alle Lebens- und Regelungsbereiche verwirklicht die menschenrechtliche Zielsetzung der Behindertenrechtskonvention, welche die Rechte von Menschen mit Behinderungen eben nicht mehr vorrangig als Materien des Gesundheits- und Sozialrechts ansieht.<sup>363</sup>
- 224 Entsprechend sind auf jeder föderalen Hoheitsebene (Bund, Länder) möglichst viele, wenn nicht gar alle Fachressorts in die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention einzubinden.<sup>364</sup> Spiegelbildlich wird davor gewarnt, ausschließlich jene Ministerien, welche traditionell als Anlauf- und Koordinationsstelle für Belange von Menschen mit Behinderungen fungieren (Gesundheitsministerien, Sozialministerien), mit der Implementierung der Behindertenrechtskonvention zu beauftragen.<sup>365</sup>

225 **Übersicht 14**

**Mainstreaming Disabilities**

vgl. Präambel lit. g UN-BRK (authentische engl. Fassung)

- Berücksichtigung von Rechten von Menschen mit Behinderungen als allgemeinen öffentlichen Belang mit potentieller Relevanz für sämtliche Gesetzes- und Politikmaßnahmen in allen Lebensbereichen
- Keine Beschränkung auf traditionelle Sektoren staatlicher Fürsorge wie Gesundheit und Soziales
- Ausdruck des menschenrechtbasierten (sozialen) Verständnisses von Behinderung = Paradigmenwechsel

<sup>361</sup> CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 8 (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>362</sup> Vgl. Degener, RdJB 2009, 200, 207; ferner OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 24; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 60. Der Begriff „mainstreaming disabilities“ ist explizit allerdings nur im Wortlaut der Präambel lit. g UN-BRK verankert (vgl. hierzu die authentische englische Fassung). In der deutschen amtlichen Übersetzung wird der Begriff unglücklicherweise verkürzt mit „die Behindertenthematik“ übersetzt, vgl. hierzu auch die Schattenübersetzung von NETZWERK ARTIKEL 3.

<sup>363</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the structure and role of the national mechanisms for the implementation and monitoring of the CRPD (2009), para. 28; Degener, RdJB 2009, 200f.

<sup>364</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the structure and role of the national mechanisms for the implementation and monitoring of the CRPD (2009), para. 25; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 44.

<sup>365</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the structure and role of the national mechanisms for the implementation and monitoring of the CRPD (2009), para. 28; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 44; UN HRCouncil, ‘Thematic study on the rights of persons with disabilities to live independently and be included in the community’ (2014), para. 55.

#### 4.2 Pflicht zur systematischen Normprüfung

- 226 Als Kernelement der nationalen Umsetzungsstrategie zur Behindertenrechtskonvention wird die Durchführung einer umfassenden und systematischen Normprüfung zur Harmonisierung des innerstaatlichen Normenbestandes angesehen.<sup>366</sup> Allein die Überführung der Behindertenrechtskonvention in innerstaatliches Recht, hier durch Verkündung des Zustimmungsgesetzes, entbindet nämlich nicht von der Pflicht, alle übrigen nationalen Rechtsnormen in Einklang mit der Konvention zu bringen,<sup>367</sup> wie auch der UNBRK Vertragssauschuss betont:
- „The State Party has not conducted a thorough review of its legal framework in order to identify the areas that still need to be harmonized (...). 8. The Committee recommends that the State party conduct a full review of its legal framework to align it with the Convention.“<sup>368</sup>*
- “The Committee is concerned that the State party has not systematically harmonized its legislation since ratifying the Convention [...]. 8. The Committee recommends that the State party systematically revise its domestic law, including the Constitution, in order to bring into line with the general principles and obligations contained in the Convention.”<sup>369</sup>*
- “The Committee urges the State party to take the necessary steps to bring all its federal, provincial and local legislation into line with the Convention.“<sup>370</sup>*
- 227 Dies betrifft insbesondere die Abschaffung oder Änderung sämtlicher innerstaatlicher Normen, die dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung zuwiderlaufen<sup>371</sup> und die Identifizierung von nicht-behindertenspezifischen Normen des Fachrechts, welche äußerlich neutral und unterschiedslos auf Menschen mit und ohne Behinderungen Anwendung finden, aber mittelbar eine diskriminierende Wirkung entfalten.<sup>372</sup>
- 228 Angesichts dessen ist zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention die Durchführung einer systematischen Normprüfung in den Vertragsstaaten fast unumgänglich.

<sup>366</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 16 und 30; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 59; CRPD, General Comment No. 1, para. 7; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 8f; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 6f; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 8; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 7f; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 8; für den Zivilpakt vgl. UN HRC, Considerations Ireland (1993), para. 18; für die Kinderrechtskonvention vgl. CRC, General Comment No. 5, para. 1; UNICEF, Implementation Handbook for the Convention on the CRC (2007), S. 53; für die Frauenrechtskonvention vgl. CEDAW, Considerations Nicaragua (2007), para. 8; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 2, S. 91.

<sup>367</sup> Vgl. UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 30; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 8; für die Kinderrechtskonvention vgl. CRC, General Comment No. 5, para. 1 und 20; UNICEF, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child (2007), S. 53; für die Frauenrechtskonvention vgl. CEDAW, General Comment No. 28, para. 24; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 2, S. 90.

<sup>368</sup> CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 7 lit. b f.

<sup>369</sup> CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 7f.

<sup>370</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 6.

<sup>371</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 36.

<sup>372</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 59f.

#### 4.3 Spielraum für völkerrechtsfreundliche Auslegung als Alternative zur Normanpassung?

- 229 Völkerrechtliche Vorgaben können in der innerstaatlichen Rechtspraxis grundsätzlich über zwei Wege berücksichtigt werden: Erstens können völkerrechtliche Garantien durch Übernahme in die nationale Rechtsordnung selbst als unmittelbar geltendes Recht zu befolgen sein. Zweitens können Völkerrechtsnormen mittelbar über die sog. völkerrechtsfreundliche Auslegung nationaler Rechtsnormen Beachtung finden.<sup>373</sup> Letzterem liegt die Vermutung zugrunde, dass der deutsche Gesetzgeber im Zweifel die ordnungsgemäße Umsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen intendiert.<sup>374</sup> Deshalb haben deutsche Behörden und Gerichte völkerrechtliche Vorgaben im Rahmen vertretbarer Auslegungsspielräume von nationalen Rechtsnormen (einschließlich Verfassungsnormen) zu berücksichtigen, wenn so ein Normkonflikt zwischen Völker- und innerstaatlichem Recht vermieden werden kann.<sup>375</sup>
- 230 Im derzeitigen Staatenberichtsverfahren von Deutschland wird von nationalen Stellen z.T. die Auffassung vertreten, dass die deutsche Gesetzeslage grundsätzlich mit der UN-BRK übereinstimme und Defizite hinsichtlich der Rechte von Menschen mit Behinderungen zuvörderst durch konventionskonforme Rechtsanwendung auf Ebene des Gesetzesvollzugs und nur subsidiär durch (klarstellende) Rechtsänderungen überwunden werden sollten.<sup>376</sup>
- 231 Es ist jedoch zu beachten, dass das Instrument einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts konkrete legislative Umsetzungsmaßnahmen nicht hinfällig werden lässt. Die UN-BRK geht gerade auf die Erfahrungen der Vergangenheit zurück, dass Rechtsvorschriften, die nicht ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen Bezug nehmen, in der Praxis eben nicht zum Schutz von Menschen mit Behinderungen angewendet werden.<sup>377</sup> Angesichts dessen besteht das Hauptanliegen der Behindertenrechtskonvention darin, der jahrzehntelangen Unsichtbarkeit („*invisibility*“<sup>378</sup>), sprich der Nichtbeachtung von Rechten von Menschen mit Behinderungen bei der Anwendung existierender Rechtsgarantien, entgegen zu wirken.<sup>379</sup>
- 232 Um diesem regulatorischen Ziel gerecht zu werden, erfordert die innerstaatliche Umsetzung der Behindertenrechtskonvention einen besonders hohen Grad von Rechtssicherheit. Zusätzlich zur Verkündung des Zustimmungsgesetzes sind deshalb vielfach spezifische legislative Umsetzungsmaßnahmen erforderlich, um Unsicherheiten auf Seiten von Gerichten und Behörden hinsichtlich der Anwendbarkeit und Reichweite der Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention weitestgehend zu beseitigen. Allein die Möglichkeit einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des

<sup>373</sup> BVerfG vom 4.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 32ff.

<sup>374</sup> Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 5 (2009), Art. 59 Rn. 187.

<sup>375</sup> BVerfG vom 4.10.2004 – 2 BvR 1481/04, Rn. 32ff. Zur Heranziehung spezifisch der Behindertenrechtskonvention als Auslegungshilfe auf verfassungsrechtlicher Ebene BVerfG vom 23.03.2011 – 2 BvR 882/09, Ziff. 52f.

<sup>376</sup> CRPD, Germany's Reply to List of Issues (2014), CRPD/C/DEU/Q/1/Add.1, S. 3; dort unter Bezugnahme auf die Denkschrift der Bundesregierung zum UN-BRK Vertragsgesetz, BT-Drucks. 16/10808, S. 45; ähnlich Kultusministerkonferenz, Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung der VN-BRK in der schulischen Bildung, Beschluss vom 18.11.2010, S. 2.

<sup>377</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 5; Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series No. 6, para. 257; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 888.

<sup>378</sup> Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 13; Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), Introduction, S. 1.

<sup>379</sup> Despouy, Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Study Series 6 (1993); Quinn/Degener, Human Rights and Disability (2002), S. 1; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 12; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007) 1041, 1042; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 14; Light, Disability and Human Rights, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 9, 13f.

nationalen Normbestands im Lichte der Behindertenrechtskonvention schafft demgegenüber häufig kein adäquates Schutzniveau.

233 In der deutschen Rechtspraxis gibt es zwar durchaus Beispiele für die Berücksichtigung der Behindertenrechtskonvention, so in der gerichtlichen Praxis:

234 **Beispiele:**

**BVerfG vom 23.03.2011 – 2BvR 882/09**

Behindertenrechtskonvention hat in Deutschland Gesetzeskraft und kann als Auslegungshilfe für die Bestimmungen von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden.<sup>380</sup> Dem folgend u.a. **BSG, 06.03.2012 – B 1 KR 10/11**, Ziff. 31.

235 **BAG vom 19.12.2013 – 6 AZR 190/12**

„Eine vergleichbare Verpflichtung sieht Art. 27 Abs. 1 Satz 2 Buchst. I UN-BRK vor, wonach die Vertragsstaaten sicherstellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen (reasonable accommodation) für Menschen mit Behinderungen getroffen werden.“<sup>381</sup>

236 **Hessisches Landessozialgericht vom 17.06.2013 – L 4 SO 60/13**

„Ein Verweis des Antragstellers auf die Möglichkeit des Besuchs einer anderen Schulform (hier auf eine öffentliche Förderschule) widerspricht dem Kerngedanken des § 51 Abs. 1 Satz 1 Hessisches Schulgesetz (HSchG), der eine regelmäßige Beschulung behinderter Menschen in der allgemeinen Schule als inklusive Beschulung vorsieht. Dieser Regelungszweck darf nicht mittelbar durch den Nachranggrundsatz des Sozialhilferechts unterlaufen werden, zumal die schulrechtliche Regelung letztlich auf das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008 (BGBl II, S. 1419) zurückgeht, also in innerstaatliches einfaches Bundesrecht transformiertes Völkerrecht (Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention).“<sup>382</sup>

237 Gleichzeitig lassen Entscheidungen aus jüngerer Zeit aber auch erkennen, dass in der deutschen Gerichts- und Behördenlandschaft insgesamt eine gewisse Zurückhaltung hinsichtlich der Heranziehung der Behindertenrechtskonvention besteht. Mangels konkreter gesetzgeberischer Umsetzungsakte werden insbesondere die Geltung der Behindertenrechtskonvention auf Landesebene, die unmittelbare Anwendbarkeit von Konventionsbestimmungen und die Ableitung subjektiver Rechtspositionen in Zweifel gezogen:

238 **Beispiele:**

**BVerwG vom 18.01.2010, 6 B 52.09**

„[D]och bedarf das Übereinkommen [die UN-BRK], soweit es in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Fragen regelt, der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber [...].“<sup>383</sup>

239 **Hessischer VGH vom 12.11.2009, 7 B 2763/09**

„Schließlich würden die Vertragsbestimmungen in Art. 24 Abs. 1 und 2 BRK selbst im Fall ihrer Umwandlung in innerstaatliches Recht durch ein textgleiches Transformationsgesetz des Landesgesetzgebers Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf auch kein subjektives Recht auf einen inklusiven Unterricht an den öffentlichen Schulen vermitteln können.“ (aaO, Ziff. 42)

„Die Bestimmungen in Art. 24 BRK erfüllen nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit, da es ihnen an der hierfür erforderlichen Bestimmtheit fehlt. Es handelt sich in weiten Teilen um Programmsätze (...).“<sup>384</sup>

<sup>380</sup> aaO, Ziff. 52; dem folgend u.a. BSG vom 06.03.2012 – B 1 KR 10/11, Ziff. 31.

<sup>381</sup> aaO, Ziff. 51.

<sup>382</sup> aaO, Ziff. 11.

<sup>383</sup> aaO, Ziff. 7.

<sup>384</sup> aaO, offizieller Leitsatz Nr. 4.

240

**OVG Lüneburg vom 16.09.2010, 2 ME 278/10**

„Keine Umsetzung in nationales Recht ist demgegenüber durch die Ratifizierung für diejenigen Bestandteile des völkerrechtlichen Übereinkommens erfolgt, die nach Art. 70 Abs. 1 GG dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen; hierzu zählt auch das der Kultushoheit zuzuordnende Schulwesen [...]. Eine gesonderte Umsetzung der das öffentliche Schulwesen betreffenden Zielvorgaben in Art. 24 BRK ist vom niedersächsischen Gesetzgeber bisher nicht vorgenommen worden.“<sup>385</sup>

„Davon abgesehen erfüllt Art. 24 BRK auch nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit.“<sup>386</sup>

241

**VGH Mannheim vom 21.11.2012, 9 S 1833/12**

„Daher bedarf Art. 24 VN-BRÜ vor seiner Anwendbarkeit in Baden-Württemberg grundsätzlich der Umsetzung durch den Landesgesetzgeber. Eine entsprechende gesetzliche Umsetzung durch den Landesgesetzgeber ist bislang allerdings nur angekündigt. Davon abgesehen erfüllt Art. 24 Abs. 1 und 2 VN-BRÜ im Wesentlichen auch aus anderen Gründen nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit.“<sup>387</sup>

242

**BSG vom 06.03.2012, B 1 KR 10/11**

„Die Norm [Art. 25 S. 3 UN-BRK, Recht auf Gesundheit] ist – jedenfalls in ihrem hier bedeutsamen Teil – nicht hinreichend bestimmt genug [...]; sie bedarf einer Ausführungsgesetzgebung und ist non-self-executing [...].“<sup>388</sup>

243

**VG Düsseldorf vom 11.11.2011, 18 K 3661/11** (Ablehnung der Kostenübernahme für einen Gebärdendolmetscher bei Elternabend)

„Aus der UN-Behindertenrechtskonvention können die Kläger keine Leistungsansprüche herleiten. Die Behindertenrechtskonvention regelt Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten, die diese Konvention geschlossen und ratifiziert haben. Die Beklagte ist nicht Vertragspartei. Eine eventuell unterlassene fristgerechte Umsetzung könnte ihr nicht entgegen gehalten werden.“<sup>389</sup>

244

**Denkschrift der Bundesregierung zur UN-BRK, BT-Drucks. 16/10808**

„Subjektive Ansprüche begründet das Übereinkommen nicht. Sie ergeben sich erst aufgrund innerstaatlicher Regelungen.“<sup>390</sup>

245

Dies zeigt, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung der Behindertenrechtskonvention nicht allein oder vorrangig im Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung existierender Rechtsvorschriften zu bewerkstelligen ist. Denn die ordnungsgemäße Implementierung der Behindertenrechtskonvention setzt voraus, dass staatliche Gerichte und Behörden auf Grundlage des innerstaatlichen Rechts unzweifelhaft zur Beachtung und Befolgung der völkerrechtlichen Vorgaben verpflichtet sind und dass insbesondere subjektive Rechtspositionen anerkannt werden.<sup>391</sup> Ebenso hat der UNBRK-Vertragsausschuss darauf hingewiesen, dass die Anwendung der UN-BRK nicht der Auslegungspraxis von Gerichten und anderen staatlichen Stellen überlassen werden dürfe:

---

<sup>385</sup> aaO, Ziff. 13.

<sup>386</sup> aaO, Ziff. 14.

<sup>387</sup> aaO, Ziff. 56f.

<sup>388</sup> aaO, Ziff. 23.

<sup>389</sup> aaO, Ziff. 22.

<sup>390</sup> aaO, S. 48.

<sup>391</sup> Zur Kinderrechtskonvention vgl. CRC, General Comment No. 5, para. 20; zur Frauenrechtskonvention vgl. CEDAW, General Comment No. 28, para. 34.

*„The Committee is concerned that the Convention has not been integrated into Swedish law and is therefore left to the interpretation of authorities and courts. The Convention articles cannot serve as guidelines in court rulings, as they are not explicitly included in the texts of the national law.“<sup>392</sup>*

246 Dementsprechend wird verstärkt die Schaffung expliziter nationaler Rechtsvorschriften zur gesetzlichen Verankerung der Kernpunkte der Behindertenrechtskonvention angemahnt.<sup>393</sup> Dies betrifft u.a. Folgendes:<sup>394</sup>

- Ausdrückliche gesetzliche Inbezugnahme der Behindertenrechtskonvention bzw. der Konventionsziele, um Zweifel hinsichtlich der Maßgeblichkeit als generelle Auslegungsleitlinie zu beseitigen;<sup>395</sup>
- Klare gesetzliche Verankerung eines konventionskonformen Verständnisses von Behinderung; insbesondere Hinweis auf Barrieren als wesentliche Ursache von Behinderung sowie auf die Entwicklungsoffenheit des Konzeptes von Behinderung;<sup>396</sup>
- Änderung konventionswidriger Gesetzesterminologie;<sup>397</sup>
- Diskriminierungsverbote, einschließlich einer expliziten gesetzlichen Inkorporation des Konzeptes von „angemessenen Vorkehrungen“;<sup>398</sup>
- Gesetzliche Festlegung von Verpflichtungssadressaten, durchsetzbaren subjektiven Rechten und Rechtsschutzmöglichkeiten (insbesondere in Bezug auf das Diskriminierungsverbot);<sup>399</sup>
- Gesetzliche Gewährleistung von Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit.<sup>400</sup>

247 Den strengen und subtilen Maßstab, den der UNBRK-Vertragsausschuss an die Rechtsklarheit von innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention anlegt, verdeutlicht jüngst das Staatenberichtsverfahren von Neuseeland:

248 **Beispiel:**

Der neuseeländische Human Rights Act (1993) diente mit als Inspiration für die Regelung zu angemessenen Vorkehrungen in Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK.<sup>401</sup> Zudem wird die neuseeländische Rechtsordnung von

---

<sup>392</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 7.

<sup>393</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 50 lit. a („create statutory language“); CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 7f; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 12f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 16; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6f; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 13; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012) para. 11f; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 11f; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11f.

<sup>394</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 58.

<sup>395</sup> CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6f; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 58.

<sup>396</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 56 und 58.

<sup>397</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 57.

<sup>398</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 7f; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 12f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 16; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6f; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 13; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012) para. 11f; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 11f; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11f.

<sup>399</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 58.

<sup>400</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 50 lit. a.

<sup>401</sup> UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

den Vereinten Nationen weiterhin als *best-practice*-Beispiel für die legislative Gewährleistung des Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen als Teil des Diskriminierungsverbotes angeführt.<sup>402</sup>

Dennoch hat der UNBRK-Vertragsausschuss im Staatenberichtsverfahren kritisiert, dass der neuseeländische Human Rights Act (1993) keine explizite Regelung eines Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK als integralen Teil des Diskriminierungsverbotes enthält und sich dieses rechtliche Prinzip nur mittelbar/implizit im Wege der Auslegung aus den existierenden Gesetzesnormen ableiten lasse.<sup>403</sup> Der UNBRK-Vertragsschuss sah hierdurch in der neuseeländischen Rechtsordnung kein hinreichendes Maß an Rechtssicherheit für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährleistet.<sup>404</sup>

- 249 Im Ergebnis sind folglich Bundes- und Landesgesetzgeber gehalten, zumindest die wesentlichen Rechtsgarantien der UN-BRK mit der erforderlichen Klarheit gesetzlich zu verankern. Die mögliche völkerrechtsfreundliche Auslegung existierender innerstaatlicher Normen durch Behörden und Gerichte hat daneben eine wichtige Ergänzungsfunktion, genügt für sich genommen aber oftmals nicht den Anforderungen, die völkerrechtlich an die legislative Umsetzung der Behindertenrechtskonvention gestellt werden.

## 5. Progressionsvorbehalt, Art. 4 Abs. 2 UN-BRK

- 250 Die Behindertenrechtskonvention umfasst das gesamte Spektrum des internationalen Menschenrechtsschutzes und bekräftigt dabei die Unteilbarkeit und gegenseitige Abhängigkeit sämtlicher Rechte (Präambel lit. 4 c UN-BRK).<sup>405</sup> In diesem Sinne knüpft die Behindertenrechtskonvention an die moderne Menschenrechtsentwicklung an, welche die kategorische Unterscheidung zwischen politischen und bürgerlichen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits zunehmend überwindet.<sup>406</sup>
- 251 Dennoch ergeben sich für letztere Gruppen von Rechten teilweise praktische Unterschiede hinsichtlich der staatlichen Umsetzungspflichten. Dies folgt aus Art. 4 Abs. 2 UN-BRK, welcher die Verwirklichung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einem sog. Progressionsvorbehalt unterstellt (Grundsatz progressiver Realisierung).<sup>407</sup> Danach verpflichten sich die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK).

<sup>402</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the right of persons with disabilities to education (2013), para. 44.

<sup>403</sup> CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 11f.

<sup>404</sup> CRPD, aaO.

<sup>405</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 208; vgl. Wiener Erklärung (1993), I. 5.

<sup>406</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 208; vgl. Wiener Erklärung (1993), I. 5; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 651.

<sup>407</sup> Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 458f.

## 5.1 Entstehungsgeschichte und Verhältnis zu anderen Menschenrechtsverträgen

- 252 Der Progressionsvorbehalt der Behindertenrechtskonvention für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte findet Vorläufer in anderen Menschenrechtsverträgen,<sup>408</sup> nämlich insbesondere in Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt und Art. 4 S. 2 Kinderrechtskonvention.<sup>409</sup>
- 253 Der Grundsatz progressiver Realisierung beruht auf der Annahme, dass die Verwirklichung der betroffenen Rechte in größerem Umfang den Zugriff auf nur begrenzt verfügbare staatliche Ressourcen bedingt und deshalb realistischer Weise nur schrittweise erfolgen kann.<sup>410</sup> Zugleich ist der Progressionsvorbehalt ein Zugeständnis an die traditionellen Vorbehalte vieler Staaten, bindende Verpflichtungen zur Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu übernehmen.<sup>411</sup>
- 254 Vor diesem Hintergrund wurden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Praxis vieler Staaten lange Zeit als politische bzw. programmatische Zielvorgaben, nicht aber als unmittelbar anwendbare (geschweige denn justizable) Rechtsgarantien behandelt.<sup>412</sup> In der jüngeren völkerrechtlichen Entwicklung hat sich demgegenüber die Auffassung durchgesetzt, dass der Grundsatz progressiver Realisierung weder die Verbindlichkeit noch die Justizierbarkeit menschenrechtlicher Garantien entfallen lässt und dass im Übrigen auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Teilbereichen unmittelbare Geltung beanspruchen.<sup>413</sup>
- 255 Die Behindertenrechtskonvention führt diese Rechtsentwicklung fort. Auf einen Vorschlag der EU während der Verhandlungen wurde ein Zusatz in Art. 4 Abs. 2 a.E. UN-BRK eingefügt, wonach der Vorbehalt progressiver Realisierbarkeit nur für solche Verpflichtungen gilt, die nicht bereits nach allgemeinem Völkerrecht sofort anwendbar sind.<sup>414</sup> Die Behindertenrechtskonvention stellt damit als erste verbindliche Völkerrechtsquelle explizit klar, dass eine große Zahl staatlicher Verpflichtungen aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechtsgarantien gerade nicht unter einem Progressions- oder gar Ressourcenvorbehalt steht.<sup>415</sup>
- 256 Auch in prozessualer Hinsicht bekräftigt die Behindertenrechtskonvention nicht nur die Verbindlichkeit, sondern auch die Justizierbarkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.<sup>416</sup> So eröffnet das Zusatzprotokoll zur Behindertenrechtskonvention für diese Rechte die Möglichkeit einer Individualbeschwerde vor dem zuständigen UN-Vertragsgremium (Art. 1 Zusatzprotokoll UN-BRK). Ähnliche Verfahren sind zwar von der Anti-Rassendiskriminierungskonvention oder später der

<sup>408</sup> Lord/Stein, Washington Law Review 83 (2008), 449, 458.

<sup>409</sup> Vgl. hierzu UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 52f.

<sup>410</sup> CESCR, Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 7; Nowak, CCPR (2005), Art. 2 Rn. 58; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652; Saul/Kinley/Mowbray, ICESCR (2014), S. 151; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), para. 66.

<sup>411</sup> Nowak, CCPR (2005), Art. 2 Rn. 58; Saul/Kinley/Mowbray, ICESCR (2014), S. 1f.

<sup>412</sup> Nowak, CCPR (2005), Art. 2 Rn. 58; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: MPEPIL, S. 651; Saul/Kinley/Mowbray, ICESCR (2014), Introduction, S. 1f; vgl. ferner von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051; Felner, Journal of Human Rights Practice 2009, 402, 406.

<sup>413</sup> CESCR, General Comment No. 3; CESCR, General Comment No. 9, para. 10; CESCR, Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 1ff; Nowak, CCPR (2005), Introduction Rn. 5; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652f; Riedel, Gutachten (2010), S. 13; Saul/Kinley/Mowbray, ICESCR (2014), Introduction, S. 164ff und 203f.; UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 54; Schmahl, Kinderrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 11.

<sup>414</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051.

<sup>415</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051.

<sup>416</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051.

Frauenrechtskonvention bekannt. Die Eröffnung eines Beschwerdeweges bei Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auf Grundlage der Behindertenrechtskonvention setzt dennoch ein wichtiges Signal, weil zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Behindertenrechtskonvention samt Zusatzprotokoll (3. Mai 2008) für den UN-Sozialpakt noch kein entsprechendes Individualbeschwerdeverfahren existierte und ein solches erst zwischenzeitlich im Jahr 2013 etabliert wurde.<sup>417</sup> Für die Kinderrechtskonvention ist ein Zusatzprotokoll zur Einführung einer Individualbeschwerde ebenfalls erst am 10. April 2014 in Kraft getreten.

## 5.2 Bedeutung und Reichweite des Progressionsvorbehalts

- 257 Der Progressionsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen schrittweise („*nach und nach*“) und unter Ausnutzung ihrer verfügbaren Ressourcen umzusetzen. Es handelt sich hierbei um einen Flexibilitätsmechanismus, welcher die unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Ausgangsbedingungen in den Vertragsstaaten sowie die Sensibilität und Komplexität der Verwendung begrenzter staatlicher Ressourcen anerkennt („*built-in reality check*“<sup>418</sup>).<sup>419</sup>
- 258 Nach dem eindeutigen Normwortlaut gilt Art. 4 Abs. 2 UN-BRK (nur) für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.<sup>420</sup> Wie schon Vorgängerkonventionen schweigt die Behindertenrechtskonvention aber darüber, welche der einzelnen Gewährleistungen zu dieser Rechtegruppe gehören.<sup>421</sup> Erfasst sind jedenfalls die traditionell anerkannten sozial-ökonomischen Menschenrechte (z.B. Recht auf Bildung, Gesundheit, Arbeit). Daneben erstreckt sich der Progressionsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK wohl auf diejenigen innovativen Rechtsgarantien der Behindertenrechtskonvention, deren Verwirklichung typischerweise ebenfalls sozial-ökonomische Strukturmaßnahmen sowie eine entsprechende Planungsstrategie erforderlich machen. Dies betrifft vor allem die Gewährleistung der unabhängigen Lebensführung (Art. 19 UN-BRK)<sup>422</sup> und Rehabilitation (Art. 26 UN-BRK)<sup>423</sup> von Menschen mit

---

<sup>417</sup> In-Kraft-Treten des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt am 5. Mai 2013, vgl. Saul/Kinley/Mowbray, ICESCR (2014), Introduction, S. 3; zu früheren, gescheiterten Bemühungen zur Einführung einer Beschwerdemöglichkeit für Einzelpersonen unter dem UN-Sozialpakt vgl. Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (2007), S. 13; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1061.

<sup>418</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 28.

<sup>419</sup> CESCR, General Comment No. 3, para. 9; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 19f; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 28; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 28; Felner, Journal of Human Rights Practice (2009), 402, 406; Riedel, ‘International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 653; ähnlich zur Kinderrechtskonvention UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 52f.

<sup>420</sup> Kallehauge, General Themes Relevant to the Implementation of the UN Disability Convention, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 201, 210; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 4.

<sup>421</sup> Vgl. Schmahl, Kinderrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 11.

<sup>422</sup> CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 42; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 42; CRPD, Concluding Observations China (2012) para. 32; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 48.

<sup>423</sup> Von Bernstorff, 67 (2007), 1041, 1051 Fn. 37 unter Hinweis auf die enge Verknüpfung zu Art. 25 UN-BRK (Gesundheit).

Behinderungen sowie zumindest eingeschränkt die Verwirklichung von Zugänglichkeit und Barrierefreiheit (Art. 9 UN-BRK)<sup>424</sup>.

259 Es ist aber davor zu warnen, die Artikel der Behindertenrechtskonvention pauschal in zwei Kategorien – politische und bürgerliche Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits – einzuteilen.<sup>425</sup> Viele Bestimmungen enthalten nämlich mehrere Dimensionen, die sowohl dem Bereich bürgerlicher Freiheiten als auch sozial-ökonomischen Rechten zugeordnet werden können, wobei nur letztere dem Progressionsvorbehalt unterliegen.<sup>426</sup>

260 **Beispiele:**

**(1) Art. 19 UN-BRK**

Das Recht auf eine unabhängig Lebensführung (Art. 19 UN-BRK) ist eine moderne Fortentwicklung und Ausprägung bürgerlicher Freiheitsrechte (etwa Freiheit und Selbstbestimmung der Person, Freizügigkeit), enthält zugleich aber auch starke soziale Gewährleistungen.<sup>427</sup> Art. 19 UN-BRK gewährleistet – über das Recht zur freien Wahl des Wohnortes hinaus – das Recht, den privaten Lebensraum selbst bestimmt zu gestalten und insbesondere frei zu entscheiden, wie, in welcher Wohnform und mit wem jemand leben möchte. Angesichts dessen steht Art. 19 UN-BRK insbesondere mit der zwangsweisen Unterbringung von Menschen mit Behinderungen in Heimen oder sonstigen Betreuungseinrichtungen in Konflikt. Gleichzeitig enthält Art. 19 UN-BRK eine soziale Gewährleistungsdimension, indem die Vertragsstaaten dazu verpflichtet werden, gemeindenahe, ambulante und alternative Pflege- bzw. Unterstützungsangebote auszubauen und flächendeckend Alternativen zu institutionellen Wohnformen zu schaffen.<sup>428</sup>

261 **(2) Art. 23 UN-BRK**

Die Achtung der Familie in Art. 23 UN-BRK enthält einerseits ein Abwehrrecht gegen den Staat, welches der Natur anderer bürgerlicher Freiheiten entspricht. In dieser Hinsicht verbietet Art. 23 Abs. 1 lit. c UN-BRK unter anderem die Zwangssterilisation von Menschen mit Behinderungen und schützt damit eine selbstbestimmte Familienplanung und die körperliche Integrität. Daneben hält Art. 23 Abs. 3 UN-BRK den Staat aber auch zur Bereitstellung von umfassenden Informationen, Diensten und Unterstützung für Kinder mit Behinderungen und ihre Familien an. Dieser Aspekt staatlicher Daseinsvorsorge ist eher der sozialen Rechtsverwirklichung im Bereich der Jugend- und Familienhilfe zuzuordnen.

262 **(3) Art. 9 UN-BRK Zugänglichkeit**

Schließlich verdeutlicht die Gewährleistung von Zugänglichkeit in Art. 9 UN-BRK, dass eine starre Kategorisierung von Menschenrechten innerhalb der Behindertenrechtskonvention nicht konsequent möglich ist. Art. 9 UN-BRK zielt auf den Abbau von (gesellschaftlichen) Hindernissen, die der effektiven Rechtsauswirkung von Menschen mit Behinderungen entgegenstehen, ab. Die flächendeckende Gewährleistung von Zugänglichkeit/Barrierefreiheit kann grundsätzlich graduell implementiert werden.<sup>429</sup> Als allgemeine Querschnittsverpflichtung wirkt Art. 9 UN-BRK dabei auf alle subjektiven Rechte der Behindertenrechtskonvention. Diese Ausstrahlungswirkung betrifft auch klassische bürgerlich-politische

<sup>424</sup> Zurückhaltend insofern Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051 Fn. 37. Der UNBRK-Ausschuss hat zwischenzeitlich klargestellt, dass Art. 9 UN-BRK einerseits in bestimmten Bereichen (Anpassung existierender Bau-, Transport-, Informations-, Kommunikation- und Dienstleistungsstrukturen) graduell zu implementieren ist, andererseits aber ökonomische Zwänge die fehlende (schrittweise) Umsetzung nicht rechtfertigen können, vgl. CRPD, General Comment No. 2, para. 24f und 27.

<sup>425</sup> Gegen eine „künstliche“ Trennung Degener, RdJB 2009, 200, 208; vgl. zur Kinderrechtskonvention CRC, General Comment No. 5, para. 6.

<sup>426</sup> CRC, General Comment No. 5, para. 6; Collingbourne, Paper for the European Network on Independent Living (2009), S. 5.

<sup>427</sup> Collingbourne, Paper for the European Network on Independent Living (2009), S. 5.

<sup>428</sup> Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 467.

<sup>429</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 27.

Freiheitsgarantien. Danach umfasst die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29 UN-BRK) nicht nur die formelle Garantie des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen, sondern gewährleistet im Lichte von Art. 9 UN-BRK ferner die Verfügbarkeit von barrierefreien Wahlinformationen, Wahlunterlagen und Wahllokalen.<sup>430</sup>

263 Im Sinne einer groben Orientierung ist der Progressionsvorbehalt dennoch schwerpunktmaßig für die Umsetzung der folgenden Gewährleistungen relevant:<sup>431</sup>

- Art. 9 UN-BRK (Zugänglichkeit), eingeschränkt<sup>432</sup>
- Art. 19 UN-BRK (Unabhängige Lebensführung)
- Art. 24 UN-BRK (Bildung)
- Art. 25 UN-BRK (Gesundheit)
- Art. 26 UN-BRK (Habilitation und Rehabilitation)
- Art. 27 UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung)
- Art. 28 UN-BRK (Angemessener Lebensstandard und Sozialer Schutz)
- Art. 30 UN-BRK (Kulturelle Teilhabe)

### 5.3 Einschränkungen des Progressionsvorbehaltes

264 Der Progressionsvorbehalt gilt nicht uneingeschränkt für das gesamte Spektrum der sozial-ökonomischen Rechtsgewährleistungen der Behindertenrechtskonvention.<sup>433</sup> Der ausdrückliche Zusatz am Ende von Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz UN-BRK sowie die Entstehungsgeschichte (s.o.) lassen keine Zweifel aufkommen, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Teilen sofortige Geltung beanspruchen mit der Folge, dass der Progressionsvorbehalt keine Anwendung findet:<sup>434</sup>

„[...] unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind.“ (Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz UN-BRK)

265 Die einleitende Formulierung in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK macht bereits deutlich, dass sich die Bestimmung insgesamt nur auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erstreckt.<sup>435</sup> Es widerspräche insofern der sprachlichen Logik, den einschränkenden Zusatz im 2. Halbsatz von Art. 4 Abs. 2 UN-BRK („unbeschadet derjenigen Rechte, ...“) auf andere, etwa politische und bürgerliche Rechte zu beziehen. Zudem erfüllt die

---

<sup>430</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60f; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 44f.

<sup>431</sup> Zu Art. 24 - 28 und 30 UN-BRK vgl. McCallum, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Some Reflections, University of Sydney, Legal Studies Research Paper No. 10/30 (2010).

<sup>432</sup> Siehe auch [Abschnitt V. 3.4](#).

<sup>433</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; CESCR, General Comment No. 3, para. 1; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 51; DIMR (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung (2010), S. 7; a.A. VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09, Ziff. 35.

<sup>434</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1051; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; DIMR (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung (2010), S. 7; Riedel, ‘International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652f; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 13; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 9.

<sup>435</sup> Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 9.

einschränkende Regelung in Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz UN-BRK überhaupt nur in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine sinnvolle Funktion.<sup>436</sup> Denn bürgerliche und politische Menschenrechte unterliegen nach völkerrechtlicher Tradition von vorneherein nicht der progressiven Realisierung, eine diesbezügliche Klarstellung in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK wäre also überflüssig.<sup>437</sup>

266

**Beispiel:**

Verkannt wird dieser Zusammenhang in der Entscheidung **VGH Hessen** vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09.<sup>438</sup> Das Gericht gelangt darin zu der Feststellung, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Behindertenrechtskonvention insgesamt nur progressiv gemäß Art. 4 Abs. 2 UN-BRK zu verwirklichen und deshalb nicht (unmittelbar) verbindlich seien:

*„Nach Art. 4 Abs. 2 BRK verpflichtet sich hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner Mittel [...] Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen, aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind [...]. Zu den letztgenannten Verpflichtungen zählen diejenigen, die verbindliche Regelungen enthalten. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden nach Art. 4 Abs. 2 BRK hingegen unter den Vorbehalt der verfügbaren Mittel gestellt.“<sup>439</sup>*

267

Diese Interpretation der Behindertenrechtskonvention beruht auf einem grundlegend fehlerhaften Verständnis von Art. 4 Abs. 2 UN-BRK: Durch den einschränkenden Zusatz in Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz UN-BRK wird, wie gezeigt, gerade klargestellt, dass sozial-ökonomische Menschenrechte in einigen Bereichen der sofortigen Anwendbarkeit unterliegen und in diesem Fall nicht nur progressiv zu verwirklichen sind.<sup>440</sup>

268

Soweit die Ausnahmeklausel in Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz UN-BRK einschlägig ist, sind die Vertragsstaaten folglich mit sofortiger Wirkung zur Einhaltung und Umsetzung der betreffenden Rechtsgarantien verpflichtet und können sich nicht mit einer graduellen Implementierung zufrieden geben.

### 5.3.1 Kerngehalt wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte

269

Nicht unter dem Vorbehalt progressiver Verwirklichung steht die Gewährleistung eines unabdingbaren Kerngehalts wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechten von Menschen mit Behinderungen.<sup>441</sup> Dies betrifft etwa das soziale Existenzminimum, den Zugang zu einer medizinischen Basisversorgung sowie einer zumindest elementaren Schulbildung.<sup>442</sup> In dieser Hinsicht besteht zwar im deutschen Rechtsraum

<sup>436</sup> Vgl. die ergänzende Auslegungsregel für völkerrechtliche Verträge zur Vermeidung sinnwidriger Ergebnisse in Art. 33 lit. b WVRK.

<sup>437</sup> CRC, General Comment No. 13, para. 65; Nowak, CCPR (2005), Art. 2 Rn. 58; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 19; Schmahl, Kinderrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 11.

<sup>438</sup> UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 54 und 57.

<sup>439</sup> Dem folgend u.a. OVG Lüneburg vom 16.09.2010 - 2 ME 278/10, Ziff. 15.

<sup>440</sup> VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09, Ziff. 35 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>441</sup> DIMR (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung (2010), S. 7.

<sup>442</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 66; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; vgl. CESCR, General Comment No. 3, para. 10; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 653; UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 23 und 62; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 5.

<sup>443</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 3 (1990), para. 10; UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 52; Lachwitz, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 26; UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 62.

schon aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich eine legislative Absicherung. Im Rahmen der Normprüfung zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention ist dennoch ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, ob in den bestehenden Gesetzen zum Kernbereich staatlicher Grundversorgung spezifisch die Belange von Menschen mit Behinderungen hinreichend berücksichtigt werden. Dies ist beispielsweise dann problematisch, wenn die einschlägigen Rechtsgrundlagen nicht auch den barrierefreien Informationszugang (bzgl. Existenz, Inhalt und Voraussetzungen von Versorgungsleistungen), den physischen Zugang zu den zuständigen öffentlichen Ämtern sowie die barrierefreie Kommunikation zwischen anspruchsberechtigten Personen und Behördenmitarbeitern gewährleisten (vgl. Art. 9 UN-BRK).<sup>443</sup> In diesem Fall sind die Vertragsstaaten mit besonderer Dringlichkeit gehalten, sofortige Reformmaßnahmen zu ergreifen.

### 5.3.2 Diskriminierungsverbote

- 270 Eine weitere, praktisch sehr bedeutsame Ausnahme vom Progressionsvorbehalt liegt darin, dass der in der Behindertenrechtskonvention enthaltene Diskriminierungsschutz insgesamt unmittelbare Geltung beansprucht, gemäß Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz UN-BRK.<sup>444</sup> Die Nichtanwendbarkeit des Progressionsvorbehalt auf menschenrechtliche Diskriminierungsverbote entspricht dabei anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen.<sup>445</sup> Dies betrifft neben dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in Art. 5 Abs. 2, 3 UN-BRK ebenfalls die speziellen Diskriminierungsverbote der Behindertenrechtskonvention,<sup>446</sup> wie etwa Art. 23 Abs. 1 UN-BRK (Familie), Art. 24 Abs. 1 UN-BRK (Bildung), Art. 25 Abs. 1 UN-BRK (Gesundheit), Art. 27 Abs. 1 lit. a UN-BRK (Arbeit) oder Art. 28 UN-BRK (angemessener Lebens- und Sozialstandard). Dabei ist unbeachtlich, dass ein Großteil der besonderen Diskriminierungsgewährleistungen sozial-ökonomische Menschenrechte betrifft.<sup>447</sup> Ebenso wenig steht die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen als integraler Bestandteil des Diskriminierungsverbotes (vgl. Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK) unter dem Vorbehalt progressiver Realisierung.<sup>448</sup> Der UN-BRK-Vertragsausschuss hat die unmittelbare Geltung der Gleichheitsdimension, einschließlich des Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen, für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gewährleistungen der Behindertenrechtskonvention explizit bestätigt.<sup>449</sup>

---

<sup>443</sup> Vgl. Welti, Artikel 9, in: Welke, UN-BRK (2012), S. 131f.

<sup>444</sup> CESCR, General Comment No. 20, para. 7; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; Lachwitz, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger (2013), Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 4 Rn. 26; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 5 und 12.

<sup>445</sup> Für den Sozialpakt CESCR, General Comment No. 3, para. 3; CESCR, Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 7; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652f; Saul/Kinley/Mowbray, ICESCR (2014), S. 203f; für die Frauenrechtskonvention CEDAW, General Comment No. 28, para. 29; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 5 und 12.

<sup>446</sup> Vgl. UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the understanding and awareness of the CRPD (2009), para. 38.

<sup>447</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 7; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 86; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652 und 654.

<sup>448</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; vgl. Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652.

<sup>449</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44.

*“The Committee reiterates that the denial of reasonable accommodation constitutes discrimination and that the duty to provide reasonable accommodation is immediately applicable and not subject to progressive realization.”<sup>450</sup>*

- 271 Ferner hat der UNBRK-Vertragsausschuss im Zusammenhang mit der Gewährleistung barrierefreier Zugänglichkeit zwar hinsichtlich der Anpassung bereits existierender (älterer) Gebäude, Transportsysteme, Informations- und Serviceangebote und sonstiger Infrastrukturen sowie für die Entwicklung verbesserter Designstandards eine graduelle Umsetzung gebilligt.<sup>451</sup> Im Hinblick auf die Errichtung von neuen Einrichtungen und Angeboten sieht der Ausschuss aber jetzt schon eine Verpflichtung zur Schaffung von Barrierefreiheit und wertet die Nichtbeachtung anerkannter Standards insofern als Diskriminierung.<sup>452</sup>
- 272 Es bleibt somit festzuhalten, dass sich die Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht uneingeschränkt auf den Progressionsvorbehalt berufen können. Eine sorgfältige Prüfung derjenigen Rechtsgarantien, die nach Art. 4 Abs. 2, 2. Halbsatz unmittelbare Geltung entfalten, hat damit bei der Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die Vorgaben der UN-BRK eine besondere Priorität.

273 **Beispiele:**

**(1) Bildung**

Art. 24 UN-BRK (Recht auf Bildung) verpflichtet Vertragsstaaten unter anderem zur Gewährleistung einer inklusiven Schulbildung. Soweit erforderlich sind deshalb auf der Makroebene schrittweise Reformen des Schulsystems, einschließlich der einschlägigen Rechtsgrundlagen, vorzunehmen.<sup>453</sup> Zugleich besteht aber außerhalb des Progressionsvorbehalt eine unmittelbare Verpflichtung der Vertragsstaaten, für Schüler/-innen mit Behinderungen einen durchsetzbaren Anspruch auf angemessene Vorkehrungen (Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK) zu gewährleisten.<sup>454</sup>

274 **(2) Heim- und Psychiatrietwesen**

Art. 19 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, eine strukturelle Reform des Heim- und Wohnwesens für Menschen mit Behinderungen vorzunehmen. Dies beinhaltet die Förderung einer schrittweisen De-Institutionalisierung und den progressiven Ausbau inklusiver und gemeindenaher Pflege- und Unterstützungsangebote sowie alternativer, selbstbestimmter Wohnformen und zwar auch für Menschen mit geistigen und psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen sowie „schweren“ Behinderungen mit hohem Unterstützungsbedarf.<sup>455</sup> Zur legislativen Absicherung sind die einschlägigen Rechtsgrundlagen anzupassen.<sup>456</sup> Zugleich besteht eine Verpflichtung zur sofortigen Beendigung von konventionswidrigen

---

<sup>450</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44 (für den Bildungssektor).

<sup>451</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 24 und 27.

<sup>452</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 24 und 31 lit. a.

<sup>453</sup> Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 26ff.

<sup>454</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 22.

<sup>455</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 39; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 36; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 33f; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 32; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 41f; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 31f.

<sup>456</sup> CRPD, Concluding Observation Denmark (2014), para. 43.

Zwangsunterbringungen aufgrund von Behinderungen (Art. 19 i.V.m. Art. 12, 14, 15 UN-BRK), ohne dass unter Hinweis auf knappe Ressourcen eine Berufung auf den Progressionsvorbehalt erfolgen kann.<sup>457</sup>

275

### (3) Zugänglichkeit

Anerkannte Standards für barrierefreie Zugänglichkeit sind bei der Errichtung und Entwicklung von neuen Einrichtungen, Infrastrukturen und Leistungsangeboten grundsätzlich mit sofortiger Wirkung umzusetzen und zu beachten.<sup>458</sup> Die Anpassung älterer Strukturen (also bereits existierender Gebäude, Verkehrssysteme, Service- und Informationsangebote), ebenso wie die Entwicklung verbesserter Standards und universeller Designs (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. a, Art. 4 Abs. 1 lit. f, Art. 4 UN-BRK), kann dagegen graduell, also Schritt für Schritt erfolgen.<sup>459</sup>

## 5.4 Pflicht zur sofortigen, aktiven und verbindlichen Planung

276

Soweit der Progressionsvorbehalt Anwendung findet, folgt daraus für die Vertragsstaaten ein Handlungs- und Einschätzungsspielraum im Rahmen der schrittweisen Rechtsverwirklichung.<sup>460</sup> Dies gilt aber grundsätzlich nicht für das „Ob“, sondern nur für das „Wie“ der Umsetzung.<sup>461</sup> Ebenso wenig statuiert der Progressionsvorbehalt eine Schon- oder Aufschubfrist für den Beginn der innerstaatlichen Umsetzung.<sup>462</sup> Denn progressive Realisierbarkeit bedeutet nur, dass die Umsetzung möglicherweise erst über einen gewissen Zeitraum hinweg vollständig erzielt werden kann. Die Einleitung der innerstaatlichen Umsetzung und damit der Beginn von Maßnahmen zur schrittweisen Realisierung haben demgegenüber grundsätzlich sofort, jedenfalls aber zeitnah zur Ratifikation der Behindertenrechtskonvention zu erfolgen.<sup>463</sup> Die Vertragsstaaten sind deshalb zumindest verpflichtet, unmittelbar in die Planungs- und Strategieentwicklung zur Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gewährleistungen der Behindertenrechtskonvention einzutreten und diese Phase auch möglichst kurz- bzw. mittelfristig abzuschließen.<sup>464</sup> Diesbezüglich resultiert aus der Behindertenrechtskonvention eine rechtliche und nicht bloß politische Handlungspflicht.<sup>465</sup>

277

### Beispiel:

Der Umfang der rechtlichen Bindung der Vertragsstaaten bei der Umsetzung der UN-BRK wird – insbesondere im Hinblick auf soziale Gewährleistungen wie Art. 24 UN-BRK (Bildung) – in der Entscheidung **VGH Hessen** vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09 (sowie dem folgend OVG Lüneburg<sup>466</sup>) in Frage gestellt:

<sup>457</sup> Vgl. UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez (2013), para. 89 lit. b.

<sup>458</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 24 und 31 lit.

<sup>459</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 24 und 27.

<sup>460</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 19f; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 28; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 28; vgl. CESCR, ‘Statement on the ‘maximum of available resources’ (2007), para. 11; General Comment No. 3, para. 4.

<sup>461</sup> CESCR, Concluding Observations United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Dependent Territories (2002), para. 11 und 24; UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 54.

<sup>462</sup> Dies verkennt die Entscheidung des VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09, Ziff. 28, welche die in Art. 35 UN-BRK gewährte 2-Jahresfrist zur Erstellung des ersten Staatenberichts (Art. 35 UN-BRK) auf die materiellen Umsetzungspflicht der Vertragsstaaten aus Art. 4 Abs. 1 UN-BRK zu übertragen versucht.

<sup>463</sup> UN HRCouncil, Thematic Study on enhancing the awareness and the understanding of the CRPD (2009), para. 50 und 53; CESCR, ‘Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 3; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 29.

<sup>464</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 27 zur Verwirklichung von Barrierefreiheit.

<sup>465</sup> UN HRCouncil, Thematic Study on enhancing the awareness and the understanding of the CRPD (2009), para. 50 und 53; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; CESCR, Concluding Observations UK and Northern Ireland, Dependent Territories (2002), para. 11; UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 54 und 57.

<sup>466</sup> Dem folgend u.a. OVG Lüneburg vom 16.09.2010 - 2 ME 278/10, Ziff. 15.

„Vielmehr zeichnen sich die in Art. 24 BRK niedergelegten Vereinbarungen dadurch aus, dass sie proklamationsartige soziale Ziele aufstellen (...).“<sup>467</sup>

„Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthält –abgesehen von den als ausdrückliche Verpflichtungen formulierten Vertragsbestimmungen – in weiten Teilen die Einigung der Vertragsstaaten auf politische Programmsätze zur Verbesserung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. (...) Damit kommt dem Übereinkommen allein die Aufgabe zu, die Vertragsstaaten politisch auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderungen festzulegen. Vor diesem Hintergrund kann ein übereinstimmender Wille der Vertragsstaaten, konkrete rechtliche Handlungs- und Verhaltenspflichten zu begründen, dem Übereinkommen nicht entnommen werden.“<sup>468</sup>

- 278 Die Entscheidung des VGH Hessen spiegelt ein längst überholtes Verständnis von völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wider,<sup>469</sup> welches in den UN-Vertragsgremien regelmäßig auf Kritik stößt:
- “The Committee reiterates its concern about the State party’s position that the provisions, with minor exceptions, constitute principles and programmatic objectives rather than legal obligations that are justiciable (...).“<sup>470</sup>
- 279 Im Übrigen wird die große Leistung der Behindertenrechtskonvention mehrheitlich darin gesehen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen erstmalig explizit und umfassend in einer verbindlichen Völkerrechtsquelle geregelt werden.<sup>471</sup> Die Einordnung der überwiegenden Gewährleistungen der UN-BRK als bloße politische Programmsätze ist damit nicht zu vereinbaren.<sup>472</sup>
- 280 Hinsichtlich der Festlegung konkreter und geeigneter Umsetzungsmaßnahmen besteht weiterhin ein Einschätzungsspielraum („margin of appreciation“).<sup>473</sup> Erforderlich ist allerdings eine verbindliche (und nicht bloß programmatische) Planung. Kennzeichnend hierfür sind die Festlegung von Etappenzielen und von Zeitplänen sowie die Zuweisung von Haushaltsmitteln.<sup>474</sup>
- Dabei ist es durchaus zulässig, im Vorfeld von flächendeckenden Reformen die Geeignetheit von Umsetzungsmaßnahmen zunächst über Pilotprojekte bzw. Testphasen zu untersuchen.<sup>475</sup>

---

<sup>467</sup> VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09, Ziff. 37.

<sup>468</sup> VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09, Ziff. 43 (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>469</sup> Vgl. Riedel, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System (2010), S. 13.

<sup>470</sup> CESCR, Concluding Observations UK and Northern Ireland, Dependent Territories (2002), para. 11.

<sup>471</sup> Degener, Behindertenrecht 2009, 34; Rioux/Cabert, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), 1, 4f. OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 22.

<sup>472</sup> Degener, Behindertenrecht 2009, 34; DIMR (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung (2010), S. 10.

<sup>473</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 19f; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 28; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 28; CESCR, ‘Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 11; CESCR, General Comment No. 3, para. 4; Felner, Journal of Human Rights Practice 2009, 402, 406; ähnlich zur Kinderrechtskonvention UNICEF, Implementation Handbook for the CRC (2007), S. 52f.

<sup>474</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 9 und 27; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 24 und 48; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 20; vgl. CRPD, List of Issues Germany (2014), para. 19; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 66f; CESCR, ‘Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 3 und para. 8 lit. a und c; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 28.

<sup>475</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 27; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 4.

281

**Beispiele:**

In Schweden wird bei den Parlamentswahlen 2018 erstmals auf Versuchsbasis ein barrierefreies e-Voting-System ausprobiert.<sup>476</sup> Schweden, Norwegen, aber auch die USA, haben zudem Pilotprojekte entwickelt, um den Zugang von insbesondere Frauen mit Behinderungen zu sozialen und Gesundheitsdiensten zu verbessern (u.a. durch den Abbau physischer Barrieren, Abbau kommunikativer Barrieren gegenüber Frauen mit geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen, Schulung von Fachkräften und - in den USA - die Entwicklung von „*tool kits*“).<sup>477</sup>

282

Im Hinblick auf die zulässige Länge von Umsetzungsfristen für die progressive Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Garantien macht die Behindertenrechtskonvention ebenfalls keine fixen Vorgaben.<sup>478</sup> UN-Vertragsgremien verweisen diesbezüglich regelmäßig auf einen „*angemessen kurzen Zeitraum*“<sup>479</sup> („*reasonably short time*“) nach Inkrafttreten der Konvention für den jeweiligen Mitgliedsstaat.<sup>480</sup> Maßgebliche Faktoren dürften dabei neben den vorhandenen staatlichen Mitteln auch die Komplexität und der Umfang des Reformbedarfs und der erforderliche (planerische, logistische, personelle, sachliche) Aufwand der betreffenden Reformen sein. Die bisherigen Ergebnisse der Staatenberichtsverfahren zeigen in diesem Zusammenhang die Tendenz, dass von Vertragsstaaten mit durchschnittlichem europäischem Entwicklungsstand bereits innerhalb der nächsten Jahre die Umsetzung wesentlicher Reformen erwartet wird. Nationale Umsetzungsphasen, die auf eine Jahrzehntelange Implementierung angelegt sind, wurden demgegenüber vom UNBRK-Vertragsausschuss als übermäßig lang gerügt. Je länger der Ratifikationszeitpunkt zurück liegt, desto strengere Anforderungen dürften an die Länge von Umsetzungsfristen gestellt werden.

283

**Beispiele:**

(1) Ein Zeitraum von 30 Jahren für die De-Institutionalisierung und Reformierung des Heim- und Wohnwesens für Menschen mit Behinderungen – so geplant in Ungarn – wurde als zu lang angesehen.<sup>481</sup> Ein Zeitraum von 10 Jahren (2006-2015) für die De-Institutionalisierung des Heim- und Wohnwesens – so die Strategie von Aserbaidschan – wurde demgegenüber nicht beanstandet.<sup>482</sup> Ebenso wurde ein De-Institutionalisierungs-Programm in Finnland, welches die Zugänglichkeit von individuellen Wohnangeboten und gemeindenahen Diensten für Menschen mit geistigen Behinderungen bis 2020 vorschreibt, als Beispiel guter Praxis hervorgehoben.<sup>483</sup>

284

(2) Die im innerstaatlichen Umsetzungsverfahren Ungarns vorgesehenen gesetzlichen Fristen zur Gewährleistung der barrierefreien Zugänglichkeit von öffentlichen Bildungsangeboten (2008), Gesundheits- und Sozialdiensten (2009) sowie des Bürgerservices der Gemeinden (2010) wurden nicht

<sup>476</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 4.

<sup>477</sup> UN HRCouncil, ‘Thematic study on the issue of violence against women and girls and disability: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights’(2012), para. 13.

<sup>478</sup> Nicht gefolgt werden kann der Entscheidung VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09, Ziff. 28 und der dort vorgeschlagenen schematischen Orientierung an der in Art. 35 UN-BRK genannten 2-Jahresfrist. Art. 35 UN-BRK betrifft als Verfahrensvorschrift den Fristenturnus für das Staatenberichtsverfahren und statuiert nicht den Zeitraum für die Umsetzung der materiellen Konventionsrechte.

<sup>479</sup> CESCR, ‘Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 3.

<sup>480</sup> Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehaltspflichten progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 5.

<sup>481</sup> CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 33.

<sup>482</sup> CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 5, allerdings zugleich mit Kritik an der unzulänglichen Vollzugspraxis, aaO, Ziff. 32.

<sup>483</sup> UN HRCouncil, ‘Thematic study on the rights of persons with disabilities to live independently and be included in the community’ (2014), para. 26.

beanstandet. Gerügt wurde allerdings die Nichteinhaltung dieser Fristen sowie diverse Initiativen zur Verschiebung bzw. Verlängerung der geplanten Umsetzung.<sup>484</sup>

- 285 (3) Im Staatenberichtsverfahren von Österreich wurden Umsetzungsmaßnahmen zur Schaffung von barrierefreier Zugänglichkeit auf Bundesebene (in den meisten Sektoren in der Zeitspanne 2012 bis spätestens 2020) positiv gewürdigt.<sup>485</sup> Bemängelt wurden allerdings die teilweise längeren Umsetzungsfristen auf Länder- und Kommunalebene, insbesondere hinsichtlich der physischen Barrierefreiheit von (öffentlichen) Gebäuden.<sup>486</sup>
- 286 Der für die schrittweise Erhöhung des barrierefreien Sendeanteils (Untertitelung u.a.) des österreichischen staatlichen Rundfunksenders ORF angesetzte Zeitraum 2012-2020<sup>487</sup> wurde als unangemessen lang beanstandet.<sup>488</sup>
- 287 Grundsätzlich unvereinbar mit der Verpflichtung zur progressiven Realisierung sind schließlich regressive Schritte, also solche Maßnahmen, die eine rückläufige Entwicklung des bereits erreichten Niveaus wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Gewährleistungen bewirken.<sup>489</sup>

## 5.5 Fehlen finanzieller und sonstiger Ressourcen

- 288 Die Verfügbarkeit staatlicher Ressourcen und Kapazitäten ist ausweislich des Wortlauts von Art. 4 Abs. 2 UN-BRK eine wichtige (einschränkende) Qualifikation der völkerrechtlichen Umsetzungspflicht im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.<sup>490</sup> Zugleich ist jedoch zu beachten, dass allein der Hinweis auf fehlende Ressourcen für sich genommen nicht die Nichterfüllung der übernommenen völkerrechtlichen Vertragspflichten rechtfertigt.<sup>491</sup> Der Progressionsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK ist insofern nicht uneingeschränkt mit einem allgemeinen Finanz- und Ressourcenvorbehalt gleichzusetzen.
- 289 In Bezug auf die Einhaltung des Nichteinkriminierungsgrundsatzes sowie die Verwirklichung des absoluten Kern bzw. Minimums des intendierten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Schutzniveaus ist eine Berufung auf ökonomische Zwänge ohnehin versperrt (s.o.).<sup>492</sup> Ebenso hat der UNBRK-Vertragsausschuss deutlich gemacht, dass die Verwirklichung von barrierefreier Zugänglichkeit gemäß Art. 9 UN-BRK im Hinblick auf bereits existierende Strukturen (Gebäude, Verkehrs- und Transportsysteme, Service- und Informationsangebote) zwar im Wege eines graduellen Prozesses erfolgen kann, die Zielerreichung der flächendeckenden Zugänglichkeit und Barrierefreiheit aber eine unabdingbare bzw. bedingungslose Verpflichtung darstellt.<sup>493</sup> Etwaige (finanzielle) Belastungen oder ökonomische Zwänge können somit

<sup>484</sup> CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 23.

<sup>485</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 32.

<sup>486</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 32f.

<sup>487</sup> Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012-2020, Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (2012), S. 45.

<sup>488</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 33.

<sup>489</sup> OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 30; vgl. Riedel, ‘International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652f.

<sup>490</sup> Vgl. Hierzu CESCR, ‘Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 4.

<sup>491</sup> CESCR, ‘Statement on ‘maximum of available resources’ (2007), para. 4.

<sup>492</sup> Concluding Observations Spain (2011), para. 43; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 66; vgl. Riedel, ‘International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652f.

<sup>493</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 24f und 27.

nicht zur Einschränkung der völkerrechtlichen Pflichtenbindung aus Art. 9 UN-BRK herangezogen werden.<sup>494</sup>

290 Doch auch im Übrigen steht der UNBRK-Vertragsausschuss Rechtsfertigungsversuchen von Vertragsstaaten, welche beispielsweise im Bildungsbereich (Art. 24 UN-BRK) die Nichteinhaltung der Behindertenrechtskonvention auf vermeintliche wirtschaftliche bzw. organisatorische Bürden stützen, eher kritisch gegenüber.<sup>495</sup> Es wird insofern betont, dass die ordnungsgemäße Umsetzung der Behindertenrechtskonvention fast unweigerlich die Zuweisung von zusätzlichen staatlichen Ressourcen erforderlich macht.<sup>496</sup> Der Hinweis im Vertragstext auf verfügbare Ressourcen ist zudem grundsätzlich als Verpflichtung zur vollständigen Kapazitätsausschöpfung zu lesen.<sup>497</sup>

291 Andererseits macht die UN-BRK den Vertragsstaaten keine exakten Vorgaben, welcher Umfang von Haushaltsmitteln für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention als angemessen angesehen wird.<sup>498</sup> Es besteht insofern weiterhin ein souveräner Einschätzungsspielraum der Vertragsstaaten („margin of appreciation“).<sup>499</sup> Insbesondere lässt sich aus der Behindertenrechtskonvention kein bestimmter Anteil oder Prozentsatz für die verbindliche Zuweisung von Ressourcen im Verhältnis zum Gesamthaushalt ablesen.<sup>500</sup>

292 Es wird von den Vertragsstaaten jedoch zumindest erwartet, dass die Priorisierung und Gewichtung der Konventionsziele in der Haushaltsplanung erkennbar wird.<sup>501</sup> Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Förderung struktureller Reformen in den Prioritätsfeldern Barrierefreiheit, Reform des Heim- und Psychiatriesens, Bildung und Rechte von Kindern mit Behinderungen.<sup>502</sup>

293

**Beispiel:**

Im Staatenberichtsverfahren von Ungarn hat der UNBRK-Vertragsausschuss kritisiert, dass überproportional staatliche Mittel (einschließlich EU-Fördermittel) für den Ausbau des institutionellen Heimwesens zur (Massen-)Unterbringung von Menschen mit Behinderungen zugewiesen wurden.

---

<sup>494</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>495</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 47; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 43.

<sup>496</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 9; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 66; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 31, 37, 39; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 23f, 40, 43f; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 36; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 21, 46; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 41; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 21f, 34f, 41; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 20, 24; Bielefeldt, Innovationspotential (2009), S. 15; auf die finanzielle Dimension der staatlichen Verantwortung zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen weist zudem bereits die UN Standard Rules (1993), Rule 16 hin; ebenso CESCR, General Comment No. 5, para. 9; zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen vgl. CRC, General Comment No. 9, para. 20.

<sup>497</sup> CESCR, 'Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 4ff.

<sup>498</sup> CRC, General Comment No. 9, para. 20.

<sup>499</sup> CESCR, 'Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 11; General Comment No. 3, para. 4.

<sup>500</sup> CRC, General Comment No. 9, para. 20.

<sup>501</sup> CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 33-35; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 36; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 67; CRC, General Comment No. 9, para. 20; CRC, Concluding Observations Germany (2015), para. 51(a).

<sup>502</sup> CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 33-35; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 60 und 76; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 23f, 40, 43ff; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011) para. 21 und 32 lit. d; CRPD, List of Issues Germany (2014), para. 19; CRC, General Comment No. 9 (2006), para. 20; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 66.

Demgegenüber fordert Art. 19 UN-BRK die Priorisierung des Ausbaus alternativer und gemeindenaher Wohnmöglichkeiten und Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen.<sup>503</sup>

294 Bei der Frage, inwieweit eine Berufung auf begrenzte/ausgeschöpfte Ressourcen zulässig ist, ist letztlich eine landesspezifische Betrachtung erforderlich, wobei insbesondere die folgenden Kriterien herangezogen werden:<sup>504</sup>

- Entwicklungsstand
- Ausmaß der Betroffenheit von Kernverpflichtungen (Existenzminimum, medizinische Grundversorgung, Elementarschulbildung);
- Gegenwärtige Wirtschaftslage, insbesondere Vorliegen einer Wirtschaftskrise/Rezession,<sup>505</sup>
- Existenz anderer akuter Prioritäten für den Zugriff auf staatliche Ressourcen, insbesondere in humanitären Notlagen nach Naturkatastrophen oder Konflikten;
- Staatliche Bemühungen zur Identifizierung von kostenneutralen bzw. –günstigen Umsetzungsalternativen;<sup>506</sup>
- Bemühungen zur Nutzung von internationaler Zusammenarbeit und Förderprogrammen.

295 Zudem enthält die Behindertenrechtskonvention letztlich die Wertung, dass die Umsetzung der Konventionsziele, wie etwa die Förderung von Barrierefreiheit und universellen Designs, langfristig Kostensparnisse und damit positive Auswirkungen auf den Staatshaushalt zur Folge haben.<sup>507</sup> Auch diese Aspekte sind in die Abwägung mit einzustellen.

296 Es zeigt sich, dass an die Berufung auf die fehlende Verfügbarkeit staatlicher Ressourcen und Kapazitäten bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gewährleistungen der UN-BRK insgesamt ein strenger Maßstab angelegt wird. Die Vertragsstaaten trifft eine hohe Argumentations- und Darlegungslast. Entsprechend der Rechtsnatur der progressiven Realisierbarkeit ist mit zunehmendem Zeitablauf insofern von einem steigenden Rechtsfertigungsdruck bzw. der sinkenden Überzeugungskraft finanzieller Argumente auszugehen.

---

<sup>503</sup> CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 33-35.

<sup>504</sup> CESCR, 'Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 10.

<sup>505</sup> Im Staatenberichtsverfahren von Spanien wurden Bemühungen zur Vermeidung staatlicher Mittelkürzungen trotz der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise entsprechend positiv gewürdigt, vgl. CRPD, Concluding Observation Spain (2011), para. 9.

<sup>506</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 49; CESCR, 'Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 10 lit. e.

<sup>507</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 66.

**Übersicht 15**

<b>Progressionsvorbehalt (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK)</b>	
→ schrittweise Realisierung („nach und nach“) unter Ausnutzung verfügbarer Ressourcen	
<b>(+)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Gilt <u>nur</u> für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</li> <li>● Einschließlich „innovativer“ Gewährleistungen</li> <li>● Insbesondere Relevanz für <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 9 UN-BRK (eingeschränkt)</li> <li>- Art. 19 UN-BRK</li> <li>- Art. 24 UN-BRK</li> <li>- Art. 25 UN-BRK</li> <li>- Art. 26 UN-BRK</li> <li>- Art. 27 UN-BRK</li> <li>- Art. 28 UN-BRK</li> <li>- Art. 30 UN-BRK</li> </ul> </li> </ul>	<b>(-)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Gilt <u>nicht</u> für sofort anwendbare Bestimmungen gemäß Art. 4 Abs. 2, 2. HS UN-BRK</li> <li>● Kerngehalt wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soziales Existenzminimum</li> <li>- Gesundheitliche Grundversorgung</li> <li>- Elementare Bildung</li> </ul> </li> <li>● Diskriminierungsverbote, einschließlich Verpflichtung zu <u>angemessenen Vorkehrungen</u></li> </ul>
<b>Pflicht zur sofortigen, aktiven und verbindlichen Planung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pflicht zum zeitnahen/sofortigen Beginn von Umsetzungsmaßnahmen, jedenfalls kurz- bzw. mittelfristig Planungsphase abschließen</li> <li>● Festlegung von verbindlichen Etappenzielen</li> <li>● Festlegung von verbindlichen Umsetzungsfristen</li> <li>● Zuweisung von Haushaltsmitteln</li> </ul>	
<b>Berufung auf begrenzte staatliche Ressourcen?</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Grundsätzlich staatlicher Einschätzungsspielraum bzgl. Verwendung und Verteilung staatlicher Ressourcen</li> <li>● Keine festen Vorgaben in UN-BRK für Zuweisung staatlicher Mittel im Haushalt</li> </ul>	
<b>ABER</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pflicht zur maximalen Ausschöpfung verfügbarer Ressourcen</li> <li>● Priorisierung der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention muss in Haushaltsplanung erkennbar sein</li> <li>● Hinweis auf begrenzte Ressourcen rechtfertigt für sich genommen in der Regel nicht die fehlende Umsetzung von Konventionspflichten</li> </ul>	
<b>[Fortsetzung Progressionsvorbehalt]</b>	
<p>➔ hohe Darlegungs- und Argumentationslast der Vertragsstaaten; relevante Faktoren:</p>	

- Entwicklungsstand;
  - Grad der Betroffenheit von Kernverpflichtungen (Existenzminimum, medizinische Grundversorgung, Elementarschulbildung);
  - Gegenwärtige Wirtschaftslage, insbesondere Vorliegen einer Wirtschaftskrise/Rezession;
  - Existenz anderer akuter Prioritäten für den Zugriff auf staatliche Ressourcen, insbesondere in Notlagen;
  - Staatliche Bemühungen zur Identifizierung von kostenneutralen bzw. –günstigen Umsetzungsalternativen;
  - Bemühungen zur Ausnutzung von internationaler Zusammenarbeit und Förderprogrammen;
- Verstoß gegen Pflicht zur (graduellen) Verwirklichung von barrierefreier Zugänglichkeit (Art. 9 UN-BRK) kann nicht durch ökonomische Zwänge gerechtfertigt werden

## 6. Partizipation und Repräsentation

- 298 Abschließend ist im Rahmen der legislativen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention stets die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Normsetzungsverfahren zu gewährleisten. Dieses Partizipationserfordernis ist unter anderem in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK niedergelegt, wonach bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften Menschen mit Behinderungen bzw. deren repräsentative Organisationen (zum Beispiel Betroffenenverbände) zu konsultieren sind. Dies betrifft zum einen Maßnahmen anlässlich der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, darüber hinaus aber auch generell alle gesetzgeberischen Maßnahmen, welche die Belange von Menschen mit Behinderungen im weitesten Sinne berühren könnten. Die Gewährleistung einer angemessenen Betroffenenrepräsentation in gesetzgeberischen Entscheidungsprozessen entspricht dem Credo der Behindertenbewegung „*Nothing about us without us*“<sup>508</sup>.
- 299 Die obligatorische Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bzw. entsprechenden Organisationen (Anhörungen und Einholung von Stellungnahmen o.ä.) im legislativen Prozess sollte in den einschlägigen Verfahrens- und Organisationsgrundlagen der Staatsorgane (z.B. Geschäftsordnungen) auch normativ statuiert werden.
- 300 Die Beteiligung und Repräsentation von Menschen mit Behinderungen hat aber nicht nur Relevanz für die Ebene der obersten Landesorgane bzw. den gesetzgeberischen Prozess. Bei der Normprüfung landesrechtlicher Vorschriften sollten generell die Rechtsgrundlagen von landesrechtlich statuierten (Beratungs-, Aufsichts-, Entscheidungs-)Gremien und Ausschüssen überprüft werden. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass auch Menschen mit Behinderungen angemessen repräsentiert sind. Insbesondere wenn die Arbeit in den betreffenden Gremien Auswirkungen auf Belange von Menschen mit Behinderungen hat bzw. prioritäre Regelungsfelder der Behindertenrechtskonvention (also z.B. Bildung, Bauwesen und Verkehr, Arbeit und Beschäftigung, Rechte von Kindern und Frauen) betrifft, ist die Einbindung von Menschen mit Behinderungen in die Gremienarbeit regelmäßig geboten. Um die

<sup>508</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 201; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 33.

Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, kommt sowohl die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Zusammensetzung des Gremiums als auch andere Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen in Betracht.

301

**Beispiel:**

Die Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse (§ 6 HessKJGB) und des Landesjugendhilfeausschusses in Hessen (§§ 9, 10 HessKJGB) sieht bislang nicht die Berücksichtigung von bzw. die Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen vor.

Die Behindertenrechtskonvention legt einen besonderen Fokus auf die Gewährleistung der Rechte von Kindern mit Behinderungen (Art. 7 UN-BRK), insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Familie (Art. 23 UN-BRK), Bildung (Art. 24 UN-BRK) sowie Freizeit und Sport (Art. 30 Abs. 5 lit.c UN-BRK). Ebenso sieht die Behindertenrechtskonvention spezifische familien- und jugendbezogene Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen der Vertragsstaaten vor (vgl. z.B. Art. 16 Abs. 2 UN-BRK, Art. 23 Abs. 3 S. 2 UN-BRK). Gleichzeitig statuiert Art. 7 Abs. 3 UN-BRK ein besonderes Partizipationsgebot bezüglich der Verwirklichung von Kinderrechten.

Die vorgenannten landesrechtlichen Ausschussgremien der Jugendhilfe sind innerstaatlich mit den Belangen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen befasst und agieren somit in einem Regelungssektor mit starkem Bezug zur Behindertenrechtskonvention. Die Ergänzung der landesrechtlichen Vorschriften um eine Regelung zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Arbeit des Jugendhilfe- bzw. Landeshilfeausschusses würde demzufolge dem Partizipations- und Repräsentationsgebot von Art. 4 Abs. 3 UN-BRK sowie speziell Art. 7 Abs. 3 UN-BRK Rechnung tragen.<sup>509</sup>

---

<sup>509</sup> Vgl. CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 15: „*The Committee regrets the lack of information on the meaningful participation of persons with disabilities and their representative organizations at the regional level in designing and evaluating the implementation of legislation, policy and decision-making processes, and on the participation of children with disabilities at all levels.*“

## V. Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Art. 5 UN-BRK

- 302 Die Behindertenrechtskonvention geht über einen reinen Nichtdiskriminierungsansatz hinaus und zielt ganzheitlich und umfassend auf die Gewährleistung sämtlicher Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen ab.<sup>510</sup> Das Nichtdiskriminierungsgebot nimmt dennoch eine hervorgehobene Stellung ein und wird mitunter als „*Herzstück*“<sup>511</sup> der Behindertenrechtskonvention bezeichnet.<sup>512</sup>
- 303 Die Gewährleistung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist zentral in Art. 5 UN-BRK als allgemeine Querschnittsbestimmung normiert. Daneben finden sich verstreut in einer Vielzahl von Regelungen der Behindertenrechtskonvention weitere normative Ausprägungen, unter anderem in Präambel lit. a, b, c, e, f, h, p, r, x UN-BRK, Art. 1 S. 1 UN-BRK (Zweck), Art. 2 UN-BRK (Definitionen), Art. 3 lit. b, c, e, g UN-BRK (Allgemeine Grundsätze), Art. 4 Abs. 1 S. 1 und S. 2 lit. b, e UN-BRK (Allgemeine Verpflichtungen), Art. 6 und 7 UN-BRK (Frauen und Kinder), Art. 23 Abs. 1 UN-BRK (Familie), Art. 24 Abs. 1 UN-BRK (Schule), Art. 25 Abs. 1 UN-BRK (Gesundheit), Art. 27 Abs. 1 lit. a UN-BRK (Arbeit), Art. 28 UN-BRK (angemessener Lebens- und Sozialstandard) und Art. 29 UN-BRK (Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben).<sup>513</sup>
- 304 Der Behindertenrechtskonvention liegt ein materielles Gleichheitskonzept zugrunde.<sup>514</sup> Danach stehen die Vertragsstaaten in der Verantwortung, die tatsächlichen Voraussetzungen für eine effektive Rechtsausübung, gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit im eigenen Machtbereich zu schaffen (Erfolgspflicht) und im Übrigen, u.a. in Bezug auf das Verhalten Privater, hierauf hinzuwirken (Verhaltenspflicht).<sup>515</sup> Dies bedeutet zugleich, dass Vertragsstaaten ihrer Umsetzungspflicht nicht allein durch die gesetzliche Verankerung von formellen Gleichheitsgarantien und Diskriminierungsverboten, die häufig bereits in nationalen Verfassungen enthalten sind (z.B. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG), genügen.<sup>516</sup> Es ergeben sich vielmehr zusätzliche gesetzgeberische Handlungspflichten:<sup>517</sup> Dies betrifft etwa die Anpassung gesetzlicher Vorschriften mit indirekt diskriminierender Wirkung [dazu Abschnitt V.2.5] sowie gesetzliche Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3 UN-BRK [dazu Abschnitt V.3] und zu besonderen Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen gemäß Art. 5 Abs. 4 UN-BRK [dazu Abschnitt V.6].<sup>518</sup>

---

<sup>510</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1046; Degener, RdJB 2009, 200, 203. In dieser Hinsicht weist die Behindertenrechtskonvention Parallelen zur Kinderrechtskonvention auf, vgl. Degener, aaO.

<sup>511</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 205.

<sup>512</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding on the CRPD (2009), para. 37ff; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 58; Degener, RdJB 2009, 200, 205; Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 13.

<sup>513</sup> Vgl. UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding on the CRPD (2009), para. 38.

<sup>514</sup> CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 16; Degener, RdJB 2009, 200, 205.

<sup>515</sup> Zur Einwirkungspflicht auf den Privatsektor vgl. auch Nowak, CCPR (2005), Rn. 54.

<sup>516</sup> Ähnlich UN HRC, General Comment No. 18, para. 9; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), S. 64f; Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 3.

<sup>517</sup> Vgl. ferner UN HRC, General Comment No. 18, para. 9 („*legislative measures*“); Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 18 und 54; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), S. 65.

<sup>518</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding on the CRPD (2009), para. 39; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 13; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 11; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013) para. 14; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012) para. 16; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 14; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 7; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 13.

## 1. Entstehungsgeschichte und Verhältnis zu anderen Menschenrechtsinstrumenten

- 305 Art. 5 Abs. 1 UN-BRK gewährleistet, dass Menschen mit Behinderungen vor dem Gesetz und durch das Gesetz gleich zu behandeln und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz haben. Vergleichbare Bestimmungen enthalten Art. 26 Zivilpakt und Art. 5 Anti-Rassendiskriminierungskonvention. Der Wortlaut der Behindertenrechtskonvention stellt hier mit vergleichsweise größerer Deutlichkeit heraus, dass das Gleichheitsgebot nicht nur für Gesetzesanwendung und -vollzug durch staatliche Behörden und Gerichte („vor dem Gesetz“), sondern auch für den Gesetzgeber selbst gilt („vom Gesetz gleich zu behandeln“).<sup>519</sup>
- 306 Art. 5 Abs. 2 UN-BRK enthält ein umfassendes Verbot von Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen. Menschenrechtliche Diskriminierungsverbote, die uneingeschränkt auch für Menschen mit Behinderungen gelten, finden sich ebenfalls in Art. 2 Abs. 1 Zivilpakt, Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt, Art. 5 Anti-Rassendiskriminierungskonvention, Art. 2 Frauenrechtskonvention und Art. 2 Abs. 1 Kinderrechtskonvention. Mit Ausnahme der Kinderrechtskonvention<sup>520</sup> nennen die vorgenannten Menschenrechtsverträge jedoch Behinderung nicht ausdrücklich als verbotenes Diskriminierungsmerkmal.<sup>521</sup> Insbesondere die Kerpakte erfassen Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen nur implizit über das Auffangmerkmal „sonstiger Status“ (Art. 2 Abs. 1 Zivilpakt, Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt).<sup>522</sup> Nach verbreiteter Ansicht hat die fehlende explizite Adressierung der Belange von Menschen mit Behinderungen nicht unerheblich zu ihrer Marginalisierung innerhalb des internationalen Menschenrechtssystems beigetragen.<sup>523</sup> In diesem Zusammenhang liegt eine wesentliche Funktion der Behindertenrechtskonvention darin, dem menschenrechtlichen Schutz von Menschen mit Behinderungen u.a. vor Diskriminierungen zu mehr Rechtsklarheit und Aufmerksamkeit zu verhelfen.
- 307 Art. 5 Abs. 3 UN-BRK normiert als spezifische Erweiterung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes eine Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen.<sup>524</sup> In den Verhandlungen zur Behindertenrechtskonvention dienten dabei Regelungsbeispiele aus verschiedenen nationalen Rechtsordnungen als Grundlage, so etwa der Americans with Disabilities Act, der neuseeländische Human Rights Act sowie weitere Beispiele aus Australien, Kanada, Irland, Israel, den Philippinen, Südafrika, Spanien, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Zimbabwe.<sup>525</sup> Ebenso

<sup>519</sup> Zur Einfügung des entsprechenden Zusatzes in den Verhandlungen, u.a. auf Vorschlag von Kanada, vgl. United Nations Ad Hoc Committee, Draft Article 7: Equality and non-discrimination, ‘Compilation of proposed revisions and amendments made by the members of the Ad Hoc Committee to the draft text presented by the Working Group as a basis for negotiations by Member States and Observers in the Ad Hoc Committee’ (26 August 2004), in: UN DESA, CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 5 (Third Session). Abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata5tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014]; vgl. ferner Lachwitz in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 5 Rn. 8.

<sup>520</sup> Vgl. Abramson, Article 2: The Right of Non-Discrimination, A Commentary on the CRC (2008), S. 119ff.

<sup>521</sup> UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, catalina devandas-Aguilar (2015), para. 7; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 95; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1048.

<sup>522</sup> UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, catalina devandas-Aguilar (2015), para. 7; CESCR, General Comment No. 20, para. 28; CESCR, General Comment No. 5, para. 5; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1048; Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 47; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 94.

<sup>523</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 6; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1042; Kayess/French, HRLR 8/1 (2008), 1, 14; Light, Disability and Human Rights, in: Lawson/Gooding, Disability Rights in Europe (2005), 9, 13f.

<sup>524</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1049.

<sup>525</sup> UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

statuiert für das EU-Recht bereits Art. 5 der Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlung in Beruf und Beschäftigung) eine Verpflichtung zur Schaffung von angemessenen Vorkehrungen.

- 308 Die Behindertenrechtskonvention schafft dennoch ein Novum im internationalen Menschenrechtsschutz, da die Versagung angemessener Vorkehrungen erstmals explizit und verbindlich in einer Völkerrechtsquelle als (verbotene) Diskriminierung qualifiziert wird und umfassend, d.h. nicht etwa nur im Arbeitssektor,<sup>526</sup> Geltung beansprucht.<sup>527</sup> In anderen völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen findet sich hierfür kein unmittelbares Vorbild.<sup>528</sup> In der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie oder den vergleichbaren nationalen Rechtsinstrumenten tritt die unmittelbare Verknüpfung der Achtungspflicht des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes und der Handlungspflicht zur Schaffung von angemessen Vorkehrungen ebenfalls nicht mit gleicher Deutlichkeit zu Tage.<sup>529</sup>
- 309 Art. 5 Abs. 4 UN-BRK erklärt schließlich sog. besondere Maßnahmen („*special measures*“) zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung für zulässig. Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich von Art. 5 Abs. 4 UN-BRK fallen, verstoßen nicht gegen das Diskriminierungsverbot. Vergleichbare Bestimmungen finden sich in Art. 1 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 2 Anti-Rassendiskriminierungskonvention und Art. 4 Abs. 1 Frauenrechtskonvention.

## 2. Allgemeines Diskriminierungsverbot, Art. 5 Abs. 2 UN-BRK

- 310 Art. 5 Abs. 2 UN-BRK statuiert ein allgemeines Verbot von Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen. Im Rahmen der legislativen Umsetzung sind die Vertragsstaaten diesbezüglich verpflichtet, möglicherweise diskriminierende Normen des innerstaatlichen Rechts zu identifizieren und erforderlichenfalls zu ändern oder zu beseitigen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b UN-BRK).<sup>530</sup> Des Weiteren müssen die Vertragsstaaten für Menschen mit Behinderungen einen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz („*legal protection*“) vor jeglichen Diskriminierungen, und zwar egal aus welchen Gründen, schaffen (vgl. Art. 5 Abs. 2 a.E. BRK).<sup>531</sup> Danach ist es Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung, Menschen mit Behinderungen nicht nur vor Diskriminierungen aufgrund von Behinderung, sondern auch vor sonstigen willkürlichen bzw. sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen aufgrund anderer Unterscheidungsmerkmale (Geschlecht, Herkunft, Hautfarbe, o.ä.) zu schützen und dabei insbesondere Mehrfachdiskriminierungen zu verhindern (Präambel lit. p UN-BRK).

---

<sup>526</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 14f.

<sup>527</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 914; eine entsprechende Auslegung des völkerrechtlichen Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen unter Geltung des Sozialpaktes klang bereits in der juristischen Praxis des zuständigen UN-Vertragspremums an, vgl. CESCR, General Comment No. 5, para. 15 und 22.

<sup>528</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 914.

<sup>529</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 914; vgl. CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 11f.

<sup>530</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 30f; CESCR, General Comment No. 20, para. 37; vgl. allgemein UN HRC, General Comment No. 31, para. 13.

<sup>531</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 37 zu Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt: „Adoption of legislation is indispensable in complying with article 2, paragraph 2.“

## 2.1 Öffentliche und private Verpflichtungsadressaten

- 311 Das Diskriminierungsverbot der Behindertenrechtskonvention gilt gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK uneingeschränkt für die gesamte öffentliche Gewalt, d.h. für alle staatlichen Organe, Behörden und sonstige öffentliche Stellen. Dies gilt auch, wenn die besagten öffentlichen Akteure privat-rechtlich handeln. Ebenso dürften privat-rechtliche Akteure wie beliebte Unternehmen, welche unmittelbar öffentlich-rechtliche Funktionen wahrnehmen, volumnäßig dem Diskriminierungsverbot unterliegen. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. UN-BRK sind die Vertragsstaaten ferner verpflichtet, jedenfalls im öffentlichen Raum<sup>532</sup> geeignete Maßnahmen zur Beseitigung diskriminierender Praktiken seitens (sonstiger) privater Akteure zu ergreifen.<sup>533</sup> Aus Sicht der Vertragsstaaten konstituiert Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK eine Verhaltenspflicht, d.h. es sind im Sinne einer „*due diligence*“-Verpflichtung bestmögliche Anstrengungen zu unternehmen.<sup>534</sup>

## 2.2 Sofortige Anwendbarkeit und Verhältnis zum Progressionsvorbehalt

- 312 Das Diskriminierungsverbot in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK unterliegt nicht dem Progressionsvorbehalt gemäß Art. 4 Abs. 2 UN-BRK, sondern findet uneingeschränkt sofortige Anwendung.<sup>535</sup> Die gesetzliche Gewährleistung eines angemessenen Diskriminierungsschutzes für Menschen mit Behinderungen sowie die Diskriminierungsfreiheit des innerstaatlichen Normenbestandes dürfen also nicht erst nach und nach verwirklicht werden. Dies gilt ungeachtet Art. 4 Abs. 2 UN-BRK selbst dann, wenn die wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Teilhabe von Menschen mit Behinderungen betroffen ist.<sup>536</sup>

## 2.3 Nicht-akzessorischer Charakter

- 313 Für die Reichweite von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK ist weiter maßgeblich, ob es sich um ein sog. akzessorisches Diskriminierungsverbot handelt, welches nur im Zusammenhang mit der Ausübung anderer Konventionsrechte Anwendung findet, oder ob ein selbstständiges Diskriminierungsverbot vorliegt.<sup>537</sup>

---

<sup>532</sup> Vgl. Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 57 und 59.

<sup>533</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39: „*For the effective implementation of the right to equality and non-discrimination, it is above all necessary that a general guarantee of equality and prohibition of discrimination on the basis of disability be included in legislation, which shall apply to all public and private actors operating in a given country.*“ (Hervorhebung hinzugefügt). Ebenso CRPD, General Comment No. 2, para. 13; vgl. ferner CESCR, General Comment No. 5, para. 11; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 16; Nowak, CCPR (2005), Art. 26 Rn. 57 und 59; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 13 und 16.

<sup>534</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 19, para. 9; Byrnes, The Committee on the Elimination of Discrimination against Women, in: Hellum/Aasen, Women's Human Rights (2013), 27, 40; ausführlich oben Abschnitt IV 1.4 und Abschnitt IV 3.2.

<sup>535</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; OHCHR, Monitoring the CRPD (2010), S. 29; CESCR, General Comment No. 20, para. 7; Von Bernstorff, ZöRV 67 (2007), 1041, 1051; vgl. UN HRC, Communication No. 172/1984 Broeks v. The Netherlands, para. 12.5.

<sup>536</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 7; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 86; Riedel, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: Wolfrum, MPEPIL, S. 652 und 654.

<sup>537</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 386.

314 Zunächst entfaltet Art. 5 Abs. 2 UN-BRK als allgemeine Querschnittbestimmung eine Ausstrahlungswirkung auf die übrigen spezifischen Rechte der Behindertenrechtskonvention und ergänzt diese um eine Nichtdiskriminierungskomponente.<sup>538</sup> Es spricht aber einiges dafür, dass das Diskriminierungsverbot in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK darüber hinaus selbstständige Bedeutung hat und mithin auch losgelöst von der Betroffenheit anderer Konventionsrechte Schutzwirkungen entfaltet. Die Akzessorietät von Diskriminierungsverboten im internationalen Recht wird in der Regel bereits im Vertragstext deutlich, so etwa in Art. 14 EMRK:<sup>539</sup>

„*The enjoyment of the rights and freedoms set forth in the Convention shall be secured without discrimination [...].*“<sup>540</sup>

315 In der Formulierung von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK deutet demgegenüber nichts auf eine Beschränkung des Diskriminierungsverbots im Sinne einer bloß akzessorischen Geltung hin.<sup>541</sup> Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK verbietet umfassend und allgemein jede Diskriminierung aufgrund von Behinderungen:

„*States shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds.*“

316 Die Behindertenrechtskonvention orientiert sich an dieser Stelle eher an der Formulierung in Art. 26 S. 2 Zivilpakt:

„*In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection on any ground such as [...].*“

317 In der Auslegungspraxis des UN-Menschenrechtsausschuss ist mittlerweile anerkannt, dass das Diskriminierungsverbot in Art. 26 Zivilpakt nicht nur die übrigen Rechte des Zivilpaktes spiegelt und um eine Gleichheitsdimension erweitert, sondern normativ selbstständig ein allgemeines Diskriminierungsverbot für den innerstaatlichen Gesetzgeber statuiert.<sup>542</sup> Aufgrund der aufgezeigten Parallelen ist auch für die Behindertenrechtskonvention von der nicht-akzessorischen Natur des Diskriminierungsverbotes in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK auszugehen.<sup>543</sup> Hierauf deutet ferner die weite Definition in Art. 2 UN-BRK hin, wonach sich das Diskriminierungsverbot auf das

„*Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich [...].*“<sup>544</sup>

bezieht.

<sup>538</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 86.

<sup>539</sup> Vgl. Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 386.

<sup>540</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>541</sup> Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 205.

<sup>542</sup> UN HRC, General Comment No. 18, para. 12; UN HRC, Individual Communication No. 172/1984, Broeks v. The Netherlands, para. 12.4; UN HRC, Individual Communication No. 182/1984, F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands, para. 12.3; Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 387; Nowak, CCPR (2005), Rn. 16f. und 54; Vandenhove, Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies (2005), S. 15 und 29; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 3.

<sup>543</sup> Ebenso Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 206; ähnlich zur Frauenrechtskonvention CEDAW, General Comment No. 28, para. 25: „*The policy [of eliminating discrimination against women] must be comprehensive in that it should apply to all fields of life, including those which are not explicitly mentioned in the text of the Convention.*“

<sup>544</sup> Hervorhebungen hinzugefügt.

- 318 Folglich ist Art. 5 Abs. 2 UN-BRK als nicht-akzessorisches Diskriminierungsverbot einzuordnen mit der Folge, dass die Anwendung von Art. 5 Abs. UN-BRK nicht die Verletzung, Einschlägigkeit, Betroffenheit oder sonstige Berührung eines anderen Konventionsrechtes voraussetzt.<sup>545</sup>

## 2.4 Schutzbereich: „aufgrund von Behinderung“

- 319 Art. 5 Abs. 2 UN-BRK verbietet jede Diskriminierung „aufgrund von Behinderung“. Der Begriff der Behinderung umschreibt also das verbotene oder jedenfalls rechtfertigungsbedürftige Unterscheidungsmerkmal.<sup>546</sup> Erfasst werden ohne Ausnahmen alle Formen von Behinderungen.<sup>547</sup> Schwellenerfordernisse wie ein bestimmter Schweregrad der Behinderungen oder ähnliche Eingrenzungen des Schutzbereiches sind mit dem Schutzzweck der Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar.<sup>548</sup>
- 320 Der weiten Schutzzintention der Behindertenrechtskonvention entspricht es, dass ferner sog. vermeintliche Behinderungen („*perceived disabilities*“) von dem Diskriminierungsverbot erfasst werden.<sup>549</sup> Vermeintliche Behinderungen sind solche, die im Wesentlichen auf einstellungsbedingten Barrieren wie gesellschaftlichen Vorurteilen und nicht auf objektiv vorliegenden persönlichen Eigenschaften oder Beeinträchtigungen beruhen.<sup>550</sup> Der UNBRK-Vertragsausschuss hat im Staatenberichtsverfahren für die innerstaatliche Umsetzung teilweise sogar die Aufnahme eines ausdrücklichen gesetzlichen Hinweises auf vermeintliche Behinderungen empfohlen.<sup>551</sup>

### 321 Beispiele:

Eine vermeintliche Behinderung liegt etwa vor, wenn das berufliche oder sonstige soziale Umfeld einer Person - zum Beispiel aufgrund einer früheren Depressionserkrankung - eine fortbestehende verminderte Leistungsfähigkeit andichtet. Ein weiteres Beispiel ist die Unterstellung einer fehlenden beruflichen Eignung für Kundenkontakte o.ä. aufgrund körperlicher Eigenschaften, welche gesellschaftlichen

---

<sup>545</sup> Ähnlich zur Frauenrechtskonvention CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 25: „*The policy [of eliminating discrimination against women] must be comprehensive in that it should apply to all fields of life, including those which are not explicitly mentioned in the text of the Convention*“. A.A. bei Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 12: Einordnung von Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UN-BRK als *akzessorisches* Diskriminierungsverbot.

<sup>546</sup> Zum Verständnis von Behinderung, welches der UN-BRK zugrunde liegt, vgl. oben [Abschnitt III](#).

<sup>547</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 11f; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 14f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 10; Concluding Observations El Salvador (2013), para. 14.

<sup>548</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 11f; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 53f; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 911; Lachwitz in: Kreutz/Lachwitz/Trank-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Art. 5 Rn. 1.

<sup>549</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 37; Concluding Observations New Zealand (2014), para. 30; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6 lit. b und 28; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 29; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 25; CRPD, Statement on Art. 14 (2014), para. 1; CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 9.4; CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14<sup>th</sup> Session (17 August - 4 September 2015), para. 6; UN HRCouncil, 'Thematic study on the rights of persons with disabilities to live independently and be included in the community' (2014), para. 20.

<sup>550</sup> Vgl. Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 909f.

<sup>551</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 37.

Ästhetikvorstellungen widersprechen oder Berührungsängste auslösen (Brandnarben im Gesichtsbereich, Übergewichtigkeit<sup>552</sup>, Albinismus).

- 322 In der derzeitigen völkerrechtlichen Praxis entwickelt sich ferner eine Tendenz, den Diskriminierungsschutz der UN-BRK in persönlicher Hinsicht nicht auf Menschen mit eigenen Behinderungen zu beschränken. Danach muss das Merkmal der Behinderung nicht zwingend in Bezug auf die benachteiligte Person selbst vorliegen.<sup>553</sup> Es werden vielmehr auch sog. assoziierte Personen wie pflegende Familienangehörige in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK einbezogen.<sup>554</sup>

*„[I]t is above all necessary that a general guarantee of equality and prohibition of discrimination on the basis of disability be included in legislation, [...]. Such guarantee shall extend to all forms of discrimination based on disability and shall not be limited to discriminatory conduct against persons with disabilities, with the result that persons without disabilities are also entitled to protection under article 5: this could be the case of a parent caring for a child with a disability who is discriminated against in employment because of the status of the child.“<sup>555</sup>*

- 323 Zur Begründung wird zum Teil auf die weit gefasste Formulierung „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ (anstatt z.B. „Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen“, „wegen seiner Behinderung“) in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK sowie auf die Anerkennung der Schutzbedürftigkeit der Familie von Menschen mit Behinderungen in Präambel lit. x UN-BRK verwiesen.<sup>556</sup> Auch insofern hat der UNBRK-Vertragsausschuss bereits in mehreren Staatenberichtsverfahren eine Klarstellung bzw. Erweiterung des innerstaatlichen gesetzlichen Diskriminierungsschutzes gefordert.<sup>557</sup> Zu denkbaren Gestaltungsmöglichkeiten des innerstaatlichen Gesetzgebers zählt die Übernahme der UN-BRK - Formulierung „aufgrund von Behinderung“<sup>558</sup> und/oder eines ausdrücklichen gesetzlichen Hinweises auf den Schutz assoziierter Personen.<sup>559</sup>

---

<sup>552</sup> Zur möglichen Anwendung des Behinderungsbegriffs der UN-BRK auf Personen mit Übergewicht oder sog. Fettleibigkeit aufgrund sozialer Stigmatisierung auch in Fällen, in denen das erhöhte Körpergewicht der Betroffenen objektiv nicht mit akuten gesundheitlichen Probleme verbunden ist vgl. Nadakavukaren Schefer, Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy 9/1 (2014), 1, 10 und 48.

<sup>553</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 83 und 85; ebenso für die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie EuGH vom 17.07.2008 - C-303/06 (S. Coleman v. Attridge Law), Ziff. 38ff.

<sup>554</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 10; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6 lit. b; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; Concluding Observations Tunisia (2011), para. 11; UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 83 und 85; vgl. allgemein Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 911; ebenso für die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie EuGH vom 17.07.2008 - C-303/06 (S. Coleman v. Attridge Law), para. 38ff.

<sup>555</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>556</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 85; zur ambivalenten Verhandlungsgeschichte vgl. oben [Abschnitt III. 3.5](#) sowie Kayess/French, HRLR 8 (2008), 1, 25; Lachwitz in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Behindertenrechtskonvention (2013), Präambel Rn. 9.

<sup>557</sup> CRPD, Concluding Observations finales Belgique (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6 lit. b; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

<sup>558</sup> DIMR (Hrsg.), Expertise für ein Artikelgesetz (2013), S. 77.

<sup>559</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

324

**Beispiele:**

(1) **Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG:** „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention wird teilweise darauf verwiesen, dass ein hinreichender Diskriminierungsschutz bereits durch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG gewährleistet werde, dessen Regelungsgehalt im Wesentlichen deckungsgleich mit Art. 5 Abs. 2 UN-BRK sei.<sup>560</sup> Im Vergleich zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, wonach niemand wegen „seiner“ Behinderungen diskriminiert werden darf, geht Art. 5 Abs. 2 UN-BRK jedoch bereits im Wortlaut weiter und verbietet jede Diskriminierung „aufgrund von Behinderung“ mit der Folge, dass auch assoziierte Personen in den Schutzbereich fallen.

325

(2) **§ 4 HessBGG:** Nach dem HessBGG liegt eine Benachteiligung vor,

„wenn Menschen mit und ohne Behinderungen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch Menschen mit Behinderungen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden.“ (§ 4)

In persönlicher Hinsicht erfasst die Norm nur Menschen mit (eigenen) Behinderungen. Der Schutzbereich des Diskriminierungsverbotes der Behindertenrechtskonvention geht demgegenüber wie gezeigt weiter, indem jede Diskriminierung „aufgrund von Behinderung“ verboten ist, ohne dass das Merkmal zwingend in der Person des Betroffenen verwirklicht sein muss.<sup>561</sup>

326

Schließlich legt die Behindertenrechtskonvention besonderen Wert auf den Schutz besonders gefährdeter Personen vor mehrdimensionalen bzw. intersektoralen Diskriminierungen.<sup>562</sup> Gemeint sind hiermit Personen mit Behinderungen, die aufgrund eines oder mehrerer weiterer Merkmale einem erhöhten Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind (vgl. Präambel lit. p UN-BRK). Explizit genannt werden in der Behindertenrechtskonvention Frauen (Art. 6 UN-BRK) und Kinder (Art. 7 UN-BRK). Darüber hinaus obliegt es den Vertragsstaaten, weitere unbenannte besonders gefährdete Gruppen zu identifizieren und einen angemessenen und effektiven (gesetzlichen) Schutzrahmen für den Umgang mit Mehrfachdiskriminierungen zu entwickeln.<sup>563</sup> In Deutschland könnte dies vor allem Ausländer und Ausländerinnen, Personen mit Migrationsgeschichte, ebenso ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten (darunter wiederum insbesondere Kinder),<sup>564</sup> Flüchtlinge, Asylbewerber und Asylbewerberinnen sowie Menschen in ländlichen<sup>565</sup> Gegenden und ältere<sup>566</sup> Menschen betreffen.

<sup>560</sup> BSG vom 6.03.2012 – B 1 KR 10/11, Rn. 31.

<sup>561</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>562</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 14; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), para. 83; Degener, RdJB 2009, 200, 206.

<sup>563</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 19f; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11f.

<sup>564</sup> Vgl. CRC, Concluding Observations Germany (2015), para. 66, 67 lit. c; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 15; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 45f; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 12f.

<sup>565</sup> CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 13.

<sup>566</sup> Mahler, Elder abuse and neglect in Germany, Stellungnahme des DIMR für die 5. Sitzung der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer (30. Juli-1. August 2014); vgl. CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 11f; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 30; CESCR, General Comment No. 20, para. 28.

## 2.5 Diskriminierungstatbestand

327 Der Tatbestand der Diskriminierung wird in Art. 2 UN-BRK definiert als

„jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.“

328 In diesem Zusammenhang erfasst „Unterscheidung“ die unterschiedliche Behandlung von Personen(gruppen), die auf Basis einer Behinderung erfolgt.<sup>567</sup> Dies betrifft typischerweise explizit normierte Ungleichbehandlungen, welche bereits den Tatbestand einer direkten (unmittelbaren) Diskriminierung erfüllen.<sup>568</sup> Eine „Ausschließung“ liegt vor, wenn aufgrund einer Behinderung die Nutzung oder der Genuss von Einrichtungen, Leistungen oder Aktivitäten, welche für andere Personen zugänglich sind, vereitelt wird.<sup>569</sup> „Beschränkung“ beinhaltet schließlich die Einschränkung, Verkürzung oder sonstige Beeinträchtigung der Teilhabe am bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen, sozialen oder sonstigen Leben.<sup>570</sup>

329 **Übersicht 16**

### Diskriminierung, Art. 2 UN-BRK

„[J]ede **Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung** aufgrund von Behinderung, die **zum Ziel oder zur Folge** hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben **aller Menschenrechte** und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich **beeinträchtigt oder vereitelt** wird. Sie umfasst alle Formen von Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen.“

- 330 Die Diskriminierungsdefinition der Behindertenrechtskonvention bezieht sich augenscheinlich nur auf Schlechterstellungen. Anders als zum Beispiel Art. 1 Abs. 1 Anti-Rassendiskriminierungskonvention werden in Art. 2 UN-BRK - neben Unterscheidung, Ausschließung und Beschränkung - nicht auch Bevorzugungen als mögliche Diskriminierungshandlungen genannt.<sup>571</sup> In einer älteren Definition von behinderungsspezifischen Diskriminierungen durch das UN-Vertragsgremium zum Sozialpakt waren Bevorzugungen aufgrund von Behinderung noch ausdrücklich im Wortlaut der Diskriminierungsdefinition verankert.<sup>572</sup> In den Vertragstext der Behindertenrechtskonvention wurde dies allerdings nicht übernommen.
- 331 Im Hinblick auf Bevorzugungen aufgrund von Behinderung ist jedoch die Regelung in Art. 5 Abs. 4 UN-BRK, wonach sog. besondere Maßnahmen zur Beschleunigung oder Herbeiführung von tatsächlicher Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen nicht als Diskriminierung im Sinne des Abkommens

<sup>567</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84f.

<sup>568</sup> Byrnes, in: Freeman, Chinkin/Rufolf, CEDAW (2012), Article 1, S. 59.

<sup>569</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 85.

<sup>570</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 85.

<sup>571</sup> Zur Anti-Rassendiskriminierungskonvention vgl. CERD, General Recommendation No. 32, para. 7; Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390.

<sup>572</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 5, para. 15; CESCR, General Comment No. 20, para. 28.

gelten, von Bedeutung.<sup>573</sup> Der Behindertenrechtskonvention ist danach die Vorstellung immanent, dass Bevorzugungen von Menschen mit Behinderungen zwar einerseits diskriminierungsrelevant sind (ansonsten wäre Art. 5 Abs. 4 UN-BRK überflüssig), andererseits aber in gewissem Umfang erforderlich und wünschenswert sind, um bestehende strukturelle Ungleichheiten (z.B. Unterrepräsentanz im Arbeitssektor) schneller zu überwinden.<sup>574</sup> Bevorzugungen von Menschen mit Behinderungen sollten angesichts dessen auf die nach Art. 5 Abs. 4 UN-BRK zulässigen Maßnahmeninhalte beschränkt bleiben [[dazu Abschnitt V.6](#).]<sup>575</sup>

- 332 Die Legaldefinition in Art. 2 Abs. 3 UN-BRK betont ferner, dass „alle Formen der Diskriminierung“ in den Anwendungsbereich der Behindertenrechtskonvention fallen.<sup>576</sup> Art. 5 Abs. 2 UN-BRK erfasst demgemäß sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierungen.<sup>577</sup> Eine direkte Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung, Vorschrift oder Maßnahme unmittelbar nachteilige Rechtsfolgen bzw. eine Schlechterstellung an das Vorliegen einer Behinderung knüpft.<sup>578</sup> Eine indirekte Diskriminierung ist demgegenüber gegeben, wenn eine gesetzliche Regelung augenscheinlich neutral ist, also unterschiedslos auf Menschen mit und ohne Behinderungen Anwendung findet, in ihrer Wirkung aber eine übermäßig starke Betroffenheit oder Belastung im Zusammentreffen mit einer Behinderung nach sich zieht.<sup>579</sup> Der Wortlaut von Art. 2 UN-BRK („zum Ziel oder zur Folge hat“) stellt klar, dass die indirekt diskriminierende Wirkung nicht intendiert gewesen sein muss.<sup>580</sup>
- 333 Indirekte Diskriminierungen resultieren häufig daraus, dass eine gesetzliche Regelung die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Menschen mit Behinderungen vernachlässigt oder nicht erkennt und dadurch für die Betroffenen (ungewollt) Hindernisse und Erschwernisse schafft.<sup>581</sup> An dieser Stelle kommt das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung zum Tragen, wonach Behinderungen im Wesentlichen durch umwelt- und einstellungsbedingte Barrieren, welche häufig auf stereotypen gesellschaftlichen Gewohnheiten beruhen, entstehen.<sup>582</sup>

---

<sup>573</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90.

<sup>574</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90; vgl. zur Frauenrechtskonvention Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390.

<sup>575</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90.

<sup>576</sup> Vgl. UN HRCouncil, Thematic study by the OHCHR on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>577</sup> CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 45; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 58; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 82f; vgl. ferner CESCR, General Comment No. 20, para. 10; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 16 und 35; CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 7 und Fn. 1; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 36 und 65.

<sup>578</sup> CESCR, General Comment No. 20, para. 10 lit. a; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 28; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 1, S. 64; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 82.

<sup>579</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 83; vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 10 lit. b; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 28; CEDAW, General Recommendation No. 25, FN. 1; Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 391; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 32 und 36; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 1, S. 64.

<sup>580</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 85.

<sup>581</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 83; vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 16; CEDAW, General Recommendation No. 25, Fn. 1; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 1, S. 64.

<sup>582</sup> Vgl. Lord/Brown, The role of reasonable accommodations, in: Rioux/Basser/Jones, Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law (2011), 273, 275.

334

**Beispiele:**

(1) Für Menschen, denen aufgrund von Behinderungen eine Verständigung nur über bestimmte Kommunikationsformen (Braille-Schrift, Gebärdensprache, leichte Sprache, Großdruck, Kontrastschrift) möglich ist, können Formvorschriften oder Formatvorgaben für die Kommunikation mit öffentlichen Stellen, die Veröffentlichung von Informationen, die Erstellung von Bescheiden, die Gestaltung von Wahlunterlagen, die Anfertigung von Prüfungsaufgaben o.ä. erhebliche Schwierigkeiten und Mehraufwand verursachen.

335

(2) Starre Regelungen zu Prüfungs- und Arbeitsabläufen, Leistungstests oder ähnlichen Verfahren können besondere spezifische Hindernisse für Menschen, die periodisch auf Ruhezeiten, die Einnahme von Medikamenten oder andere Behandlungen angewiesen sind, schaffen.<sup>583</sup>

336

(3) Das Verbot einer Mitnahme von Tieren oder der Benutzung von motorisierten bzw. beräderten Transportmitteln im Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen, Plätzen oder Gebieten (z.B. Wäldern, Parks, Wiesen, Spielplätzen) kann dazu führen, dass Menschen, die sich im Alltagsleben eines Blindenführhundes oder einer motorisierten Mobilitätshilfe bedienen, die freie und selbstständige Nutzungsmöglichkeit nicht in gleichem Maße offen steht.

337

**Übersicht 17**

**Direkte Diskriminierung**

Eine gesetzliche Regelung, Vorschrift oder Maßnahme knüpft unmittelbar unterschiedliche oder nachteilige Folgen an das Vorliegen einer Behinderung.<sup>584</sup>

**Indirekte Diskriminierung**

Eine gesetzliche Regelung, Vorschrift oder Maßnahme ist augenscheinlich neutral gestaltet, also unterschiedslos auf Menschen mit und ohne Behinderungen anwendbar, wirkt sich aber besonders belastend oder nachteilig bei Vorliegen einer Behinderung aus.

→ Beide Diskriminierungsformen sind von der UN-BRK erfasst

→ Diskriminierende Wirkung muss nicht beabsichtigt sein

<sup>583</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 83.

<sup>584</sup> CESCR, General Comment No. 20, para. 10 lit. a; CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 28; Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 1, S. 64; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 82.

- 338 Die Erfüllung des Diskriminierungstatbestands setzt grundsätzlich die Ungleichbehandlung einer geschützten Person gegenüber anderen Personen in einer vergleichbaren Situation voraus.<sup>585</sup> Dies ist jedenfalls der Fall, wenn eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen gegeben ist.
- 339 Eine Diskriminierung kann ebenso darin liegen, dass Menschen mit bestimmten Formen von Behinderungen im Vergleich zu Menschen mit anderen Behinderungen unterschiedlich behandelt werden.<sup>586</sup> Denn für die Betroffenen macht es keinen Unterschied, ob eine Benachteiligung gegenüber anderen Menschen mit Behinderungen oder gegenüber einer Vergleichsgruppe ohne Behinderungen erfolgt.<sup>587</sup> Ebenso ist der UNBRK-Vertragsausschuss der Auffassung, dass die differenzierende Behandlung verschiedener Behinderungsformen nicht ohne sachlichen Grund zulässig ist:
- „The support and income/pension provided to persons with disabilities is different based on the cause of disability, which results in an unjustified and unreasonable difference in their standard of living and social protection.“<sup>588</sup>*
- 340 In den Vorarbeiten und der Auslegungspraxis zur Behindertenrechtskonvention wird zudem vermehrt darauf hingewiesen, dass bestimmte Untergruppen von Menschen mit Behinderungen in vielen Vertragsstaaten überproportional häufig Diskriminierungen, Ausgrenzungen und Barrieren ausgesetzt sind.<sup>589</sup> Dies betrifft zum Beispiel Menschen mit geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen.<sup>590</sup> Der Schutzzweck der Behindertenrechtskonvention liegt gerade auch in dem verbesserten Schutz von besonders marginalisierten Personen innerhalb des gesamten Spektrums von Behinderungen (vgl. Präambel lit. p UN-BRK).<sup>591</sup> Somit liegt eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung vor, wenn eine Differenzierung oder Abstufung zwischen verschiedenen Personengruppen mit jeweils unterschiedlichen Arten von Behinderungen vorgenommen wird.

341 **Beispiel:**

**§ 4 HessBGG:** Nach dem Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetz liegt eine Benachteiligung vor,

*„wenn Menschen mit und ohne Behinderungen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch Menschen mit Behinderungen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden.“<sup>592</sup>*

---

<sup>585</sup> Vgl. Nowak, CCPR (2005) Art. 2 Rn. 34.

<sup>586</sup> CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 59; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 14f.

<sup>587</sup> Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 209.

<sup>588</sup> CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 59.

<sup>589</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 7; Quinn/Degener, Human Rights and Disabilities (2002), S. 23; vgl. WHO, World Report on Disability (2011), S. 7; ferner Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 133.

<sup>590</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 7; CRPD, General Comment No. 1, para. 9; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 35; Quinn/Degener, Human Rights and Disabilities (2002), S. 23.

<sup>591</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 7; CRPD, General Comment No. 1, para. 9; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 8f, 41, 49; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 21; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 19f, 26, 29f, 35, 39, 65-67; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 14f. und 35; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 18, 37f; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 6(c), 7(c), 28f; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 43 und 60; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 10; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 25.

<sup>592</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

Im Wortlaut der Norm wird nicht hinreichend deutlich, dass eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung nicht nur dann vorliegt, wenn Menschen mit Behinderungen einerseits und Menschen ohne Behinderungen andererseits unterschiedlich behandelt werden, sondern dass auch Differenzierungen zwischen Menschen mit verschiedenen Behinderungen grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig sind.

- 342 Aufgrund der Komplexität und Vielfältigkeit von Behinderungen kann es schließlich Konstellationen geben, in denen die Abgrenzung einer sinnvollen Vergleichsgruppe erhebliche Schwierigkeiten macht. Diese Problematik ist bereits im Zusammenhang mit geschlechterspezifischen Diskriminierungen bekannt, vor allem hinsichtlich der Frage nach einer geeigneten Vergleichsgruppe für schwangere Frauen.<sup>593</sup> Die Diskriminierungsprüfung sollte sich dann weniger auf die schematische Bildung von Vergleichsgruppen versteifen, sondern materiell darauf stellen, ob an das Vorliegen einer Behinderung negative Folgen geknüpft oder besondere Belastungen für Menschen mit Behinderungen versursacht werden.<sup>594</sup>

## 2.6 Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen/Zulässige Differenzierungen

- 343 Nicht jede Differenzierung stellt eine verbotene Diskriminierung dar.<sup>595</sup> Obwohl die Behindertenrechtskonvention selbst keine ausdrückliche Regelung zu Rechtfertigungsmöglichkeiten enthält, ist anerkannt, dass es zulässige bzw. gerechtfertigte Differenzierungen in Bezug auf Personen mit Behinderungen geben kann.<sup>596</sup> Denn die Behindertenrechtskonvention leugnet keineswegs tatsächliche Unterschiede, die zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen existieren können und aufgrund derer sich unter Umständen unterschiedliche regulatorische Bedürfnisse ergeben.<sup>597</sup>

- 344 **Beispiel:**  
Auch unter Geltung der UN-BRK können Personen von der Ausübung bestimmter Tätigkeiten ausgeschlossen werden, wenn sie aufgrund physischer Beeinträchtigung trotz angemessener Vorkehrungen nach derzeitigem Stand von Wissenschaft und Technik nicht in der Lage sind, die betreffende Tätigkeit überhaupt zu bewältigen oder ohne erhebliche Gefährdung von Rechtsgütern Dritter oder der Allgemeinheit auszuführen.<sup>598</sup> Dies betrifft derzeit etwa Mindestanforderungen an die Sehkräft von Piloten/-innen oder Fahrzeugführern/-innen.
- 345 Für die inhaltlichen Anforderungen an die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen kann zunächst auf die völkerrechtlichen Grundsätze zurückgegriffen werden, die für die Schranken von Diskriminierungsverboten in anderen internationalen Menschenrechtsabkommen (wie etwa Art. 26 Zivilpakt) entwickelt wurden.<sup>599</sup> Danach ist eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt, wenn sie sachlich

<sup>593</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 10 lit. a.

<sup>594</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 10 lit. a.

<sup>595</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84; vgl. UN HRC, Individual Communication No. 182/1984, F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands, para. 13; UN HRC, Communication No. 608/1995, Franz Nahlik v. Austria, para. 8.4; Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Rn. 27; Nowak, CCPR, 2. Aufl. (2005), Art. 26 Rn. 51; Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 285, 390; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 11f.

<sup>596</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84; vgl. allgemein Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390.

<sup>597</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 82 und 84; Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 216.

<sup>598</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84.

<sup>599</sup> Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1047; Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 215.

begründet und angemessen („*objective and reasonable*“) ist.<sup>600</sup> Dies setzt voraus, dass die betreffende Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgt und verhältnismäßig ist.<sup>601</sup>

**346** Ein legitimes Ziel liegt vor, wenn die Zwecksetzung der Maßnahme auf die Förderung eines anerkennenswerten Gemeinwohlbelangs gerichtet ist und mit den Zielen der Konvention vereinbar ist.<sup>602</sup> Dies ist nicht der Fall, wenn auf das Vorliegen einer Behinderung als solche abgestellt und der Ausschluss oder die Absonderung von Menschen mit Behinderungen bezweckt wird.<sup>603</sup> Im Übrigen ist eine Abwägung vorzunehmen, ob die jeweiligen Ziele unter der Behindertenrechtskonvention verfolgt werden dürfen, wobei neben den Grundwertungen der UN-BRK u.U. bereits an dieser Stelle die Schwere der Benachteiligung und die Auswirkungen auf die Betroffenen zu berücksichtigen sein können.<sup>604</sup>

**347 Beispiel:**

Die Zuweisung von Schülern/-innen mit Behinderungen an sonderpädagogische Einrichtungen außerhalb des Regelschulsystems entgegen den Willen des Schülers oder der Schülerin und der Eltern kann als Ausschluss vom allgemeinen Bildungssystem (vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK) eine unzulässige Diskriminierung darstellen.<sup>605</sup> Zusammen mit dem Anspruch auf angemessene Vorkehrungen (Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK) bildet das „*no-rejection*“-Prinzip den Grundpfeiler des Diskriminierungsschutzes der UN-BRK im Bildungsbereich.

**348** Die Rechtfertigung staatlicher Zwangszuweisungen an Sonderschulen wird nach verbreiteter Praxis häufig mit der Zielsetzung begründet, den betroffenen Schülern/-innen werde dort eine bessere Förderung und Betreuung zuteil. Der UNBRK-Vertragsausschuss stellt die Annahme, dass die Unterrichtung an speziellen Schulen dem besten Interesse von Kindern mit Behinderungen entspricht, aufgrund der damit verbundenen Absonderung und Stigmatisierung jedoch zunehmend in Frage.<sup>606</sup> Gemäß Art. 24 Abs. 1 S. 2 UN-BRK ist das Recht auf Bildung als Recht auf *inklusive* Bildung zu verstehen.<sup>607</sup> Nach dem Leitbild der UN-BRK sind die Vertragsstaaten gehalten, gemeinsame und gemischte Lernumfelder zu schaffen und etwaigen individuellen Bedürfnissen (einschließlich sog. sonderpädagogischem Bedarf) von Schülern/-innen mit Behinderungen grundsätzlich durch Vorkehrungen innerhalb des allgemeinen Schulsystems Rechnung zu tragen (vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. a und lit. c UN-BRK, vgl. ferner lit. d und e).<sup>608</sup>

---

<sup>600</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 12; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 28; CESCR, General Comment No. 20, para. 13; Nowak, CCPR, Art. 26 Rn. 51; UN HRC, General Comment No. 18, para. 13; UN HRC, Communication No. 608/1995, Franz Nahlik v. Austria, para. 8.4; UN HRC, Individual Communication No. 182/1984, F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands, para. 13.

<sup>601</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 12; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 28; CESCR, General Comment No. 20, para. 13.

<sup>602</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 13.

<sup>603</sup> Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 217; vgl. zu gezielten Diskriminierungen ferner Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390.

<sup>604</sup> Vgl. Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 391.

<sup>605</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 26.

<sup>606</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 8, 18 und 25; vgl. bereits UNESCO, Salamanca Framework for Action on Special Need Education (1994), para. 6ff.

<sup>607</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 3.

<sup>608</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 3, 7f, 13 und 51; vgl. ferner CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 57f; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 38; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 36; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 45; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 36; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 52f; vgl. bereits UNESCO, Salamanca Framework for Action on Special Need Education (1994), para. 7f.

- 349 Zwar ist die Forderung nach inklusiver Bildung keineswegs gleichbedeutend mit der vollständigen oder gar sofortigen Abschaffung von sonderpädagogischen Einrichtungen und Bildungsangeboten.<sup>609</sup> Insbesondere setzt die Verwirklichung von Inklusion mehr voraus, als die bloße Platzierung von Schülern/-innen mit Behinderungen in einer Regelschule, da die vollwertige Partizipation den schrittweisen Abbau von Barrieren und die Schaffung der erforderlichen Bildungsinfrastruktur voraussetzt.<sup>610</sup> Als Ausprägung des Diskriminierungsverbots müssen aber bereits jetzt für Schüler/-innen mit Behinderungen mit unmittelbarer Wirkung (bis zur Grenze unverhältnismäßiger Belastungen) angemessene Vorkehrungen getroffen werden, um eine Unterrichtung im Regelschulsystem zu ermöglichen (so Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK).<sup>611</sup>
- 350 Vor diesem Hintergrund liegt eine legitime Zielsetzung jedenfalls dann nicht vor, wenn die staatliche Zuweisung von Schülern/-innen mit Behinderungen an Förderschulen gegen den Willen der betroffenen Schüler und Eltern erfolgt, der Perpetuierung eines getrennten Sonderschulsystems dient und keine erkennbaren Anstrengungen zur Ermöglichung einer inklusiven Unterrichtung unternommen werden. Denn die systematische Absonderung und Isolation von Kindern mit Behinderungen bei der Wahrnehmung des Rechts auf Bildung stellt einen Konventionsverstoß dar.<sup>612</sup> Deshalb sollte eine Rechtfertigung nicht generell auf die vermeintlich bessere Geeignetheit von Sonderschulen für die Unterrichtung von Kindern mit Behinderungen gestützt werden. Vielmehr wären die Vertragsstaaten in so einer Situation zunächst verpflichtet, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um die notwendige individuelle Betreuung und Unterstützung an einer allgemeinen Schule zu gewährleisten.<sup>613</sup>
- 351 Weiterhin als legitimes Ziel anerkannt ist jedoch u.a. die Vermeidung einer Gefährdung des Kindeswohls (Art. 7 Abs. 2 UN-BRK).<sup>614</sup> Zur Rechtfertigung einer zwangsweisen Sonderschulzuweisung ist dann aber spezifisch darzulegen, aus welchen Gründen eine konkrete Gefährdung des Kindeswohls gegeben ist und warum dieser Gefährdung nicht durch angemessene Vorkehrungen an der allgemeinen Schule begegnet werden kann.
- 352 Der UNBRK-Vertragsausschuss sieht des Weiteren die unmittelbare oder mittelbare Anknüpfung an eine vermeintliche „Unzurechnungsfähigkeit“ bzw. geistige, psychische oder krankheitsbedingte „Einsichtsunfähigkeit“ o.ä. als willkürliche Stereotypisierung gegenüber Menschen mit geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen und damit nicht als taugliches Unterscheidungskriterium für legitime staatliche Maßnahmen an.<sup>615</sup> Sofern entsprechende gesetzliche Regelungen eine ansonsten legitime Zwecksetzung verfolgen (z. B. Verhinderung einer Selbst- oder Fremdgefährdung), so sollte die betreffende Maßnahme tatbestandlich unmittelbar hierauf gestützt und nicht zusätzlich an ein vermeintliches individuelles Defizit im Sinne des medizinischen Modells von Behinderung gekoppelt werden.<sup>616</sup>

---

<sup>609</sup> CRC, General Comment No. 9, para. 66f; Degener, RdJB 2009, 200, 217.

<sup>610</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 51.

<sup>611</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 38; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 45f; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 41 lit. a; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 37; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 52; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 49f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 39 und 41; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 46 lit. b; CRPD, New Zealand (2014), para. 49f; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 43, 44 lit. a.

<sup>612</sup> Degener, RdJB 2009, 200, 217.

<sup>613</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 52f.

<sup>614</sup> Vgl. UNESCO, Salamanca Framework for Action on Special Need Education (1994), para. 8.

<sup>615</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 13.

<sup>616</sup> CRPD, Statement on Article 14 (2014), para. 1 (Hervorhebungen hinzugefügt).

353

### Exkurs (1): Wahlrecht

Ein Verlust der Wahlberechtigung aufgrund von geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen (oder sonstigen behinderungsspezifischen Merkmalen) wird unter Geltung der Behindertenrechtskonvention kategorisch als unzulässige Diskriminierung eingestuft.<sup>617</sup> Dies gilt auch, wenn der Wahlrechtsausschluss durch eine richterliche oder sonstige staatliche Entscheidung (z.B. Anordnung einer Betreuung oder Unterbringung), die an behinderungsspezifische Merkmale wie die vermeintlich fehlende geistige Einsichtsfähigkeit anknüpft, vermittelt wird.<sup>618</sup>

*„The Committee recalls that article 29 of the Convention requires States parties to ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, including by guaranteeing their right to vote. Article 29 does not foresee any reasonable restriction, nor does it allow any exception for any group of persons with disabilities. Therefore, an exclusion of the right to vote on the basis of perceived, or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualized assessment, constitutes discrimination within the meaning of article 2 of the Convention.“<sup>619</sup>*

354

Eine Rechtfertigung von Wahlrechtsausschlüssen aufgrund von (geistiger) Behinderung kommt danach nicht in Betracht:

*„Having found the assessment of individuals’ capacity to be discriminatory in nature, the Committee holds that this measure cannot be purported legitimate. Nor is it proportional to the objective to preserve the integrity of the State party’s political system.“<sup>620</sup>*

355

Der UNBRK-Vertragsausschuss äußert bereits grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Aussagefähigkeit und Objektivität von gängigen Bewertungsmethoden zur Feststellung der geistigen Verfassung und Einsichtsfähigkeit.<sup>621</sup> Davon abgesehen genügt die Annahme, dass Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen möglicherweise die Konsequenzen ihrer Wahlentscheidung überblicken können, nicht den Rechtfertigungsanforderungen der Behindertenrechtskonvention.<sup>622</sup> Sol stellt der Schutz der Betroffenen vor unvernünftigen Entscheidungen stellt keinen hinreichend legitimen Grund für den Ausschluss des Wahlrechts dar. Denn nach der Wertung der UN-BRK haben Menschen mit Behinderungen – wie jedes anderes Mitglied der Gesellschaft – ein Recht auf eigene, auch risikobehaftete oder unvernünftige Entscheidungen und Fehler.<sup>623</sup>

356

Ebenso wenig ist der Ausschluss der Wahlberechtigung von Menschen mit Behinderungen zur Verhinderung möglicher Beeinträchtigungen des Wahlsystems bzw. des demokratischen Prozesses gerechtfertigt.<sup>624</sup> Es fehlt hier schon an einem sachlichen Differenzierungsgrund für die Ungleichbehandlung von Menschen mit und ohne Behinderungen. Im Hinblick auf die übrigen wahlberechtigten Personen ohne Behinderungen wird nämlich nicht überprüft, ob sie sich über Bedeutung und Konsequenzen des Wahlaktes im Klaren sind

<sup>617</sup> CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 9.4; CRPD, General Comment No. 1, para. 29 lit. f und 48; vgl. ferner die Kritik des UN-BRK Vertragsausschusses im Staatenberichtsverfahren, CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 48; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 48.

<sup>618</sup> Concluding Observations Australia (2013), para. 51; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60f; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 55.

<sup>619</sup> CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 9.4 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>620</sup> CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 9.6.

<sup>621</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 14: „*Mental capacity is not, as is commonly presented, an objective, scientific and naturally occurring phenomenon*“; vgl. auch CRPD, aaO, para. 15.

<sup>622</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 48; Palleit, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 302, 313.

<sup>623</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 22.

<sup>624</sup> CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 9.6; Palleit, Gleicher Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper Nr. 18 (2011), S. 14.

und ob sie eine informierte und verantwortungsvolle Wahlentscheidung treffen bzw. treffen können.<sup>625</sup> Grundsätzlich werden also Wahlentscheidungen in jeder Gestalt hingenommen, mögen sie auch noch so irrational oder unvernünftig sein, ohne dass dies als nicht hinnehmbare Gefährdung des Wahlverfahrens oder des demokratischen Systems angesehen wird.<sup>626</sup>

- 357 Darüber hinaus dürfte der vollständige Entzug des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen aufgrund vermeintlicher Einsichtsunfähigkeit jedenfalls unverhältnismäßig sein.<sup>627</sup> Inwieweit die Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen überhaupt negative Auswirkungen auf Wahlen oder Wahlergebnisse haben kann, lässt sich ohnehin nur vermuten. In diesem Zusammenhang kann u.a. auf die Erfahrungen in **Österreich** verwiesen werden. Seit das österreichische Verfassungsgericht 1987 den Ausschluss des Wahlrechts von Personen unter sog. Sachwalterschaft<sup>628</sup> für verfassungswidrig erklärt und die entsprechende Regelung in § 24 der österreichischen Nationalrats-Wahlordnung von 1971 a.F. aufgehoben hat,<sup>629</sup> sind Menschen mit geistigen und psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen in Österreich uneingeschränkt wahlberechtigt.<sup>630</sup> Dies wurde vom UNBRK-Vertragsausschuss im österreichischen Staatenberichtsverfahren ausdrücklich positiv gewürdigt.<sup>631</sup> Schwerwiegende Störungen österreichischer Wahlen oder sonstiger politischer Willensbildungsprozesse haben sich seitdem nicht gezeigt. Auch in anderen europäischen Staaten wird das allgemeine Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen ausnahmslos – d.h. ohne Ausnahmen oder Einschränkungen für Menschen mit geistigen bzw. psychischen/psychischen Beeinträchtigungen – garantiert. Hierzu gehören etwa die **Niederlande, Sweden, Italien und das Vereinigte Königreich (UK)**.<sup>632</sup>
- 358 Sofern gesetzliche Wahlrechtsausschlüsse der Verhinderung von Missbrauch (etwa in Form der Beeinflussung durch Dritte) dienen, ist eine vollständige Entziehung des Wahlrechts der Betroffenen ebenfalls unverhältnismäßig.<sup>633</sup> Den Vertragsstaaten obliegt es vielmehr, soweit möglich Vorkehrungen gegen Missbrauch bzw. unlautere Beeinflussung von dritter Seite (etwa in Pflegeheimen) zu treffen. Ein gewisses restliches Missbrauchsrisiko wird von Wahlrechtsordnungen in anderen Zusammenhängen im Interesse der Allgemeinheit der Wahl durchaus toleriert, so etwa hinsichtlich der in vielen Rechtsordnungen anerkannten Möglichkeit von Briefwahlen.<sup>634</sup>
- 359 Letztlich kann hinsichtlich des Wahlrechts von Menschen mit (geistigen) Behinderungen von zwei Konstellationen ausgegangen werden:<sup>635</sup> Entweder die betroffenen Personen sind trotz tatsächlicher oder vermeintlicher geistiger Beeinträchtigungen zumindest im Sinne einer natürlichen Willensbildung in der Lage, einen Wunsch zu wählen zu entwickeln – dann ist ein Entzug des Wahlrechts mit dem Kerngehalt des

---

<sup>625</sup> Vgl. CRPD, General Comment No. 1, para. 15; Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper Nr. 18 (2011), S. 13; Palleit, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 302, 315.

<sup>626</sup> Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper Nr. 18 (2011), S. 13; Palleit, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 302, 316.

<sup>627</sup> CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 9.6; Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper Nr. 18 (2011), 12.

<sup>628</sup> Das Sachwaltergesetz von 1983 löste in Österreich das Rechtsinstitut der Entmündigung durch verschiedene Formen der Sachwalterschaft für Menschen mit verschiedenen geistigen oder psychischen Behinderungen.

<sup>629</sup> Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 07.10.1987 – G109/87.

<sup>630</sup> Vgl. CRPD, Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: Austria (2011), CRPD/C/AUT/1, para. 318.

<sup>631</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 5.

<sup>632</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities (2010), S. 18ff.

<sup>633</sup> Palleit, Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht, DIMR aktuell 5 (2012), S. 2; Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper Nr. 18 (2011), S. 14.

<sup>634</sup> Palleit, Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht, DIMR aktuell 5 (2012), S. 2.

<sup>635</sup> Palleit, Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht, DIMR aktuell 5 (2012), S. 2. Ebenso bereits eine Eingabe von Abgeordneten im österreichischen Parlament im Nachgang der Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, 7.10.1987 – G109/87, abrufbar unter

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/A/A\\_00180/imfname\\_266458.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/A/A_00180/imfname_266458.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

Rechts auf politische Teilhabe (Art. 29 UN-BRK) unvereinbar und unverhältnismäßig (s.o.). Oder aber die betroffenen Personen haben derart schwerwiegende Beeinträchtigungen, dass sie auch bei maximaler Unterstützung nicht in der Lage sind, einen Wahlwillen oder auch nur eine Mindestvorstellung vom Wahlvorgang zu bilden bzw. dies in irgendeiner Form zu kommunizieren (z.B. Wachkomapatienten<sup>636</sup>) – dann aber wird sich das Problem einer Ausübung des Wahlrechts in der Praxis kaum stellen, sondern von selbst erledigen.<sup>637</sup> Im letzteren Fall sollten die Vertragsstaaten deshalb sorgfältig prüfen, ob für die Aufrechterhaltung eines gesetzlichen Wahlrechtsausschlusses wirklich ein praktisches Bedürfnis besteht.<sup>638</sup>

360

Vor diesem Hintergrund sind Ausschlüsse des Wahlrechts aufgrund von Behinderung prinzipiell konventionswidrig. Die zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen in den Vertragsstaaten sind im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung aufzuheben oder zu ändern:<sup>639</sup>

*„[The] State party is under an obligation to take measures to prevent similar violations in the future including by: [...] (b) Enacting laws that recognize, without any ‘capacity assessment’ the right to vote for all persons with disabilities, including those with more need of support [...].“<sup>640</sup>*

\*\*\*

---

<sup>636</sup> Beispiel aus Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 453.

<sup>637</sup> Palleit, Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht, DIMR aktuell 5 (2012), S. 2.

<sup>638</sup> Palleit, Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht, DIMR aktuell 5 (2012), S. 2; Palleit, Gleicher Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper Nr. 18 (2011), S. 14; anders scheint wohl Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 452 weiterhin von der praktischen Notwendigkeit eines gesetzlichen Wahlrechtsausschlusses für Wachkomapatienten und ähnlich schwerwiegende Fälle auszugehen.

<sup>639</sup> UN HRCouncil, Rights of persons with disabilities: participation in political and public life (2012), AHRC/19/L.19, para. 7; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 48; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 48; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 35.

<sup>640</sup> CRPD, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary, para. 10(2); DIMR (Hrsg.), Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin (2013), S. 33 (Hervorhebung hinzugefügt).

361

### Exkurs (2): Zwangsmaßnahmen

Zwangsmaßnahmen wie etwa Freiheitsentziehungen in Form psychiatrischer Unterbringungen stellen eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen dar, wenn sie tatbestandlich an Merkmale wie „krankheitsbedingte Einsichtsunfähigkeit“ oder „Unzurechnungsfähigkeit“ oder eine bestimmte psychische oder medizinische Diagnose anknüpfen.<sup>641</sup>

362

In dieser Hinsicht haben insbesondere der UN-Menschenrechtsausschuss und der UN-Sonderberichterstatter über Folter darauf hingewiesen, dass die Behindertenrechtskonvention eine Ablösung der UN Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care (1991) darstellt. Die UN Principles (1991) sehen eine „krankheitsbedingte Einsichtsunfähigkeit“ noch als taugliche Grundlage für eine Zwangsunterbringung und –behandlung an, während die UN-Behindertenrechtskonvention dies prinzipiell ablehnt.<sup>642</sup> Diese Abkehr von zuvor völkerrechtlich anerkannten Prinzipien müssen sich die mit Normprüfungen und anderen legislativen Umsetzungsvorhaben beauftragten innerstaatlichen Stellen bewusst machen, zumal die inzwischen überholten UN-Principles (1991) noch in der „Zwangstherapie“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2011 als Beleg für die vermeintliche Unbedenklichkeit des Kriteriums „krankheitsbedingte Einsichtsunfähigkeit“ zitiert werden.<sup>643</sup> Im europäischen Rechtsraum ist die Rechtslage zudem besonders komplex, weil Art. 5 EMRK - entgegen der vorbeschriebenen Wertung der UN-BRK - das Merkmal „*unsoundness of mind*“ als zulässiges Anknüpfungskriterium für rechtmäßige Freiheitsentziehungen ansieht.<sup>644</sup> Dies bewirkt aus völkerrechtlicher Sicht jedoch kein Absenken des von der Behindertenrechtskonvention intendierten Schutzniveaus.

363

Einschlägige gesetzliche Eingriffsgrundlagen werden unter Geltung der Behindertenrechtskonvention auch dann als diskriminierend angesehen, wenn nicht ausschließlich das Vorliegen von geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen maßgeblich ist, sondern tatbestandlich zusätzlich eine Eigen- oder Fremdgefährdung vorausgesetzt wird.<sup>645</sup> Diesen Standpunkt hat der UNBRK-Vertragsausschuss zuletzt u.a. in den Staatenberichtsverfahren von Schweden, Dänemark und Österreich sowie in einer öffentlichen Stellungnahme zu Art. 14 UN-BRK vertreten:

*„The Committee is concerned that the Swedish law allows for a person to be confined against his or her will in a medical facility if he or she has a psychosocial disability and is considered to be a danger to himself or herself or to others.“<sup>646</sup> (Schweden)*

---

<sup>641</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 13; CRPD, Statement on Article 14 (2014), para. 1; UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 48; CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14<sup>th</sup> Session (17 August - 4 September 2015), paras. 6 und 13.

<sup>642</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 48; UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez (2013), para. 58; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 32f; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 29f;

<sup>643</sup> BVerfG vom 23.03.2011 – 2 BvR 882/09; Ziff. 54.

<sup>644</sup> Council of Europe/European Court of Human Rights (Research Division), Guide on Article 5 of the Convention: Right to Liberty and Security, Second Edition (2014), S. 17f; Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 148.

<sup>645</sup> CRPD, Statement on Article 14 (2014), para. 1; UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 48; UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez (2013), para. 68. In den Verhandlungen war eine entsprechende Einschränkung erwogen worden, wonach insbesondere freiheitsentziehende Maßnahmen nur dann unzulässig diskriminierend seien, wenn sie ausschließlich („*solely*“) an eine Behinderung anknüpfen. Dies ist aber letztendlich verworfen worden, vgl. UN HRCouncil, aaO; CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14<sup>th</sup> Session (17 August - 4 September 2015), para. 7. Vertiefend Kanter, Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 136f. und S. 138-141.

<sup>646</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 35 (Hervorhebung hinzugefügt).

*„The Committee is concerned that the Psychiatric Act allows for compulsion of a person with mental health impairments against her or his will to hospitalization or treatment in a medical facility if the person is considered to be a danger to herself or himself or to others, which amounts to a deprivation of liberty or security on the basis of disability, contrary to article 14 of the Convention.“<sup>647</sup> (Dänemark)*

*“The Committee is deeply concerned that Austrian law allows for a person to be confined against his or her will in a psychiatric institution if he or she has a psychosocial disability and is considered to be a danger to himself or herself or to others. The Committee is of the opinion that the legislation is in conflict with article 14 of the Convention because it allows a person to be deprived of liberty on the basis of actual or perceived disability.”<sup>648</sup> (Österreich)*

*„However, legislation of several states party, including mental health laws, still provide instances in which persons may be detained on the grounds of their actual or perceived disability, provided there are other reasons for their detention, including that they are dangerous to themselves or to others. This practice is incompatible with article 14 as interpreted by the jurisprudence of the CRPD committee.“<sup>649</sup> (Statement on Art. 14)*

364

Nach Auffassung des UNBRK-Vertragsausschusses ist die Vorbeugung einer Gefahr für die Rechtsgüter des Betroffenen, Dritten oder der Allgemeinheit keine legitime Regelungsintention, wenn die staatliche Maßnahme sich in diskriminierender Weise nur gegen Menschen mit tatsächlichen oder vermeintlichen geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen richtet.<sup>650</sup> Dieser Auffassung folgt ferner eine vom UN-Menschenrechtsrat in Auftrag gegebene Studie des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR):

*„As a result, unlawful detention encompasses situations where the deprivation of liberty is grounded in the combination between a mental or intellectual disability and other elements such as dangerousness, or care and treatment. Since such measures are partly justified by the person’s disability, they are to be considered discriminatory [...].“<sup>651</sup>*

365

Zugleich wurde zwischenzeitlich vom UN-Sonderberichterstatter über Folter darauf hingewiesen, dass der Schutz der betroffenen Person oder Dritter (und damit das Kriterium der Eigen- oder Fremdgefährdung) für sich genommen weiterhin ein legitimes Ziel darstellt.<sup>652</sup> Hierfür spricht ferner die Anerkennung der Suizidvermeidung (insbesondere unter Jugendlichen) als öffentlicher Belang bzw. staatliche Aufgabe durch den UNBRK-Vertragsausschuss.<sup>653</sup> Es ist deshalb anzunehmen, dass Zwangsmaßnahmen wie freiheitsentziehende Maßnahmen zur Vermeidung einer Fremd- oder Eigengefährdung in engen Grenzen bzw. im Rahmen des Verhältnismäßigen auch unter Geltung der Behindertenrechtskonvention zulässig sein können. Dies setzt aber wie gezeigt voraus, dass die tatbeständliche Fremd- oder Eigengefahr nicht in konventionswidriger Weise mit einem behinderungsspezifischen Merkmal kombiniert wird.

366

Vertragsstaaten stehen insofern also vor der großen Herausforderung, gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen in diesem Bereich ohne Rückgriff auf Merkmale wie „krankheitsbedingte Einsichtsunfähigkeit“ zu gestalten. Wie eine konventionskonforme und zugleich praxistaugliche Gesetzesgestaltung aussehen könnte, ist derzeit noch offen.<sup>654</sup> Da sich die Rechtsentwicklung in diesem

<sup>647</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 36 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>648</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 29 (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>649</sup> CRPD, Statement on Article 14 (2014), para. 1 (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>650</sup> CRPD, Statement on Article 14 (2014), para. 1; UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 48.

<sup>651</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing the awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 48 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>652</sup> UN HRCouncil, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez (2013), para. 69.

<sup>653</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 29f; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 63.

<sup>654</sup> Vertiefend Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 141ff.

Bereich noch erheblich im Fluss befindet,<sup>655</sup> sollten legislative Reformen in besonders enger Absprache mit Fachverbänden und Betroffenenverbänden und unter Beobachtung<sup>656</sup> der völkerrechtlichen Praxis erfolgen.

- 367 Unter Geltung der Behindertenrechtskonvention sind im Übrigen Differenzierungen, welche an die Art der Behinderung anknüpfen, sorgfältig auf eine legitime Zielsetzung zu überprüfen. Allein der Umstand, dass überhaupt unterschiedliche Formen von Behinderungen vorliegen, rechtfertigt nicht automatisch eine Ungleichbehandlung. Es sind sachliche Erwägungen darzulegen, inwieweit sich die jeweilige Art der Behinderungen in relevanter Weise unterschiedlich auswirkt und deshalb mit der betreffenden Differenzierung eine legitime Zielsetzung verfolgt wird. Hieran fehlt es, wenn Ungleichbehandlungen vordergründig auf historisch tradierte Privilegierungen bestimmter „klassischer“ Behinderungsformen (z.B. Blindheit), anstatt auf objektiven Kriterien beruhen.

- 368 **Beispiel:**  
Im Staatenberichtsverfahren von Neuseeland hat der UNBRK-Vertragsausschuss eine nationale Regelung zu staatlichen Unterstützungsleistungen und Renten, wonach für unterschiedliche Arten von Beeinträchtigungen jeweils unterschiedliche Leistungssätze vorgesehen waren, als diskriminierend angesehen. Das Vertragsgremium sah darin eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards und sozialen Schutzes (Art. 28 UN-BRK):

*„The support and income/pension provided to persons with disabilities is different based on the cause of disability, which results in an unjustified and unreasonable difference in their standard of living and social protection.“<sup>657</sup>*

- 369 In Deutschland könnten im Rahmen der Behindertenrechtskonvention ähnliche Differenzierungen im Hinblick auf behinderungsspezifische staatliche Leistungen auf dem Prüfstand stehen. So bestehen in den Bundesländern beispielsweise erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Gewährung von Blindengeld einerseits und Gehörlosengeld andererseits. Die Beitragssätze für gehörlose Anspruchsberechtigte sind in der Regel deutlich niedriger. Für die Annahme einer legitimen und sachlichen Differenzierung i.S.d Behindertenrechtskonvention wäre auch hier kritisch zur hinterfragen, ob sich die „privilegierten“ Beeinträchtigungen der Empfänger höherer Leistungen auch in der Sache unterschiedlich auswirken, etwa weil aufgrund andersartiger oder zusätzlicher Barrieren ein erhöhter Mehraufwand oder Unterstützungsbedarf zu erwarten ist. Dies kann, muss aber nicht der Fall sein.

---

<sup>655</sup> Zu den internationalen Kontroversen hinsichtlich der Zwangsbehandlung/Zwangsumunterbringung von Menschen mit Behinderungen, ausgelöst durch den 2013 veröffentlichten Themenbericht des UN-Sonderberichterstatters über Folter vgl. die umfangreiche Materialsammlung bei Washington College of Law (Center for Human Rights & Humanitarian Law), Torture in Health Care Settings: Reflections on the Special Rapporteur on Torture’s 2013 Thematic Report; zur innerstaatlichen Diskussion von Zwangsbehandlungen im Lichte der Behindertenrechtskonvention vgl. Marschner, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 203; Böhm, BtPrax 2009, 218; Garlipp, BtPrax 2009, 55; Masuch/Gmati, NZS 2013, 521 m.w.N.

<sup>656</sup> In seiner 12. Sitzung hat der UNBRK-Vertragsausschuss bereits eine kurze Stellungnahme zur Auslegung von Art. 14 UN-BRK veröffentlicht und zugleich die Ausarbeitung eines „General Comment“ zu Art. 14 UN-BRK angekündigt. Die Veröffentlichung dieses „General Comment“ betreffend freiheitsentziehenden Maßnahmen ist in der nächsten Ausschusssitzung (März / April 2015) zu erwarten und dürfte von großer Bedeutung für die innerstaatliche Reform von gesetzlichen Regelungen zu Zwangsunterbringungen und ähnlichen Maßnahmen sein.

<sup>657</sup> CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 59.

- 370 Die Heranziehung eines bestimmten „Schweregrades“ von Behinderung aufgrund typisierender und abstrakter Klassifikationssystemen wird isoliert betrachtet ebenfalls nicht uneingeschränkt als sachgemäßes oder objektives Differenzierungskriterium angesehen:<sup>658</sup>

*„Finally, the Committee is concerned about linking eligibility of social services to a specific grade of disability.“<sup>659</sup>*

- 371 Der UNBRK-Vertragsausschuss empfiehlt deshalb, als regulatorisches Anknüpfungskriterium weniger den abstrakten „Schweregrad“ der jeweiligen körperlichen, sensorischen, geistigen, psychischen/psychosozialen oder sonstigen Beeinträchtigung (vgl. Art. 1 S. 2 UN-BRK), sondern stattdessen die individuellen Eigenschaften, Umstände und Bedürfnisse der betroffenen Person heranzuziehen:

*„The Committee is concerned that the amount of money that the person with disabilities need to pay to receive personal assistant services is calculated based on the „degree of impairment“ rather than on the characteristics, circumstances and needs of the person with disabilities [...]. The Committee recommends, in particular, that the State party base the amount of payment of the personal assistant services on the characteristics, circumstances and needs of the persons with disabilities, rather than on the ‘degree of impairment’, and on the income of the person with disabilities concerned, rather than on the income of his/her family.“<sup>660</sup>*

*„It is further concerned that eligibility for the benefit of the minimum living support is based on existing disability grading system and is limited to ‘persons with severe disabilities’ [...]. The Committee recommends that the State party grant the minimum living support on the basis of the personal characteristics, circumstances and needs of the persons with disabilities, rather than on the basis of the disability grading system and the income and properties of the family.“<sup>661</sup>*

- 372 Sofern im Grundsatz eine legitime und sachliche Zwecksetzung für die in Frage stehende Ungleichbehandlung vorliegt, ist im nächsten Schritt eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Die Ungleichbehandlung ist danach gerechtfertigt, wenn sie erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zwecken steht.<sup>662</sup>

- 373 Die Erforderlichkeit wird nach allgemeinen Grundsätzen bejaht, wenn keine weniger einschneidenden und damit mildernden Alternativen zur Verfügung stehen. Im Kontext der Behindertenrechtskonvention ist diesbezüglich zu beachten, dass es an der Erforderlichkeit immer dann fehlt, wenn die Gründe, welche die Ungleichbehandlung aufgrund von Behinderung veranlasst haben, durch angemessene Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK überwunden werden können [vertiefend Abschnitt 3.3].<sup>663</sup>

---

<sup>658</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 40; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 39f und 53f.

<sup>659</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 40.

<sup>660</sup> CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 39f. (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>661</sup> CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 53f. (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>662</sup> CESCR, General Comment No. 20 (2009), para. 13; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 28.

<sup>663</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 84.

374 Im Hinblick auf die Angemessenheit der Zweck-Mittel-Relation ist eine Abwägung zwischen der Zielsetzung der Ungleichbehandlung sowie dem Gewicht der sachlichen Differenzierungsgründe einerseits und den Auswirkungen auf den Betroffenen andererseits vorzunehmen. Die Rechtfertigungslast im Rahmen der Angemessenheitsabwägung ist dabei umso höher, je stärker durch die Ungleichbehandlung in den Kernbereich anderer spezieller Konventionsrechte eingegriffen und/oder eine Stigmatisierungswirkung verstärkt wird.<sup>664</sup> Insbesondere an die Rechtfertigung von direkten Ungleichbehandlungen, welche unmittelbar an das Vorliegen einer Behinderung anknüpfen, ist insofern ein strenger Maßstab anzulegen.<sup>665</sup> Denn die Heranziehung von Behinderung als unmittelbares Differenzierungsmerkmal (z.B. für den Ausschluss von bestimmten beruflichen Laufbahnen) trägt oftmals in besonderem Maße zur potentiellen Stigmatisierung der Betroffenen bei. Unterstrichen wird dies durch die Präambel lit. h UN-BRK, wonach prinzipiell jede Diskriminierung eines Menschen aufgrund von Behinderung eine Verletzung der angeborenen Menschenwürde und des jedem Menschen innewohnenden Wertes darstellt.<sup>666</sup>

375 Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist ferner sorgfältig zu prüfen, ob die Erforderlichkeit und die Angemessenheit der Zweck-Mittel-Relation jeweils auf objektiv nachvollziehbare Erkenntnisse und Annahmen gestützt werden können. Dies ist nicht der Fall, wenn die Rechtfertigungsargumentation hergebrachte Vorurteile und Fehlvorstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen perpetuiert.

376 **Beispiel:**

In der Entscheidung des **Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 19.12.2013 - 6 AZR 190/12** ging es um die Entlassung eines chemisch-technischen Assistenten mit einer symptomlosen HIV-Infektion. Der Kläger arbeitete für ein Unternehmen, welches intravenös zu verabreichende Krebsmedikamente produzierte, und war dort im sog. Reinraumbereich eingesetzt. Die Kündigung des Klägers wurde von seinem Arbeitgeber mit dem EU-GMP Leitfaden für Human- und Tierarzneimittel<sup>667</sup> begründet, worin es heißt:

„*Es sollten<sup>668</sup> Vorkehrungen getroffen werden, die, soweit es praktisch möglich ist, sicherstellen, dass in der Arzneimittelherstellung niemand beschäftigt wird, der an einer ansteckenden Krankheit leidet[...].*“

377 Die beklagte Arbeitgeberin hatte sich darauf berufen, dass jedes noch so geringe Risiko der Verunreinigung der produzierten Arzneimittel mit HI-Viren die Grenze des Zumutbaren überschreite.

378 Das BAG hat – auch unter Verweis auf das Diskriminierungsverbot der Behindertenrechtskonvention – den Vortrag der Beklagten zur Rechtfertigung der Kündigung für nicht ausreichend angesehen. Zwar müsse ein messbares und ernsthaftes Risiko der In-Verkehrbringung von HI-Viren nicht sehenden Auges hingenommen werden,<sup>669</sup> der pauschale Hinweis auf die HIV-Infektion des Klägers belege aber für sich genommen nicht einmal die Existenz eines auch nur geringfügigen Risikos:

---

<sup>664</sup> Vertiefend zu relevanten Abwägungsaspekten vgl. ferner unten [Abschnitt V. 3.5](#).

<sup>665</sup> Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 216.

<sup>666</sup> Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), S. 216.

<sup>667</sup> Veröffentlicht als Anlage 2 zur Bekanntmachung des Bundesministeriums für Gesundheit zu § 2 Nr. 3 Arzneimittel- und Wirkstoffherstellungsverordnung (AMW HV).

<sup>668</sup> Das BAG ist davon ausgegangen, dass selbst die Deutung des EU-Leitfadens als „Muss“-Vorschrift nicht zu einem für den Arbeitgeber günstigen Entscheidungsergebnis geführt hätte, BAG vom 19.12.2013 - 6 AZR 190/12, Rn. 79.

<sup>669</sup> BAG vom 19.12.2013 - 6 AZR 190/12, Rn. 81.

379 „Erforderlich ist konkreter Vortrag dazu, inwieweit bei blutenden Verletzungen - insbesondere bei den von der Beklagten angesprochenen geringfügigen Verletzungen - oder auf andere Weise konkret und messbar das Risiko besteht, dass es zu (nicht entdeckbaren) Kontaminationen der hergestellten Medikamente kommen kann, und zusätzlich das Risiko besteht, dass ein solchermaßen verunreinigtes Medikament zu einer HIV-Infektion von Patienten führen kann, denen das Medikament injiziert wird. Dabei wird auch darzulegen sein, welches Risiko besteht, dass es überhaupt zu den von der Beklagten genannten (schwach) blutenden Verletzungen kommt, ob und wie dieses Risiko - etwa durch das Tragen von Spezialhandschuhen - ausgeschlossen werden kann, ob es bei bestimmten Tätigkeiten im Reinraum höher ist als bei anderen und - falls ja - ob der Kläger mit anderen als solchen besonders risikobehafteten Tätigkeiten im Reinraum beschäftigt werden konnte.“<sup>670</sup>

\*\*\*

380 Die Entscheidung des BAG zeigt, dass die vermeintliche Erforderlichkeit und/oder Angemessenheit von Ungleichbehandlung zulasten von Menschen mit Behinderungen oftmals auf diffusen Stereotypen beruht. Es wird dann vom Vorliegen einer Behinderung vorschnell auf die vermeintliche Ungeeignetheit bzw. fehlende Leistungsfähigkeit des Betroffenen geschlossen. Genau hierin liegt eine Diskriminierung durch einstellungsbedingte Barrieren (vgl. Art. 1 S. 2 UN-BRK), welche die Behindertenrechtskonvention zu überwinden sucht. Im Rahmen der Rechtfertigungsprüfung dürfen deshalb Risiken, die nach herkömmlicher gesellschaftlicher Anschauung mit bestimmten Behinderungsformen assoziiert werden, nicht ungeprüft als zutreffend unterstellt, sondern müssen auf eine belastbare Erkenntnisgrundlage gestützt werden.

381 Im Beispielsfall hätten potentielle Gesundheitsrisiken für Dritte - auch gemessen an Art. 5 Abs. 2 UN-BRK - durchaus einen Ausschluss des HIV-infizierten Klägers von einer Tätigkeit im Laborraum rechtfertigen können. Dafür hätte aber konkret dargelegt werden müssen, dass sich die HIV-Infektion des Betroffenen überhaupt (und wenn ja, unter welchen Umständen) schädlich auf den Produktionsablauf auswirken könnte und dass zur Vermeidung dieser Gefahr keine anderen geeigneten (milderer) Maßnahmen bzw. angemessene Vorkehrungen ergriffen werden können.

382 Ökonomische Zwänge oder Kapazitätsbegrenzungen vermögen Benachteiligungen aufgrund von Behinderungen grundsätzlich nicht zu rechtfertigen. Es entspricht dem allgemeinen völkerrechtlichen Verständnis von Diskriminierungsverboten, dass ein Mangel an Ressourcen allenfalls in absoluten Ausnahmefällen zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen herangezogen werden kann:

„A failure to remove differential treatment on the basis of lack of available resources is not an objective and reasonable justification unless every effort has been made to use all resources that are the State party's disposition in an effort to address and eliminate the discrimination, as a matter of priority.“<sup>671</sup>

383 Sofern der Vorwurf einer Diskriminierung allerdings auf der Verweigerung angemessener Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK beruht, sind auf Rechtfertigungsebene bei der Prüfung einer unverhältnismäßigen Belastung (vgl. Art. 2 UN-BRK) - zumindest in engen Grenzen - auch Ressourcenintensität und Kapazitätsauslastungen zu berücksichtigen.<sup>672</sup>

<sup>670</sup> BAG vom 19.12.2013 - 6 AZR 190/12, Rn. 89.

<sup>671</sup> CESCR, General Comment No. 20, para. 13.

<sup>672</sup> Vertiefend [Abschnitt V. 3.5.](#)

### Diskriminierungsverbot und Rechtfertigung

- Nicht jede Ungleichbehandlung stellt eine verbotene Diskriminierung dar
- Differenzierungen aufgrund von Behinderung sind zulässig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

#### Legitimes Ziel

Gründet die Regelung auf sachliche Erwägungen, die mit Ziel- und Zwecksetzung der Behindertenrechtskonvention vereinbar sind?

**Vorsicht:** nachvollziehbare Erkenntnisgrundlage (z.B. Bestehen einer Gefährdungslage) oder unzulässige Heranziehung von überkommenen Stereotypen und Fehlvorstellungen? Sorgfältige Prüfung!

#### Verhältnismäßigkeit

##### → Erforderlichkeit:

- Differenzierung zwingend?
- Existieren andere geeignete, aber weniger einschneidende (=mildere) Mittel?
- Können Gründe für die Ungleichbehandlung durch „angemessene Vorkehrungen“ i.S.v. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK überwunden werden?

##### → Angemessenheit:

- Angemessene Zweck-Mittel-Relation = Interessenabwägung
- Schwere der Benachteiligung und Auswirkungen auf den Betroffenen;
  - Ist der Kernbereich anderer Konventionsrechte betroffen?
  - Werden Stigmatisierungen verstärkt?
  - Ressourcenbelastungen/Kapazitätsbeschränkungen überwiegen grundsätzlich nicht das Interesse des Betroffenen an diskriminierungsfreier Behandlung.

#### • Problematische Differenzierungskriterien:

- „Schweregrad“ (typisierende/abstrakte Klassifikationssysteme);
- Formale Ungleichbehandlung nach Art der Behinderung ohne sachlichen Grund;
- Perpetuierung des medizinischen Modells, v.a. durch Anknüpfung an vermeintlich defizitären Geisteszustand;

Bsp. „Einsichtsunfähigkeit“, „unzurechnungsfähig“, „geisteskrank“, „schwachsinnig“

3. Vertiefung: Angemessene Vorkehrungen („*reasonable accommodation*“),  
Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK

3.1 Rechtsnatur: Integraler Bestandteil des Diskriminierungsverbotes

385 Als Ausdruck des materiellen<sup>673</sup> Gleichheitskonzepts verpflichtet Art. 5 Abs. 3 UN-BRK die Vertragsstaaten, die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen zur Förderung von Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen und die Beseitigung von Diskriminierungen zu gewährleisten. Gemäß Art. 2 UN-BRK stellt die Versagung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen eine Diskriminierung dar. Vor Verhandlung der Behindertenrechtskonvention hatte bereits das UN-Vertragsgremium zum Sozialpakt in einem „*General Comment*“ die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen in eine ältere Definition behindertenspezifischer Diskriminierungen einbezogen.<sup>674</sup> Die Behindertenrechtskonvention ist jedoch die erste verbindliche Völkerrechtsquelle, welche die Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen explizit als integralen Bestandteil des Diskriminierungsverbotes normiert.<sup>675</sup>

Dies hat für die Anwendung und Befolgung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes in mehrfacher Hinsicht praktische Auswirkungen:

386 Erstens wird die positive Leistungskomponente des Diskriminierungsverbotes gestärkt.<sup>676</sup> Bislang spielte die Nichtvornahme von (angemessenen) Vorkehrungen zwar mitunter für die Beurteilung indirekter Diskriminierungen eine gewisse Rolle, wenn nämlich eine neutrale Regelung eine übermäßige Belastung für Menschen mit Behinderungen bewirkt und dies nicht durch hinreichende Ausgleichsmaßnahmen kompensiert wird.<sup>677</sup> Traditionell werden Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen eher dem Bereich originärer Förderleistungen zur beschleunigten materiellen Teilhabeermöglichung (= menschenrechtliche Gewährleistungsdimension), als dem Bereich der Nichtdiskriminierung bzw. derivativen Teilhabeerstreckung zugeordnet.<sup>678</sup> Dies hat zur Folge, dass Verpflichtungsadressaten ein erheblicher Ermessens- und Gestaltungsspielraum zugestanden wird.<sup>679</sup> Die Betroffenen sehen sich dagegen in der Rolle eines „*Bittstellers*“<sup>680</sup>, da sich konkrete und individuell einklagbare Leistungsansprüche auf der Ebene der staatlichen Gewährleistungs- und Gestaltungsdimension nur in engen Grenzen begründen lassen.<sup>681</sup> Die Behindertenrechtskonvention gibt in dieser Hinsicht neue Impulse, indem Art. 2 UN-BRK die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen unmissverständlich, unmittelbar und umfassend als positive Pflicht innerhalb des Diskriminierungsverbotes (Art. 5 Abs. 2, 3

<sup>673</sup> Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 3f; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 913.

<sup>674</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 15; vgl. ferner CESCR, General Comment No. 20, para. 28.

<sup>675</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 997, 914; Lord/Brown, The role of reasonable accommodations, in: Rioux/Basser/Jones, Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law (2011), 273.

<sup>676</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 914; Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 103.

<sup>677</sup> Henrard, Equality of Individuals, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 36; vgl. BVerfG vom 8.10.1997 – 1 BvR 9/97, Rn. 52.

<sup>678</sup> Vgl. Altwicker, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz (2011), S. 385.

<sup>679</sup> Vgl. Nowak, CCPR, Art. 2 Rn. 19.

<sup>680</sup> Vgl. Altwicker, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz (2011), S. 389.

<sup>681</sup> Vgl. Altwicker, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz (2011), S. 389; Degener ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

UN-BRK) statuiert.<sup>682</sup> Dadurch wird der staatliche Ermessensspielraum eingeschränkt und die Ableitung subjektiver durchsetzbarer Ansprüche der Betroffenen erleichtert.<sup>683</sup>

**387** Die zweite wichtige Konsequenz hiervon ist, dass die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen nicht dem Progressionsvorbehalt (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK) unterliegt.<sup>684</sup> Als unmittelbare Komponente des Diskriminierungsverbotes (Art. 5 UN-BRK) handelt es sich um eine mit sofortiger Wirkung zu beachtende Verpflichtung.<sup>685</sup> Ebenso teilt die Gewährleistung angemessener Vorkehrung - drittens - als Teil des Diskriminierungsverbotes dessen nicht-akzessorische Natur. Die Pflicht zur Vornahme angemessener Vorkehrungen besteht somit unabhängig von der Betroffenheit anderer (spezieller) Konventionsrechte.

**388** Abschließend hat die Normierung innerhalb des Diskriminierungsverbots zur Folge, dass die Vertragsstaaten angemessene Vorkehrungen nicht nur seitens öffentlicher Stellen garantieren müssen gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. d UN-BRK (völkerrechtliche Erfolgspflicht), sondern gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. e UN-BRK außerdem mit bestmöglichen Anstrengungen („*due diligence*“) auf die Schaffung angemessener Vorkehrungen durch private Akteure hinzuwirken haben.<sup>686</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn Private im öffentlichen Raum Einrichtungen betreiben oder Leistungen und Güter anbieten.<sup>687</sup>

### 3.2 Begriff und Inhalt angemessener Vorkehrungen

**389** Angemessene Vorkehrungen werden in Art. 2 UN-BRK definiert als

*„notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“.*

**390** Die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen kommt zum Tragen, wenn eine Person aufgrund von Behinderungen mit spezifischen Hindernissen (insbesondere Barrieren in der Umwelt oder im sonstigen Umfeld) konfrontiert wird und dadurch in der effektiven Wahrnehmung von Rechten oder der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe eingeschränkt oder gehindert wird.<sup>688</sup> Es geht also um Situationen, in denen schlechtere oder schwierigere Ausgangsbedingungen für Menschen mit Behinderungen bestehen. Angemessene Vorkehrungen sind diesbezüglich Änderungs- oder Anpassungsmaßnahmen, welche die unvorteilhafteren Ausgangsbedingungen für eine bestimmte Person mit Behinderungen im Einzelfall modifizieren und so etwaige Hindernisse ausgleichen oder entfallen

---

<sup>682</sup> Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 103.

<sup>683</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>684</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 21; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44.

<sup>685</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44; UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 21 und 41; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87.

<sup>686</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>687</sup> Vgl. Erläuterungen oben [Abschnitt IV 1.4](#) und [Abschnitt IV 3.2](#).

<sup>688</sup> Degener, ‘Disabled People, Non-Discrimination of’, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Ziff. 3f; Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 5 (2012), S. 1f.

lassen.<sup>689</sup> Kurz gesagt bezwecken angemessene Vorkehrungen die Überwindung von individuellen und situativen Barrieren im Einzelfall.<sup>690</sup>

391 Besonders bedeutsam ist dies in den Bereichen Bildung, Verkehr und Personen, im Arbeits- und Berufsumfeld sowie beim Zugang zu Rechtsschutz und zur Justiz sowie Zugang zu öffentlichen Leistungen und Einrichtungen.<sup>691</sup> Die jeweiligen Vorkehrungen können etwa in der Änderung, dem Austausch, der Ergänzung oder sonstigen Umgestaltung u.a. von Arbeits-, Verfahrens- und Benutzungsabläufen, von Produkten und Gegenständen, von Räumlichkeiten und anderen physischen Strukturen sowie von Kommunikations- und Informationsmodalitäten bestehen.<sup>692</sup> Ebenso können angemessene Vorkehrungen den Einsatz von Assistenzpersonen, die Bereitstellung und Verwendung von Hilfsmitteln oder die Durchführung von Trainings- und Schulungsmaßnahmen umfassen.<sup>693</sup>

392 **Beispiele für angemessene Vorkehrungen:**

Rampen oder Aufzüge sowie ausreichender Navigationsraum (Türrahmen, Gangbreite) für Rollstuhlfahrer/-innen in Gebäuden und Transportmitteln; Informationsleitsysteme in Braille-Schrift; Zurverfügungstellung barrierefreier elektronischer Dateien; Einsatz von Gebärdendolmetschern; Zulassung der Mitnahme von Blindenführhunden; Verlängerung von Prüfungs- oder Testzeiträumen sowie Einführung flexibler Pausenregelungen.

393 Spezifisch im Bildungsbereich können angemessene Vorkehrung darin bestehen, dass für Schüler/-innen mit Behinderung im Klassenraum personelle Assistenz oder technologische Hilfsmittel bereitgestellt werden, Unterrichtsmaterialien für den betreffenden Schüler oder die betreffende Schülerin individuell angepasst bzw. zugänglich gemacht sowie individualisierte Lernpläne und –ziele erstellt werden.<sup>694</sup>

394 **Übersicht 17**

**Angemessene Vorkehrungen**

**Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK**

- Änderungen oder Anpassungen
- Zur Überwindung einer Benachteiligung aufgrund einer Behinderung (situative Schwierigkeiten, Hindernisse, Barrieren)
- In einem Einzelfall
- Geeignet und notwendig
- Keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung

<sup>689</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding on the CRPD (2009), para. 39.

<sup>690</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Ecuador (2014), para. 15; Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 5 (2012), S. 1f.

<sup>691</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>692</sup> Vgl. OHCHR, Training Guide (2014), S. 86; Degener, 'Disabled People, Non-Discrimination of', in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 3f; Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 5 (2012), S. 1f.

<sup>693</sup> OHCHR, Training Guide (2014), S. 86; Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 5 (2012), S. 1.

<sup>694</sup> CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 46 lit. b; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 37.

### 3.3 Einzelfallbezug

- 395 Angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK sind stets auf einen Einzelfall bezogen, was bereits aus dem Definitionswortlaut in Art. 2 UN-BRK („*in einem bestimmten Fall*“) folgt.<sup>695</sup> Dies bedeutet, dass die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen erst durch das individuelle Bedürfnis einer geschützten Person ausgelöst wird und damit lediglich ex nunc-Charakter hat.<sup>696</sup>
- 396 Weiterhin hängt der Inhalt der geschuldeten Maßnahmen einzelfallbezogen von den spezifischen Bedürfnissen der betroffenen Person ab.<sup>697</sup> Voraussetzung ist zunächst, dass eine individualisierte Person aufgrund einer Behinderung bestimmten situativen Nachteilen ausgesetzt ist. Geschuldet sind dann grundsätzlich diejenigen Vorkehrungen, die geeignet und notwendig sind, um diese personenbezogenen Hindernisse zu überwinden.
- 397 Die Entscheidung über konkrete angemessene Vorkehrungen setzt in der Regel einen interaktiven Prozess zwischen der anspruchsberechtigten Person und der verantwortlichen Stelle (Verpflichtungssadressat/-in) voraus.<sup>698</sup> Einerseits können den jeweiligen Berechtigten keine Vorkehrungen, welche in der Sache an den Bedürfnissen der konkret betroffenen Person vorbei gehen, einseitig aufgezwungen werden.<sup>699</sup> Andererseits haben Anspruchsteller/-innen kein Wahlrecht hinsichtlich der von ihnen bevorzugten Vorkehrungen, wenn mehrere gleichwertige Möglichkeiten zur Schaffung angemessener Vorkehrungen bestehen; dann können Verpflichtungssadressaten/-innen auch durch Wahl einer nicht von der anspruchsberechtigten Person präferierten Maßnahme ihrer Nichtdiskriminierungspflicht genügen.<sup>700</sup>

---

<sup>695</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25; CRPD, Concluding Observations China (2012), para, 11f; CRPD, Concluding Observations Ecuador (2014), para. 15; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 41; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87; Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 103; Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 17.

<sup>696</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 26.

<sup>697</sup> Ebenso Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK: „*angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen*“; vgl. CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), Ziff. 41; Lord/Brown, The role of reasonable accommodations, in: Rioux/Basser/Jones, Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law (2011), 273, 279; Degener, in: Willig/Ramm/Groskreutz, Die Wirkung der Behindertenrechtskonvention auf die Rehabilitation in Deutschland (2010), S. 9; Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 103.

<sup>698</sup> Vgl. UN Ad hoc Committee, Draft Article 7: Equality and Non-Discrimination, Working Group draft text, FN 27, in: United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 5 (Working Group). Abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata5wgtext.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>699</sup> Vgl. UN Ad hoc Committee, Draft Article 7: Equality and Non-Discrimination, Working Group draft text, FN 27, in: United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 5 (Working Group), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata5wgtext.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>700</sup> Vgl. UN Ad hoc Committee, Draft Article 7: Equality and Non-Discrimination, Working Group draft text, FN 27, in: United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 5 (Working Group). Abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata5wgtext.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

### 3.4 Verhältnis von angemessenen Vorkehrungen und Zugänglichkeit/Barrierefreiheit

398 Für die Bestimmung dessen, was im Einzelfall geeignet und notwendig ist, können allgemeine Kriterien und Standards für Barrierefreiheit (Art. 9 UN-BRK) eine gewisse Indizwirkung entfalten.<sup>701</sup> Eine generelle oder gar zwingende Übereinstimmung bzw. inhaltliche Abhängigkeit von Barrierefreiheit einerseits und angemessenen Vorkehrungen andererseits besteht jedoch nicht.<sup>702</sup> Denn Zugänglichkeit i.S.v. Art. 9 UN-BRK bezieht sich allgemeinheitsorientiert auf die flächendeckende Gewährleistung von Barrierefreiheit durch die Entwicklung von gruppenbezogenen (technischen) Standards.<sup>703</sup> Demgegenüber zielen angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK auf die Beseitigung konkreter individueller Hindernisse ab und sind damit immer vom situativen Kontext und den Umständen des Einzelfalls abhängig.<sup>704</sup> Dementsprechend ist die Pflicht zur Entwicklung barrierefreier Standards und zum Abbau von Barrieren eine abstrakte Verpflichtung, die im Wege der vorausschauenden Planung ex ante, also unabhängig von der konkreten Benachteiligungen bestimmter Personen, umzusetzen ist.<sup>705</sup> Dagegen wird die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen erst durch die konkrete situative Benachteiligung einer individuellen Person ausgelöst und besteht folglich ex nunc.<sup>706</sup>

#### 399 Beispiel:

Die Pflicht zur Einführung von barrierefreien Informationsleitsystemen (Art. 9 UN-BRK) in Form von Braille-Kennzeichnungen in öffentlich zugänglichen Gebäuden besteht unabhängig davon, ob das betreffende Gebäude aktuell überhaupt von Menschen mit Sehbeeinträchtigungen benutzt wird.

400 Eine Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen (Art. 5 UN-BRK) besteht dagegen, sobald eine Person mit Sehbeeinträchtigungen das betreffende Gebäude benutzen will, dies aufgrund fehlender behindertengerechter Kennzeichnungen aber nicht oder nur unter erheblichen Navigationsschwierigkeiten bewerkstelligen kann. Der Inhalt angemessener Vorkehrungen hängt dann von der konkreten Situation ab: Handelt es sich um einen einmaligen oder flüchtigen Besuch, so kann schon eine einmalige persönliche Assistenzleistung (z.B. Begleitung der sehbeeinträchtigten Person) genügen. Handelt es sich bei dem Gebäude aber um die längerfristige Arbeitsstätte des oder der Betroffenen, so können im Rahmen angemessener Vorkehrungen unter Umständen bauliche Veränderungen oder sonstige nachhaltige Anpassungsmaßnahmen erforderlich sein.

401 Der Abbau von Barrieren in den Vertragsstaaten gemäß Art. 9 UN-BRK kann jedenfalls im Hinblick auf existierende Umwelt-, Transport- und Kommunikationsstrukturen graduell erfolgen,<sup>707</sup> ist dafür aber eine unbedingte Verpflichtung, welche nicht aufgrund eines etwaigen (finanziellen) Aufwands entfällt.<sup>708</sup> Dagegen ist die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen als Bestandteil des Diskriminierungsverbotes zwar

<sup>701</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 26.

<sup>702</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 26; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87; Degener, in: Willig/Ramm/Groskreutz, Die Wirkung der Behindertenrechtskonvention auf die Rehabilitation in Deutschland (2010), S. 9.

<sup>703</sup> Degener, 'Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen' (Tagungsvortrag), Zusammenfassung enthalten in: Willig/Ramm/Groskreutz, Die Wirkung der Behindertenrechtskonvention auf die Rehabilitation in Deutschland, Tagungsbericht (2010), S. 9; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87.

<sup>704</sup> CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87.

<sup>705</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>706</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 26.

<sup>707</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 11, 14, 15 und 24.

<sup>708</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

einerseits mit sofortiger Wirkung zu befolgen,<sup>709</sup> steht andererseits jedoch gemäß Art. 2 UN-BRK unter dem Vorbehalt unverhältnismäßiger Belastungen.<sup>710</sup>

402

### Übersicht 18

Angemessene Vorkehrungen Art. 5 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK	Zugänglichkeit / Barrierefreiheit Art. 9 UN-BRK
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassungsmaßnahmen zur Überwindung individueller, situativer Hindernisse</li> <li>• Konkrete ex nunc - Verpflichtung = ausgelöst durch individuelle Benachteiligung</li> <li>• Beachtung mit sofortiger Wirkung; kein Progressionsvorbehalt</li> <li>• Vorbehalt unverhältnismäßiger oder unbilliger Belastungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gruppenbezogene (technische) Standards</li> <li>• Abstrakte ex ante - Verpflichtung = vorausschauende Planung, unabhängig von Existenz individueller Benachteiligungen</li> <li>• Graduelle (progressive) Verwirklichung, jedenfalls in Bezug auf existierende Umwelt-, Transport-, Informations- und Kommunikationsstrukturen</li> <li>• Unbedingte Verpflichtung; etwaiger finanzieller, logistischer, organisatorischer oder sonstiger Aufwand unbeachtlich</li> </ul>

403

In der Gesamtschau erfüllen angemessene Vorkehrungen eine wichtige Auffang- und Ergänzungsfunktion in Bezug auf die Gewährleistung barrierefreier Zugänglichkeit (Art. 9 UN-BRK).<sup>711</sup> Zum einen stellen angemessene Vorkehrungen eine Übergangslösung dar, solange und soweit flächendeckende barrierefreie Zugänglichkeit nach Art. 9 UN-BRK noch nicht verwirklicht wurde.

404

#### Beispiele:

(1) Für einzelne Schüler/-innen, die im Rollstuhl sitzen, müssen angemessene Vorkehrungen getroffen werden (z.B. Bereitstellung mobiler Rampen, Einsatz von Ein- und Ausstiegshelfern), damit diese wie die übrigen Mitschüler/-innen den Schulbus benutzen können. Dieser Anspruch besteht mit sofortiger Wirkung auch dann, wenn ein Konzept für die schrittweise flächendeckende Umstellung des gesamten Bussystems auf barrierefreie Haltestellen und Fahrzeuge i.S.v. Art. 9 UN-BRK besteht, dieses aber noch nicht vollständig umgesetzt wurde.

405

(2) Das Informationsangebot von öffentlichen Stellen muss schrittweise in leichte Sprache übersetzt werden, damit die betreffenden Inhalte für Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen zugänglich sind. Gleichermaßen gilt für die Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren und sonstiger Kommunikation zwischen Bürger/-innen und öffentlichen Stellen. Bis aber eine flächendeckende erfolgt, muss in Einzelfällen, z.B. bei einem individuell-konkreten Auskunftsverlangen von einer Person mit geistigen Beeinträchtigungen, dennoch die betreffende Kommunikation in leichter Sprache bereitgestellt werden. Dies kann angemessene Vorkehrungen erfordern, wie z.B. die Anfertigung einer Einzelfallübersetzung oder die Inanspruchnahme von Kommunikationsassistent/-innen.

<sup>709</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44.

<sup>710</sup> CRPD, General Comment No. 2 (2014), para. 25.

<sup>711</sup> CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12.

406 Daneben findet Art. 5 Abs. 3 UN-BRK auch nach flächendeckender Entwicklung und Umsetzung von barrierefreien Standards durch die Vertragsstaaten weiterhin ergänzend Anwendung. Dies betrifft insbesondere Formen von Behinderungen, die so selten oder komplex sind, dass ihre Berücksichtigung bei der Entwicklung von barrierefreien Standards und universeller Designs nicht in sinnvoller und praktikabler Weise möglich ist. Der Schutzzweck der Behindertenrechtskonvention erfasst nämlich gerade auch seltene und komplexe Formen von Behinderungen, sodass zumindest ein Anspruch der Betroffenen auf angemessene Vorkehrungen besteht.<sup>712</sup>

407 **Beispiel:**

Maßnahmen zur Schaffung von Barrierefreiheit sind an allgemeinheits- und gruppenbezogenen Bedürfnissen ausgerichtet<sup>713</sup> und deshalb in der Regel nicht auf Menschen mit seltenen und/oder kombinierten Beeinträchtigungen zugeschnitten.<sup>714</sup> Dies betrifft etwa Menschen mit multiplen Sinnesbeeinträchtigungen oder Personen, welche aufgrund neuromuskulärer Erkrankungen einen extremen bis vollständigen Verlust sowohl der Sprachfähigkeit als auch der motorischen Fähigkeiten erfahren.

Die gleichberechtigte Teilhabe dieser Personen macht den Einsatz komplexer Hilfsmittel (z.B. Sprachcomputer) und Assistenzleistungen erforderlich, welche typischerweise nicht abstrakt und flächendeckend vorgehalten werden können. Für die betroffene Person ergibt sich trotzdem bei konkretem situativem Bedarf ein Anspruch auf angemessene Vorkehrungen, so zum Beispiel bei Besuch von Bildungseinrichtungen, der Teilnahme an Schulungsprogrammen, der Ausübung des Wahlrechts oder dem Auftreten vor Gericht sowie gegenüber Behörden.

408 Ebenso fungiert Art. 5 Abs. 2, 3 UN-BRK als Auffangnorm für Personen, die aufgrund sonstiger individueller Umstände nicht von der allgemeinen Barrierefreiheit profitieren können.<sup>715</sup>

409 **Beispiel:**

Zur Verwirklichung von Zugänglichkeit i.S.v. Art. 9 UN-BRK für Menschen mit (schweren) Sehbeeinträchtigungen schreiben barrierefreie Standards regelmäßig vor, dass schriftliche Dokumente in Braille-Übersetzung verfügbar sein müssen.<sup>716</sup> Für eine blinde Person, welche das Lesen von Braille-Schrift nicht beherrscht, stellt dies jedoch keine geeignete Maßnahme zur Überwindung der situativen individuellen Benachteiligung in Form des fehlenden Informationszugangs dar. In diesem konkreten Einzelfall sind daher anderweitige angemessene Vorkehrungen notwendig,<sup>717</sup> etwa durch Einschaltung von Kommunikationsassistent/-innen bzw. eines Vorlese-Service oder die Zurverfügungstellung von elektronischen Dokumenten in kompatibler Form für eine Vorlese-Software.

410 In diesem Zusammenhang sieht es der UNBRK-Vertragsausschuss als Diskriminierung an, wenn Menschen mit Behinderungen der Zugang zu einer der Allgemeinheit offen stehenden Einrichtung oder Dienstleistung versagt ist und die Unzugänglichkeit entweder darauf beruht, dass bei Etablierung der betreffenden Einrichtungen oder Dienstleistungen geltende Mindeststandards für Barrierefreiheit nicht beachtet wurden oder wenn eine Zugänglichmachung durch angemessene Vorkehrungen möglich gewesen wäre.<sup>718</sup>

---

<sup>712</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>713</sup> Degener, in: Willig/Ramm/Groskreutz, Die Wirkung der Behindertenrechtskonvention auf die Rehabilitation in Deutschland (2010), S. 9; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87.

<sup>714</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>715</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>716</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>717</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25.

<sup>718</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 31.

### 3.5 Grenze: Unverhältnismäßige oder unbillige Belastung, Art. 2 UN-BRK

- 411 Wie das gesamte Diskriminierungsverbot gilt die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen nicht absolut und unbeschränkt.<sup>719</sup> Aus der Legaldefinition in Art. 2 UN-BRK ergibt sich, dass eine Pflicht zur Vornahme behinderungsspezifischer Vorkehrungen nur besteht, wenn und soweit damit keine „unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ einhergeht.<sup>720</sup>
- 412 Der Zusatz „angemessen“ hat danach eine zweifach qualifizierende Bedeutung:<sup>721</sup> Angemessen sind (nur) solche Vorkehrungen, die einerseits zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der betroffenen (benachteiligten) Person geeignet und erforderlich sind, andererseits aber für Verpflichtete keine unverhältnismäßige Belastung darstellen.<sup>722</sup> Im Einzelnen ist eine Abwägung erforderlich zwischen den Interessen der potentiell Begünstigten (anspruchsstellende Person) einerseits und den Auswirkungen auf die verantwortliche Stelle (verpflichtete Person) sowie gegebenenfalls auf die Rechte und Interessen von Dritten andererseits.<sup>723</sup>

#### 3.5.1 Relevante Abwägungsfaktoren

- 413 Zu den maßgeblichen Faktoren, die eine unzumutbare Belastung begründen können, zählen insbesondere:<sup>724</sup>
- Praktikabilität der erforderlichen Anpassungsmaßnahmen;
  - Kostenaufwand;
  - Art bzw. Rechtsnatur und Größe der für die Anpassungsmaßnahmen verantwortlichen Einrichtung oder Stelle;
  - Ressourcenkapazitäten der verantwortlichen Stelle;
  - Verfügbarkeit anderweitiger finanzieller Unterstützung;
  - Auswirkung auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen;
  - Auswirkungen auf den Betriebsablauf bzw. die Aufgabenwahrnehmung der verantwortlichen Einrichtung oder Stelle.

---

<sup>719</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 86.

<sup>720</sup> Zu entsprechenden Einschränkungen vergleichbarer Rechtinstitute auf nationaler und internationaler Ebene vgl. bereits UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014]

<sup>721</sup> Waddington, Comparative Labor Law & Policy Journal 29 (2008), 317, 334 und 339.

<sup>722</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39, vgl. dort auch Fn. 40; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 86f.

<sup>723</sup> UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014]; Kallehauge, General Themes Relevant to the Implementation of the UN Disability Convention, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 201, 211.

<sup>724</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 62f; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 87.

414 Auf Seiten der von den angemessenen Vorkehrungen begünstigten Person, sind demgegenüber zu berücksichtigen:

- Schwere der Benachteiligung und die Auswirkungen auf die betroffenen Person;<sup>725</sup>
- Nutzen der Vorkehrungen für die betroffene Person;<sup>726</sup>
- Berücksichtigung immaterieller Auswirkungen, insbesondere Perpetuierung/Beseitigung einer Stigmatisierungswirkung;
- Betroffenheit von bzw. Wechselwirkung mit anderen Konventionsrechten, insbesondere hinsichtlich des jeweiligen Kerngehalts;
- Zugehörigkeit zu einer besonders gefährdeten, mehrfachdiskriminierten Gruppe.

### 3.5.2 Berücksichtigung von Kosten- und Ressourcenauswirkungen

415 Die Zulässigkeit der Berücksichtigung von Kosten- und Ressourcenauswirkungen im Rahmen der Unverhältnismäßigkeitsprüfung von Art. 5 Abs. 2, 3 UN-BRK i.V.m. Art. 2 UN-BRK ist besonders bedeutsam, weil die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen als Bestandteil des Diskriminierungsverbots grundsätzlich nicht vom Progressionsvorbehalt erfasst ist.<sup>727</sup> Ungeachtet einer möglichen Betroffenheit von wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Gewährleistungen findet der Verweis auf die Verfügbarkeit von Ressourcen in Art. 4 Abs. UN-BRK folglich keine Anwendung. Durch den ausdrücklichen Vorbehalt unverhältnismäßiger Belastung in Art. 2 UN-BRK ist für die Frage der Reichweite angemessener Vorkehrungen die Berücksichtigung von übermäßigen Ressourcenbelastungen dennoch zumindest in engen Grenzen wieder eröffnet.<sup>728</sup>

416 Dies sollte Vertragsstaaten aber nicht dazu verleiten, die Gewährleistung angemessener Vorkehrungen insgesamt unter einen allgemeinen Ressourcenvorbehalt zu stellen. Bereits der Hinweise auf „unverhältnismäßige“ Belastungen deutet darauf hin, dass keineswegs jede Belastung den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen entfallen lässt. Allein der Umstand, dass überhaupt ein zusätzlicher Aufwand anfällt oder dass auf zusätzliche Ressourcen zurückgegriffen werden muss, begründet daher noch nicht ohne Weiteres auch eine unverhältnismäßige Belastung im Sinne von Art. 2 UN-BRK.<sup>729</sup>

417 Zudem ist zu differenzieren zwischen der Pflichtenbindung im öffentlichen und im Privatsektor. Die Einschränkung angemessener Vorkehrungen durch die Grenze der Unverhältnismäßigkeit zielt in erster Linie auf private Akteure (wie zum Beispiel private Arbeitgeber oder Dienstleister). Hierdurch wird u.a. sichergestellt, dass nicht unzumutbar in die ebenfalls menschenrechtlich geschützten und insofern kollidierenden Freiheiten privater Dritter (z.B. Recht auf wirtschaftliche Betätigung, Berufsfreiheit) eingegriffen wird. In den Verhandlungen bestand zugleich weitgehend Einigkeit, dass die Möglichkeit

---

<sup>725</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39, dort Fn. 40. Allgemein zur Berücksichtigung der Schwere des Eingriffs und des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbots im Rahmen der Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen vgl. Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 391.

<sup>726</sup> UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>727</sup> Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 103f.

<sup>728</sup> Lawson, The UN CRPD and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 81, 104.

<sup>729</sup> Latham&Watkins, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten (2015), S. 18.

privater Rechtsträger, sich unter Berufung auf „unverhältnismäßige Belastungen“ der Schaffung angemessener Vorkehrungen zu entziehen, durch staatliche Fördermittel beschränkt werden soll:

*„There was a general agreement that the availability of state funding should limit the use of ‘disproportionate burden’ as a reason by employers and service providers not to provide reasonable accommodations.“<sup>730</sup>*

- 418 Dies entspricht dem Verständnis des Weltaktionsprogramms für Menschen mit Behinderungen (1982)<sup>731</sup>, wonach die Letztverantwortlichkeit für die Beseitigung und Überwindung struktureller Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei den Vertragsstaaten liegt:<sup>732</sup>

*„[The] ultimate responsibility for remedying the conditions that lead to impairment and for dealing with the consequences of disability rests with Governments.“<sup>733</sup>*

- 419 Damit sind im öffentlichen Sektor erst recht strenge Anforderungen an die Berufung auf etwaige wirtschaftliche oder finanzielle Belastungen zu stellen.<sup>734</sup> Der Behindertenrechtskonvention liegt die Wertung zugrunde, dass die Vertragsstaaten ihre eigenen öffentlichen Stellen und Organe grundsätzlich mit ausreichenden Ressourcen und (finanziellen) Mitteln ausstatten, sodass erforderlichenfalls angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden können.<sup>735</sup> Entsprechend kritisch reagiert der UNBRK-Vertragsschuss auf Rechtfertigungsversuche der Vertragsstaaten, welche die Verweigerung angemessener Vorkehrungen auf wirtschaftliche Erwägungen zu stützen versuchen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Recht auf inklusive Bildung (Art. 24 UN-BRK):

*„However, the Committee is concerned by the implementation of these laws in practice, in view of reported cases of failure to provide reasonable accommodation, of continued segregation and exclusion, of financial arguments used as justification for discrimination [...]. The Committee reiterates that denial of reasonable accommodation constitutes discrimination and that the duty to provide reasonable accommodation is immediately applicable and not subject to progressive realization. It recommends that the State party: (a) Increase its efforts to provide reasonable accommodation in education, by: allocating sufficient financial and human resources to implement the right to inclusive education [...].“<sup>736</sup>*

*„The Committee is concerned by reports that schools can refuse admission to certain pupils with disabilities on grounds of organizational and economic hardship.“<sup>737</sup>*

---

<sup>730</sup> CRPD Working Group draft text, Draft Article 7: Equality and Non-Discrimination, Fn. 27.

<sup>731</sup> World Programme of Action concerning Disabled Persons (1982).

<sup>732</sup> World Programme of Action concerning Disabled Persons (1982), Absatz 3; CESCR, General Comment No. 5, para. 12; vgl. ähnlich zur Frauenrechtskonvention Raday, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), Article 4, S. 128.

<sup>733</sup> World Programme of Action concerning Disabled Persons (1982), Absatz 3; vgl. CESCR, General Comment No. 5, para. 12: „*[It] is incumbent on Governments to step in and take appropriate measures to temper, complement, compensate for, or override the results produced by market forces.*“

<sup>734</sup> Kallehauge, General Themes Relevant to the Implementation of the UN Disability Convention, in:

Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 201, 211.

<sup>735</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 71; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 36; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 41; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 37; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44 lit. a; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 32 lit. d; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 43; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 46 lit. a; CESCR, General Comment No. 5, para. 9; Lord/Brown, The role of reasonable accommodations, in: Rioux/Basser/Jones, Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law (2011), 273, 276.

<sup>736</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 43f. (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>737</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 47 (Hervorhebungen hinzugefügt).

- 420 Die Schaffung angemessener Vorkehrungen dürfte nach dieser Grundwertung jedenfalls im öffentlichen Sektor trotz möglicher Ressourcenbelastungen der Regelfall sein. Dies gilt umso mehr, weil angemessene Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK als Ergänzungs- und Auffangtatbestand zu Barrierefreiheit (Art. 9 UN-BRK) gerade auch Personen mit komplexen und seltenen Behinderungen schützen sollen.<sup>738</sup> Derartige Vorkehrungen können aufgrund fehlender Standardisierung sowie aufgrund von Umfang und Intensität des benötigten Anpassungsbedarfs unter Umständen sehr kostenintensiv sein. Ein Hauptanliegen der Behindertenrechtskonvention ist jedoch der Schutz eben solcher Personen, welche aufgrund seltener Behinderungen oder hohem Unterstützungsbedarf in besonderem Maße Stigmatisierungen und Benachteiligungen ausgesetzt sind (vgl. Präambel lit. j UN-BRK).<sup>739</sup> Die übermäßige Heranziehung von Kosten- und Ressourcenerwägungen zur Versagung angemessener Vorkehrungen würde folglich dem Sinn und Zweck der Behindertenrechtskonvention zuwider laufen und das Schutzniveau für besonders gefährdete Personen der Behindertenrechtskonvention unangemessen aushöhlen.
- 421 Eine Entbindung öffentlicher Stellen von der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen aufgrund des voraussichtlichen organisatorischen oder wirtschaftlichen Aufwands kommt danach nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände in Betracht.<sup>740</sup> In jedem Fall ist nachzuweisen, dass alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft und zudem ernsthafte Bemühungen zur Identifizierung von kostengünstigen oder kostenneutralen Lösungen unternommen wurden.<sup>741</sup>

---

<sup>738</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25; vgl. CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 47f; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

<sup>739</sup> CRPD, General Comment No. 2, para. 25; CRPD, General Comment No. 1, para. 29 lit. a; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 47; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

<sup>740</sup> Kallehauge, General Themes Relevant to the Implementation of the UN Disability Convention, in: Arnardóttir/Quinn, The UN CRPD: European and Scandinavian Perspectives (2009), S. 201, 211.

<sup>741</sup> CESCR, Statement on 'maximum of available resources' (2007), para. 4ff. und 10 lit. e. Diese für den Vorbehalt progressive Realisierung von WSK-Rechten entwickelten Grundsätze sind auf den Vorbehalt unverhältnismäßigen Belastungen in Bezug auf angemessene Vorkehrungen zu übertragen.

### 3.5.3 Auswirkungen auf die Betroffenen (insb. Schwere der Benachteiligung, Stigmatisierungswirkung und Mehrfachdiskriminierungen)

422 Auf Seiten der betroffenen Person, welche aufgrund von Behinderung angemessene Vorkehrungen verlangt, sind v.a. die Schwere der Benachteiligung in die Abwägung mit einzubeziehen.<sup>742</sup> Ebenso ist relevant, in welchem Umfang durch die Vornahme der jeweiligen Vorkehrungen Abhilfe geschaffen und die Situation der betroffenen Person verbessert werden kann.<sup>743</sup> Dies erfordert die Berücksichtigung von immateriellen und schwer quantifizierbaren Faktoren, wie stigmatisierende oder demütigende Wirkungen, welche einerseits durch die geforderten Vorkehrungen abgemildert oder beseitigt, andererseits durch die Versagung von Vorkehrungen perpetuiert werden würden.<sup>744</sup>

423 **Beispiele:**

**(1) USA: Vande Zande v. Wisconsin**

Veranschaulicht wird dies in einer prominenten aber umstrittenen Entscheidung aus der amerikanischen Rechtspraxis (*Vande Zande v. Wisconsin*) zu einer Art. 5 Abs. 3 UN-BRK entsprechenden Bestimmung des Americans with Disabilities Act (ADA) von 1990.<sup>745</sup> Die im Rollstuhl sitzende Klägerin hatte von ihrem Arbeitgeber die Absenkung des Spülbeckens in der gemeinschaftlichen Büroküche um ca. 5 cm gefordert, damit das Spülbecken auch für sie benutzbar wird. Dieses Verlangen war erstmals im Zusammenhang mit ohnehin geplanten, allgemeinen Renovierungs- und Bauarbeiten in den betreffenden Räumen geäußert worden. Das Gericht hat einen Anspruch der Klägerin auf Schaffung „angemessener Vorkehrungen“ iSd ADA verneint und die Klage abgewiesen. In den gerichtlichen Erwägungen wird es als zumutbar angesehen, dass die Klägerin für tägliche Handlungen wie das Auswaschen ihrer Kaffeetasse - anders als ihre Kollegen/-innen - die (niedrigeren) Waschbecken in den Toilettenräumen benutzen muss. Die Verbesserung der Büro- und Arbeitsbedingungen für die Klägerin durch die angestrebten Änderungsarbeiten wurden dabei vom Gericht als trivial angesehen:

„[The] employer [...] would not be required to expend enormous sums in order to bring about a trivial improvement in the life of a disabled employee.“<sup>746</sup>

424 Unter Geltung der Behindertenrechtskonvention wäre dieses Abwägungsergebnis im Hinblick auf Art. 5 Abs. 2, 3 UN-BRK wohl nicht zu halten.<sup>747</sup> Umfang und Aufwand der erforderlichen Änderungsarbeiten waren verhältnismäßig überschaubar. Ebenso wären die voraussichtlichen Kosten in Höhe von maximal 150 US Dollar für den Arbeitgeber der Klägerin, dem amerikanischen Bundesstaat Wisconsin, wohl tragbar gewesen. Die richterlichen Erwägungen vernachlässigen außerdem die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung, welche die Klägerin im Büroalltag durch den Zwang zur Benutzung des Toilettenwaschbeckens anstatt des Küchenspülbeckens erfährt. Diesbezüglich ist nicht nur relevant, ob beide Einrichtungen objektiv das gleiche Maß an Funktionalität und Praktikabilität bieten. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Nichtbenutzbarkeit der Küche die Sonderstellung der Klägerin aufgrund ihrer

<sup>742</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39 Fn. 40; UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>743</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39 Fn. 40.

<sup>744</sup> De Campos Velho Martel, International Journal on Human Rights 8/14 (2011), 71, 93; Sunstein, University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Papers No. 149 (2007), S. 2.

<sup>745</sup> United States Court of Appeals (7<sup>th</sup> Cir.), *Vande Zande v. State of Wisconsin* Department of Administration R, 44 F3d 538 (1995).

<sup>746</sup> United States Court of Appeals (7<sup>th</sup> Cir.), *Vande Zande v. State of Wisconsin* Department of Administration R, 44 F3d 538 (1995), Ziff. 5.

<sup>747</sup> De Campos Velho Martel, International Journal on Human Rights 8/14 (2009), 71, 93; Sunstein, University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Papers No. 149 (2007), S. 2.

Behinderung unterstreicht und die vollwertige persönliche Einbindung in den Kollegenkreis, welche nicht zuletzt durch soziale und informelle Interaktionen in Gemeinschaftsbereichen wie der Büroküche gefördert und gefestigt wird, erschwert.

425 **(2) Südafrika: Lettie Hazel Oortman v. St Thomas Aquinas Private School<sup>748</sup>**

Das folgende Beispiel aus der südafrikanischen Rechtspraxis illustriert positiv die Auslegung und Anwendung der Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen. In dem Rechtstreit Lettie Hazel Oortman v. St Thomas Aquinas Private School vor dem sog. Equality Court ging es um die Diskriminierung einer Schülerin, welche teilweise auf die Benutzung eines Rollstuhls angewiesen war.

426 Die beklagte Schule hatte unstreitig bereits die folgenden Vorkehrungen für die Schülerin getroffen:

Bereitstellung eines Rollstuhls, eines speziellen Tisches und eines Atemgeräts; Verlegung sämtlicher Unterrichtsstunden in Erdgeschossräume; Zugang zu einer separaten Toilette; Beförderung der Schülerin auf dem Schul- und Heimweg sowie zu Sportveranstaltungen und auf Klassenfahrten; und schließlich finanzielle Förderung durch ein Stipendium.

427 Das zuständige Gericht kam dennoch zur Feststellung einer Diskriminierung der Schülerin, da seitens der Schule nicht alle angemessenen Vorkehrungen getroffen wurden. Dies betraf folgende Einzelpunkte:

- Der Zugang zu den Klassenräumen und zur Toilette wurde durch eine hohe Stufe beeinträchtigt, das Waschbecken war nicht vom Rollstuhl aus erreichbar. Nach Ansicht des Gerichts war die Schule verpflichtet, rollstuhlgerechte Rampen anzubringen und für die behindertengerechte Renovierung des (alten) Schulgebäudes die erforderlichen Mittel im Haushaltsbudget zuzuweisen.
- Die Schulbibliothek war im ersten Stock untergebracht. Nach Ansicht des Gerichts war die Schule verpflichtet, benötigte Bücher für die Schülerin im Erdgeschoss bereitzustellen.
- Die der Schülerin zugewiesene Toilette war in der Regel verschlossen. Nach Ansicht des Gerichts stellte dies für die Schülerin eine unnötige Belastung dar, da sie jedes Mal vor Benutzung eine Lehrkraft um Hilfe bitten musste.<sup>749</sup>
- Einige Lehrer/-innen waren nach dem Vortrag der Schülerin nicht immer zu Hilfestellung hinsichtlich des Rollstuhls bereit oder aber leisteten nur widerwillig bzw. ungeduldig Hilfe; keiner der Lehrer/-innen war im Umgang mit Schüler/-innen mit Behinderungen geschult. Nach Ansicht des Gerichts war die Schulleitung hier zum einen zum Einwirken auf alle Beteiligten verpflichtet, zum anderen sollte die Schule zumindest für einige Lehrer die Teilnahme an relevanten Schulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen anordnen.<sup>750</sup>

---

<sup>748</sup> Equality Court, Case No. 1/2010, Lettie Hazel Oortman v. St Thomas Aquinas Private School and Bernard Langton (Südafrika).

<sup>749</sup> Zwar könnte hier auch argumentiert werden, dass so die zugewiesene Toilette hierdurch vor Vandalismus oder ähnlichen Schädigungsakten von Mitschülern geschützt werde. Insofern dürfte für die Gesamtabwägung des Gerichts aber auch relevant gewesen sein, dass es sich um eine 'reguläre' (Equality Court, aaO) und nicht um eine spezielle behindertengerechte Toilette, welche evtl. besonders Vandalismus gefährdet wäre, handelte. Zudem ließen anscheinend einige Lehrer der Schule die erforderliche Kooperation- und Hilfsbereitschaft vermissen (Equality Court, aaO), was in der Tat nicht unerheblichen Konflikte und Spannungen verursachen dürfte, wenn der betroffene Schülerin die Toilette jedes Mal durch eine Lehrkraft aufgeschlossen werden muss.

<sup>750</sup> Equality Court, Case No. 1/2010, aaO: „*In the light of the abovementioned findings, the following order is made: [...] 3) Second respondent is ordered to investigate the alleged strained relationship between Chelsea and her teachers and to take the necessary steps to solve the problems. Teachers should get the necessary training and gain experience in handling children with disabilities.*“.

- 428 Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung ist weiterhin zu berücksichtigen, ob die Verweigerung der spezifischen Vorkehrungen eine mehrfachdiskriminierende Wirkung begründet oder verstärkt und somit eine Kulminierung von Benachteiligungen verursacht (vgl. Präambel lit. p UN-BRK). Vor diesem Hintergrund ist eine Sensibilisierung von Gesetzgeber und Rechtsanwendern für die Belange besonders gefährdeter Personen, wie etwa Frauen oder Kinder mit Behinderungen, erforderlich.

### 3.5.4 Wechselwirkung mit anderen Rechten, insb. Kernbereichsbetroffenheit

- 429 Darüber hinaus kann die Wechselwirkung mit anderen Rechten der Behindertenrechtskonvention den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen verstärken. Dies gilt umso mehr, je stärker der Kernbereich von Konventionsrechten betroffen ist.

430

#### Beispiel:

Die Behindertenrechtskonvention enthält eine spezifische Gewährleistung der politischen Teilhabe (Art. 29 UN-BRK) von Menschen mit Behinderungen. Dies umfasst zum einen die Garantie des aktiven und passiven Wahlrechts im Sinne der entsprechenden rechtlichen Befugnis. Darüber hinaus sind aber auch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das Wahlrecht von allen Menschen mit Behinderungen tatsächlich ausgeübt werden kann.<sup>751</sup> Dies beinhaltet die barrierefreie Zugänglichkeit von Wahlinformationen, Wahllokalen, Wahlunterlagen sowie letztlich auch die Ermöglichung des eigentlichen Wahlaktes für Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art oder der Schwere der jeweiligen Beeinträchtigung.<sup>752</sup> In den bisherigen Staatenberichtsverfahren wurden diesbezüglich erhebliche Versäumnisse der Vertragsstaaten festgestellt,<sup>753</sup> so beispielhaft:

*„The Committee is concerned that many polling booths are not fully accessible to persons with disabilities and that the information provided to persons with disabilities in consideration of the various types of disabilities.“<sup>754</sup> (Südkorea)*

*„The Committee is concerned about the lack of information on the accessibility and accommodation for persons with disabilities during all stages of electoral cycle, facilitating their exercise of the right to vote [...].“<sup>755</sup> (Schweden)*

*„The Committee is also concerned that election materials are reportedly rarely accessible to blind persons or to persons with learning and intellectual disabilities; that polling stations are often not physically accessible; that ballots may not be accessible to blind persons [...].“<sup>756</sup> (Dänemark)*

---

<sup>751</sup> Lawson, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), 563, 567.

<sup>752</sup> UN HRCouncil, Thematic study on participation in political and public life by persons with disabilities (2011), para. 72; Palleit, in: Aichele, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (2013), 302, 306; Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle?, DIMR Policy Paper No. 18, 2. Aufl. (2011), S. 9.

<sup>753</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 47; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 51; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 59; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 59; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 61; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 48; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 69; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 44 lit. c; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 55.

<sup>754</sup> CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 55.

<sup>755</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 51.

<sup>756</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60.

431 Über die Anpassung der strukturellen Rahmenbedingungen des Wahlverfahrens an allgemeine barrierefreie Standards i.S.v. Art. 9 UN-BRK hinaus ist durch angemessene Vorkehrungen im Einzelfall dafür zu sorgen, dass keine Person aufgrund von Behinderung vom Wahlakt ausgeschlossen wird.<sup>757</sup> Dieser Anspruch auf individualisierte Vorkehrungen zur Ermöglichung des Wahlaktes gemäß Art. 29 UN-BRK i.V.m. Art. 5 Abs. 2, 3 und Art. 2 UN-BRK besteht mit sofortiger Wirkung und erfasst grundsätzliche jede Form der Behinderung oder individuellen Beeinträchtigung.<sup>758</sup> Der UNBRK-Vertragsausschuss betont insbesondere, dass auch für Personen mit (schweren) intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen sowie für solche Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen oder Heimen untergebracht sind, geeignete Vorkehrungen und Assistenzangebote zur Ermöglichung des Wahlaktes getroffen werden müssen:

*„Nevertheless, the Committee remains concerned by: [...] The lack of appropriate measures for ensuring that institutionalized persons with disabilities have access to the polls and can leave the institutions in question in order to vote.“<sup>759</sup> (Argentinien)*

*„Numerous cases of persons in institutions who have not been able to exercise their rights to vote because they lack identity documents or because of the interdiction to leave the institution, absence of special assistance or the distance from polling the station.“<sup>760</sup> (Peru)*

432 Angesichts der fundamentalen Bedeutung<sup>761</sup> des Wahlrechts als Ausdruck der Teilhabe und Mitbestimmung in der Gesellschaft kann der antizipierte logistische, finanzielle oder sonstige Aufwand die Verweigerung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen im Wahlverfahren nur in absoluten Ausnahmefällen rechtfertigen.

433 Die Wechselwirkung mit anderen Konventionsrechten kommt stellenweise durch explizite Normierungen zu angemessenen Vorkehrungen innerhalb der besonderen Rechtsgarantien der Behindertenrechtskonvention zum Ausdruck, so nämlich in Art. 14 Abs. 2 UN-BRK (Freiheit und Sicherheit der Person), Art. 24 Abs. 2 lit. c UN-BRK (Bildung) und Art. 27 lit. i UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung). Da die Behindertenrechtskonvention der Schaffung angemessener Vorkehrungen in diesen Regelungsbereichen eine hervorgehobene Bedeutung zumisst, besteht eine hohe Hürde für die Rechtfertigung der Verweigerung von angemessenen Maßnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Belastungen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass mit der Verweigerung angemessener Vorkehrungen bei gleichzeitiger Betroffenheit der vorgenannten Rechte typischerweise besonders einschneidende Beeinträchtigungen für die betroffene Person verbunden sind. Wirtschaftlichkeits- und Ressourcenerwägungen haben deshalb regelmäßig hinter dem Interesse des Betroffenen zurückzustehen.

434 **Beispiel: Recht auf inklusive Bildung, Diskriminierungsfreiheit und angemessene Vorkehrungen**

Nach der Wertung der Behindertenrechtskonvention leistet die zwangsweise Zuweisung von Schülern/-innen mit Behinderungen an vom allgemeinen Bildungssystem abgekoppelte Förder- oder Sonderschulen der gesellschaftlichen Isolation, Segregation und Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen Vorschub.<sup>762</sup> Der Ausschluss vom Regelschulsystem wirkt sich zudem häufig negativ auf die gleichberechtigte Teilhabe und effektive Rechtsausübung in anderen Bereichen aus, z.B. weil Abschlüsse

---

<sup>757</sup> CRPD, General Comment No. 1, para. 49.

<sup>758</sup> Ausgenommen dürften Fälle sein, in denen auch durch angemessene Vorkehrungen keine Bildung und Kommunikation des Wahlwillens ermöglicht werden kann, so etwa im Fall von tiefgreifenden Bewusstseinsstörungen wie bei Wachkomapatienten.

<sup>759</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 47.

<sup>760</sup> CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 44.

<sup>761</sup> Vgl. UN HRCouncil, Thematic study on participation in political and public life by persons with disabilities (2011), para. 14.

<sup>762</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 43; UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 8 und 18.

von sonderpädagogischen Einrichtungen die späteren beruflichen Chancen auf dem freien Arbeitsmarkt schmälern können.<sup>763</sup>

435 Die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention fordert deshalb gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. a UN-BRK als zentrales Instrument des Diskriminierungsschutzes von Schülern/-innen mit Behinderungen die Übernahme einer „*no rejection*“-Regelung, wonach keine Schüler/-innen gegen ihren Willen bzw. den Willen ihrer Eltern aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden dürfen.<sup>764</sup> In diesem Zusammenhang wird mitunter eine explizite legislative Verankerung empfohlen.<sup>765</sup> Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Vermittlung eines entsprechenden subjektiven bzw. durchsetzbaren Rechts der einzelnen Schüler/-innen auf inklusive Schulbildung.<sup>766</sup>

436 Ergänzt wird der Diskriminierungsschutz von Schülern/-innen mit Behinderungen durch die Gewährleistung angemessener Vorkehrungen (Art. 24 Abs. 2 lit. c, Art. 5 Abs. 2 und 3, Art. 2 UN-BRK), wonach die Unterrichts- und Lernbedingungen an einer allgemeinen Schule erforderlichenfalls an die individuelle Situation des betreffenden Schülers oder der betreffenden Schülerin anzupassen sind.<sup>767</sup> Dies gilt auch und insbesondere, soweit und solange die generelle Implementierung eines volumnfänglich inklusiven Bildungssystems noch nicht hinreichend fortgeschritten ist oder den speziellen Bedürfnissen einzelner Schüler/-innen nicht Rechnung trägt.<sup>768</sup> Angemessene Vorkehrungen i.S.d. Behindertenrechtskonvention schließen dabei auch Schüler/-innen ein, deren Unterrichtung an einer Regelschule unter Umständen extensive Unterstützungsmaßnahmen erfordert.<sup>769</sup>

437 Die Zurückweisung von Schülern/-innen mit Behinderungen von einer Regelschule bzw. die Verweigerung angemessener Vorkehrungen stellt grundsätzlich eine Diskriminierung dar und verstößt gegen die Behindertenrechtskonvention.<sup>770</sup> Der antizipierte oder tatsächliche organisatorische und finanzielle Aufwand des Schulträgers genügt für sich genommen in der Regel nicht zur Rechtsfertigung.<sup>771</sup> Vielmehr sind die Vertragsstaaten auf Grundlage der Behindertenrechtskonvention gehalten, Schulen mit ausreichenden finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen auszustatten,<sup>772</sup> wobei der UNBRK-Vertragsausschuss teilweise sogar die Re-Allokation von Haushaltsmitteln des Förderschulsektors hin zum Ausbau von inklusiver Unterrichtung im Regelschulsystem empfiehlt.<sup>773</sup>

\*\*\*

438 Hinsichtlich der Gewährleistung des Rechts auf inklusive Bildung dürfte die Behindertenrechtskonvention im deutschen Rechtsraum eine Verschiebung der Interessengewichtung zugunsten von Menschen mit Behinderungen bewirken. In der derzeitigen landesrechtlichen Praxis machen viele Schulgesetze die Unterrichtung von Schülern/-innen mit sog. sonderpädagogischem Förderbedarf an Regelschulen weiterhin von einem Ressourcenvorbehalt, d.h. von der Verfügbarkeit finanzieller, sachlicher und personeller Mittel abhängig. Dies beruht nicht zuletzt auf der „*Sonderschule*“-Entscheidung des **Bundesverfassungsgerichts**

---

<sup>763</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 9.

<sup>764</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 26.

<sup>765</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 26.

<sup>766</sup> CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 50.

<sup>767</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 26.

<sup>768</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 26, 42 und 70.

<sup>769</sup> CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 47.

<sup>770</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 41; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44.

<sup>771</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 71; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44f; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 39 und 41; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 47f.

<sup>772</sup> UN HRCouncil, Thematic study on the rights of persons with disabilities to education (2013), para. 71; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 36; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 41; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 37; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 44 lit. a; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 32 lit. d.

<sup>773</sup> CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 36.

vom 8.10.1997 - 1 BvR 9/97, wonach die integrative Unterrichtung von Schülern/-innen mit Behinderungen an einer Regelschule in Anbetracht von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG unter einen entsprechenden Vorbehalt gestellt werden durfte:<sup>774</sup>

*„Ein Einschätzungsspielraum sowie der Vorbehalt des tatsächlich Machbaren und des finanziell Vertretbaren bestehen aber auch bei der Ausgestaltung des Regelungskonzepts durch den Gesetzgeber. Er ist durch Art. 2 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nicht verpflichtet, für das jeweilige Land alle Formen integrativer Schulung bereitzuhalten. Im Rahmen seiner Entscheidungsfreiheit kann er vielmehr von der Einführung solcher Integrationsformen absehen, deren Verwirklichung ihm aus pädagogischen, aber auch aus organisatorischen, personellen und finanziellen Gründen nicht vertretbar erscheint.“<sup>775</sup>*

- 439 Unter Geltung der Behindertenrechtskonvention dürften derartige – als verfassungskonform angesehenen – Einschränkungen in Schulgesetzen nun zu hinterfragen sein:<sup>776</sup> Zwar kann der spezifische pädagogische Bedarf, d.h. das Wohl des Schülers oder der Schülerin, unter Umständen auch zukünftig die Zuweisung an eine Förderschule rechtfertigen, sofern angemessene Vorkehrungen zur Unterrichtung an einer Regelschule nicht möglich sind. Die Begrenzung des organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwands für den Schulträger wird von der Behindertenrechtskonvention dagegen nicht mehr generell als gleichwertiges legitimes Gegeninteresse anerkannt. Dies bedeutet nicht, dass von den Vertragsstaaten fortan wirtschaftlich unmögliche Ausgaben verlangt werden. Wohl aber dürfte sich die staatliche Argumentations- und Rechtfertigungslast beträchtlich erhöht haben.
- 440 Des Weiteren prüft der UNBRK-Vertragsausschuss die Gewährleistung angemessener Vorkehrungen besonders intensiv bei freiheitsentziehenden Maßnahmen in Zusammenschau mit Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 UN-BRK.<sup>777</sup> Die Unterbringung in staatlichem Gewahrsam ist bereits für sich genommen mit gravierenden Einschnitten in die persönlichen Freiheiten und die Selbstbestimmung des Einzelnen verbunden. Ohne angemessene Vorkehrungen, welche behindertenspezifischen Belangen Rechnung tragen, können die negativen Auswirkungen des Freiheitsentzuges für Menschen mit Behinderungen unnötig und unzumutbar verschärft werden.<sup>778</sup> Dies betrifft nicht nur psychiatrische Einrichtungen, sondern generell alle Formen staatlichen oder staatlich angeordneten Gewahrsams (einschließlich der Unterbringung von Menschen mit Behinderungen in Justizvollzugs- und Haftanstalten, z.B. im Rahmen des allgemeinen Strafvollzugs).<sup>779</sup> In diesem Zusammenhang kann die Verweigerung angemessener Vorkehrungen sogar den Tatbestand einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung gemäß Art. 15 UN-BRK erfüllen.<sup>780</sup> Je intensiver die Verweigerung spezifischer Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3

---

<sup>774</sup> Vgl. Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 896.

<sup>775</sup> BVerfG vom 8.10.1997 - 1 BvR 9/97, Rn. 58 (Hervorhebungen hinzugefügt).

<sup>776</sup> Zur Kritik an der „faktischen Entwertung“ des behindertenspezifischen Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Schulbereich vgl. Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 896.

<sup>777</sup> CRPD, Observations on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (2013); CRPD, Statement on Art. 14 (2014); CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 29; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 32; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 34; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 27; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 31.

<sup>778</sup> CRPD, Statement on Art. 14 (2014), para. 4; CRPD, Observations on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (2013), para. 6.

<sup>779</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 29 ; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 31; CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14<sup>th</sup> Session (17 August - 4 September 2015), para 17; Kanter, The Development of Disability Rights under International Law (2015), S. 134.

<sup>780</sup> CRPD, Observations on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (2013), para. 3; CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14<sup>th</sup> Session (17 August - 4 September 2015), para. 18.

i.V.m. Art. 2 UN-BRK auf den Kerngehalt menschenrechtlicher Garantien – insbesondere die Würde und Achtung der Person – zurückwirkt, desto weniger können Aufwand, Schwierigkeit oder gar Kosten angemessener Vorkehrungen zur Rechtfertigung der Nichtvornahme herangezogen werden.

441

#### Beispiel: Angemessene Vorkehrungen in Haftsituationen

Die Bedeutung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen in Haftsituationen illustriert der Fall **Price v. United Kingdom**, welcher 2001 vom EGMR auf Grundlage der EMRK entschieden wurde.<sup>781</sup> Die Klägerin verfügte aufgrund einer Thalidomid/Contergan-Schädigung nicht über ausgebildete Gliedmaßen (Arme/Beine) und litt außerdem unter einer Niereninfektion. Sie war von einem britischen Gericht zu einer einwöchigen Ordnungshaft verurteilt worden. Hiervon wurden insgesamt 4 Tage (3 Nächte) vollstreckt.

442

Die erste Nacht verbrachte die Klägerin in einer Polizeizelle. Ein hinzugezogener Arzt stellte fest, dass das Bett zu hart und deshalb nicht für die Klägerin geeignet war, sodass die Klägerin in ihrem Rollstuhl schlafen musste; dass die Ausstattung des Haftraumes nicht den Bedürfnissen einer Person mit den Behinderungen der Klägerin entsprach (z.B. Notfallknopf und Lichtschalter nicht in erreichbarer Höhe); und dass die Raumtemperatur insgesamt zu kalt war. Eine Verlegung der Klägerin erfolgte nicht, stattdessen wurden ihr Schmerzmittel und eine Heizdecke zur Verfügung gestellt.

443

Für die weiteren beiden Nächte in Gewahrsam wurde die Klägerin auf die Krankenstation einer Haftanstalt verbracht. Der dortige Haftraum war zwar mit einer breiteren Tür für Rollstuhlgang, einem hydraulischen Krankenbett sowie Handgriffen nahe der Toilette ausgestattet. Allerdings war es der Klägerin nicht möglich, ihren elektrischen Rollstuhl aufzuladen, da ihr das Ladegerät von Polizeibeamten abgenommen worden war. Die Nutzung des Rollstuhls in den übrigen Haftbereichen, insbesondere im Speisesaal, war aufgrund von Stufenzugängen nur unter Schwierigkeiten möglich. Zudem war die Klägerin beim Aufsuchen der Toilette sowie der hygienischen Reinigung nach dem Stuhlgang auf Unterstützung angewiesen. Da nur eine weibliche Krankenschwester im Nachdienst eingesetzt war, musste die Klägerin für den Toilettengang zusätzlich die Hilfe zweier männlicher Gefängnismitarbeiter in Anspruch nehmen.

444

Der EGMR hat in dem betreffenden Fall nicht einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) geprüft, sondern kam letztlich zu dem Ergebnis, dass die Haftbedingungen eine entwürdigende Behandlung der Klägerin und damit eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Folterverbot) begründeten.<sup>782</sup> Die Mindestschwelle, die der EGMR bei der Prüfung von Art. 3 EMRK hinsichtlich der Schwere der beanstandeten Misshandlungen anlegt („*minimum level of severity*“), sah das Gericht aufgrund der Gegebenheiten des Einzelfalls, insbesondere der physischen und mentalen Belastungen sowie der gesundheitlichen Belange der Klägerin, als überschritten an.<sup>783</sup> Der Umstand, dass eine Demütigung der Klägerin von den Verantwortlichen der Haftanstalt möglicherweise nicht beabsichtigt worden war, lässt den entwürdigenden Charakter der Haftbehandlung nicht entfallen.<sup>784</sup>

\*\*\*

445

Der Fall **Price v. United Kingdom** würde auch im Lichte der Behindertenrechtskonvention eine Rechtsverletzung der Klägerin begründen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen werden unter Geltung der Behindertenrechtskonvention allerdings insoweit gestärkt, dass bereits die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen als solche eine Diskriminierung (Art. 2 UN-BRK) und damit einen Verstoß

---

<sup>781</sup> EGMR vom 10.07.2001 - Application No. 33394/96 (Price v. United Kingdom).

<sup>782</sup> EGMR vom 10.07.2001 - Application No. 33394/96 (Price v. United Kingdom), para. 30.

<sup>783</sup> EGMR vom 10.07.2001 - Application No. 33394/96 (Price v. United Kingdom), para. 24.

<sup>784</sup> EGMR vom 10.07.2001 - Application No. 33394/96 (Price v. United Kingdom), para. 24.

gegen Art. 5 Abs. 2, 3 UN-BRK begründet. Es ist also insbesondere nicht erforderlich, dass die Schwelle zu einer entwürdigenden Behandlung iSd Folterverbots (Art. 15 UN-BRK) überschritten ist.<sup>785</sup>

446 Zudem verdeutlicht der Beispielsfall, dass allgemeine Maßnahmen zur Schaffung sektoraler Barrierefreiheit gemäß Art. 9 UN-BRK, wie vorliegend das Vorhalten eines rollstuhlgerechten Haftraumes, nicht vollumfänglich den Bedürfnissen aller Menschen mit unterschiedlichen Formen von Behinderung gerecht werden können. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK füllt diese Lücke, indem im Einzelfall eine Pflicht zu zusätzlichen Anpassungsmaßnahmen besteht, wenn etwaige (gruppen- und allgemeinheitsbezogene) Standardvorkehrungen die spezifischen Auswirkungen einer bestimmten Behinderung nicht berücksichtigen und deshalb für die betroffene Person benachteiligende Barrieren geschaffen werden.

447 Für die legislative Umsetzung der Behindertenrechtskonvention bedeutet dies, dass in Ergänzung zu spezifischen Vorgaben zur behindertengerechten Ausgestaltung von Haft- und Gewahrsamsbedingungen ein allgemeiner Anspruch auf angemessene Vorkehrungen in den jeweils einschlägigen Rechtsgrundlagen (z.B. Strafvollzugsgesetze, Gesetze über freiheitsentziehende Maßnahmen) zu verankern ist.

#### 4. Legislative Verankerung des Diskriminierungsverbots der UN-BRK

448 Die konkrete Art und Weise der legislativen Umsetzung des Diskriminierungsverbotes der Behindertenrechtskonvention unterliegt dem Spielraum und der Freiheit der Vertragsstaaten.<sup>786</sup> Es wird aber jedenfalls für erforderlich gehalten, dass in der Rechtsordnung überhaupt umfassende gesetzliche Diskriminierungsverbote für den gesamten öffentlichen (und in gewissem Umfang auch den privaten)<sup>787</sup> Sektor geschaffen werden.<sup>788</sup> Ebenso wie die Behindertenrechtskonvention das Diskriminierungsverbot aufgrund von Behinderungen völkerrechtlich nicht länger nur implizit (Art. 2 Abs. 1 Zivilpakt, Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt) anerkennt, sondern explizit ausspricht, sollte „*Behinderung*“ dabei ausdrücklich als verbotenes Diskriminierungsmerkmal in der innerstaatlichen Rechtsordnung erwähnt werden.<sup>789</sup> Ob dies verfassungsrechtlich (wie Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) oder einfachgesetzlich erfolgt, bleibt den Vertragsstaaten überlassen.<sup>790</sup> Um allerdings zu gewährleisten, dass bei Normkollisionen mit anderen innerstaatlichen Bestimmungen die Rechte und Gewährleistungen der UN-BRK nicht negiert werden, wird von UN-Vertragsgremien regelmäßig eine verfassungsrechtliche Verankerung empfohlen.<sup>791</sup> Zusätzlich kann es erforderlich sein, für bestimmte prioritäre Handlungsfelder sektorale Diskriminierungsverbote gesetzlich zu verankern.<sup>792</sup> Letzteres betrifft insbesondere die Regelungsbereiche Bildung, Beruf und Beschäftigung,

---

<sup>785</sup> Lord/Brown, The role of reasonable accommodations, in: Rioux/Basser/Jones, Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law (2011), 273, 285.

<sup>786</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 40.

<sup>787</sup> Zur schwerpunktmaßen Zuständigkeit des Bundes für die Regelung des Privat- und Wirtschaftsverkehrs vgl. Abschnitt IV.3.2.

<sup>788</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 56; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 15; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 13.

<sup>789</sup> UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 54 und 56; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 12f; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 11; Concluding Observations Paraguay (2013), para. 15.

<sup>790</sup> Vgl. zur Übersicht UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 25ff; zur Frauenrechtskonvention Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), S. 78f.

<sup>791</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 26f. und 30; UN DESA/OHCHR/IPU, Handbook for Parliamentarians on the CRPD (2007), S. 54 und 56; zur Frauenrechtskonvention Byrnes, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW (2012), S. 79.

<sup>792</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 40; CRPD; Tunisia (2011), para. 13; CRPD, Azerbaijan (2014), para. 13f; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 56.

Bau- und Wohnungswesen, Gesundheit, Transport und Verkehr, kulturelle und politische Teilhabe sowie den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Plätzen und (Dienst-)Leistungen.<sup>793</sup>

449 Hinsichtlich der Formulierung von Diskriminierungsverboten ist darauf zu achten, dass der gesamte Schutzbereich der Behindertenrechtskonvention in personeller und sachlicher Hinsicht vollständig abgebildet ist, d.h. alle Menschen mit Behinderungen („leichte“ und „schwere“ Behinderungen, vermeintliche Behinderungen)<sup>794</sup> sowie alle Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen (einschließlich der Benachteiligung von assoziierten Personen)<sup>795</sup> erfasst.<sup>796</sup> Die Reichweite des innerstaatlichen Diskriminierungsschutzes muss also vollumfänglich das weite menschenrechtliche Verständnis<sup>797</sup> von Behinderung der UN-BRK widerspiegeln:

*„The Committee is concerned that the scope of protected rights and grounds of discrimination [...] is narrower than that provided under the Convention and does not provide the same level of legal protection to all persons with disabilities.“<sup>798</sup>*

450 Ferner ist der Entwicklungsoffenheit der Behindertenrechtskonvention (Präambel lit. e UN-BRK) Rechnung zu tragen, damit angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher Verhältnisse sowie medizinischer und technologischer Entwicklungen auch neue Formen von Behinderungen erfasst werden. Bei der innerstaatlichen Umsetzung ist deshalb von starren gesetzlichen Definitionen des Diskriminierungsmerkmals „Behinderung“ abzuraten. Stattdessen besteht eine dynamische Gestaltungsmöglichkeit darin, in Anlehnung an den Konventionswortlaut von Art. 1 S. 2 UN-BRK eine offene Begriffsfestlegung zu wählen („Zu den Menschen mit Behinderungen zählen ...“) und den Schutzbereich gesetzlicher Diskriminierungsverbote anschließend durch legislative Regelbeispiele zu konkretisieren („Erfasst werden insbesondere ...“). Hierdurch wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Rechtssicherheit einerseits und Entwicklungsoffenheit andererseits erzielt.

451 Bei der Formulierung von Diskriminierungstatbeständen ist ferner darauf zu achten, dass auch indirekte oder versteckte Formen von Diskriminierung erfasst werden.<sup>799</sup> Empfehlenswert ist insofern eine Orientierung an der Begriffsdefinition von Diskriminierung in Art. 2 UN-BRK.

---

<sup>793</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 15; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 81; CRC, General Comment No. 9, para. 2; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 13; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 14.

<sup>794</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

<sup>795</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

<sup>796</sup> CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 15.

<sup>797</sup> Vgl. vertiefend Erläuterungen oben [Abschnitt III](#).

<sup>798</sup> CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 14.

<sup>799</sup> CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12.

452 Darüber hinaus fordert der UNBRK-Vertragsausschuss eine gesetzliche Verankerung der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen sowie eine ausdrückliche Normierung, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt.<sup>800</sup> Diesbezügliche Versäumnisse sind derzeit einer der häufigsten Kritikpunkte im Staatenberichtsverfahren.<sup>801</sup>

453 **Beispiel:**

In Deutschland besteht derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene ein explizit gesetzlich verankerter Anspruch auf Schaffung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen.<sup>802</sup> Zwar existieren vereinzelte Regelungen mit einem vergleichbaren Norminhalt. Ein Beispiel ist § 81 Abs. 4 Nr. 4 SGB IX, wonach schwerbehinderte Menschen gegenüber ihrer Arbeitsstelle einen Anspruch auf die behindertengerechte Einrichtung von Arbeitsstätten, einschließlich der Gestaltung der Arbeitsplätze, des Arbeitsumfeldes, der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit haben.<sup>803</sup>

Aus der Regelung wird aber nicht deutlich, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt.<sup>804</sup> Zudem verlangt die UN-BRK eine Verankerung des Anspruchs auf angemessene Vorkehrung auch außerhalb des Arbeitssektors<sup>805</sup> sowie unabhängig von dem Schweregrad<sup>806</sup> der Behinderung.

454 Zur optimalen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention wird ferner die Übernahme der in Art. 2 UN-BRK enthaltenen Legaldefinition von „angemessenen Vorkehrungen“ i.S.v. Art. 2 UN-BRK sowie eine gesetzliche Normierung relevanter Abwägungskriterien empfohlen.<sup>807</sup> Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die gesetzliche Ausgestaltung der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen nicht zu eng, sondern in einem offenen Format erfolgen sollte, um Schutzlücken zu vermeiden.<sup>808</sup>

455 **Beispiel:**

Die Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen durch öffentliche Stellen sollte nicht auf formelles behördliches Handeln oder Verwaltungsverfahren beschränkt werden.

---

<sup>800</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 14; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 15; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 14; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 16; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 13f; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 9f; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 12f.

<sup>801</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Azerbaijan (2014), para. 14; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 15; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 14; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 16; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 13f; CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 9f; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 12f.

<sup>802</sup> Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 5 (2012), S. 2f.

<sup>803</sup> Aichele, Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern, DIMR (Hrsg.), Positionen Nr. 5 (2012), S. 3.

<sup>804</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 914.

<sup>805</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 15.

<sup>806</sup> CRPD, Concluding Observations Spain (2011), para. 20.

<sup>807</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>808</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 10.

- 456 Verdeutlicht wird dies durch eine Entscheidung des **VG Düsseldorf**.<sup>809</sup> In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren ging es um die Übernahme der Kosten eines Gebärdendolmetschers für gehörlose Eltern aus Anlass eines schulischen Elternabends.
- 457 Das VG Düsseldorf weist in der Entscheidung darauf hin, dass die Regelungen des nordrhein-westfälischen Landesgleichstellungsgesetzes über Kommunikationshilfen im Umgang mit Behörden nur auf förmliche Verwaltungsverfahren Anwendung findet. Nicht erfasst sei dagegen die informelle Kommunikation mit öffentlichen Stellen anlässlich eines schulischen Elternabends. Da im nordrhein-westfälischen Schulgesetz ebenfalls keine einschlägigen Regelungen vorgesehen waren und nach Ansicht des Gerichts auch nicht im Wege der Auslegung begründen ließen, wurde die Verwaltungsklage der betroffenen Eltern im Ergebnis abgewiesen. In diesem Zusammenhang weist das VG Düsseldorf auf die landesrechtliche Praxis anderer Bundesländer hin, welche in Gleichstellungsgesetzen, Kommunikationshilfeverordnungen o.ä. teilweise explizite Regelungen zu Vorkehrungen für die Kommunikation von Eltern mit Hör- oder Sprachbeeinträchtigungen mit der Schule außerhalb formeller Verwaltungsverfahren vorsehen.<sup>810</sup>
- 458 Ob im Lichte der Behindertenrechtskonvention in dem konkreten Rechtsstreit eine andere Entscheidung geboten gewesen wäre, kann dahinstehen.<sup>811</sup> Die Entscheidung des VG Düsseldorf verdeutlicht jedoch, dass auch außerhalb formeller Verfahren ein Bedürfnis zur Schaffung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zur Überwindung situationsspezifischer Hindernisse entstehen kann. Im Rahmen der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention obliegt es daher den Vertragsstaaten, entsprechende gesetzliche Schutzlücken zu identifizieren und soweit wie möglich zu schließen.
- 459 Unter Heranziehung des „twin-track“-Konzeptes<sup>812</sup> sollten Vertragsstaaten ferner erwägen, die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen nicht nur in allgemeinen Anti-Diskriminierungs- oder Behindertengleichstellungsgesetzen, sondern zusätzlich auch in sektorspezifischen Regelungen zu verankern.<sup>813</sup> Besonders empfohlen wird dies v.a. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Beruf und Beschäftigung.<sup>814</sup> Zu den weiteren prioritären Handlungsfeldern hinsichtlich der Gewährleistung angemessener Vorkehrungen zählen zudem, wie gezeigt, freiheitsentziehende Maßnahmen<sup>815</sup> sowie die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Wahlen<sup>816</sup>.

---

<sup>809</sup> VG Düsseldorf, 11.11.2011 – Az. 18 K 3661/11.

<sup>810</sup> Das VG Düsseldorf nennt als Beispiele die Länder Bayern, Thüringen und Berlin. Ähnlich findet auch § 1 Abs. 2 der Hessischen Kommunikationshilfeverordnung (außerhalb von Verwaltungsverfahren) auf die Kommunikation zwischen Eltern und Schule Anwendung und zwar auch außerhalb von formellen Verwaltungsverfahren. Aufgrund des einschränkenden Zusatzes in § 1 Abs. 2 S. 2 HessKHV („gilt nicht [...] für andere schulische Veranstaltungen“) ist die hessische Regelung allerdings ein wenig enger gefasst, als beispielsweise die bayerische Parallelvorschrift in § 1 Abs. 1 BayBGG.

<sup>811</sup> Nach den Feststellungen des VG Düsseldorf hatten die Kläger dem Schulträger weder Gelegenheit gewährt, ihnen für einen bestimmten Anlass einen Gebärdendolmetscher bereitzustellen, noch dargetan, ob und in welcher Höhe ihnen durch die eigene Beauftragung eines gewerblichen Dolmetschers oder einer Dolmetscherin überhaupt Kosten entstanden waren.

<sup>812</sup> Vgl. oben Erläuterungen in [Abschnitt IV. 4.1](#).

<sup>813</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 11; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 13; CRPD, Concluding Observations Sweden (2014), para. 10; vgl. auch UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39.

<sup>814</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 11; CRPD, Concluding Observations Tunisia (2011), para. 13.

<sup>815</sup> CRPD, Observations on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (2013); CRPD, Statement on Art. 14 (2014); CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 29; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 32; CRPD, Concluding Observations New Zealand (2014), para. 34; CRPD, Concluding Observations Hungary (2012), para. 27.

<sup>816</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 47; CRPD, Concluding Observations Australia (2013), para. 51; CRPD, Concluding Observations Costa Rica (2014), para. 59; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 60; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 59; CRPD, Concluding Observations New

## 5. Rechtsschutz und prozessuale Durchsetzung des Diskriminierungsverbots

- 460 Der individualschützenden Ausrichtung des Diskriminierungsverbots der Behindertenrechtskonvention ist durch die Verankerung entsprechender durchsetzbarer subjektiver Rechte in der innerstaatlichen Rechtsordnung Rechnung zu tragen. Die Vertragsstaaten müssen danach Rechtsbehelfe vorsehen, mit denen der Einzelne Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot geltend machen kann.<sup>817</sup>
- 461 Ergänzend zum gerichtlichen Rechtsschutz werden auch Verwaltungsrechtsbehelfe<sup>818</sup> und die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen<sup>819</sup> grundsätzlich als geeignete Mechanismen angesehen, um unter Umständen sogar schneller und einfacher Diskriminierungsvorwürfen nachzugehen und Abhilfe zu schaffen.<sup>820</sup>
- 462 Die Inanspruchnahme von gerichtlichen oder sonstigen Beschwerdemöglichkeiten gegen Diskriminierungen muss für die Betroffenen ohne erhebliche Schwierigkeiten (d.h. auch ohne übermäßige Kostenlast<sup>821</sup>) innerhalb eines angemessenen Zeitraums möglich sein.<sup>822</sup> Der UNBRK-Vertragsausschuss hat diesbezüglich in den Vertragsstaaten teilweise eine Vereinfachung der gerichtlichen und administrativen Rechtbehelfsverfahren angemahnt<sup>823</sup> bzw. bei überlangen Verfahrensdauern die Einrichtung von gerichtlichen und/oder administrativen „*fast-track*“-Verfahren<sup>824</sup> für Rechtsschutzgesuche gegen behauptete Diskriminierungen vorgeschlagen.
- 463 Des Weiteren werden zwar die Kompensation von Diskriminierungsoptfern sowie Sanktionen gegen die verantwortlichen Akteure als wichtige Mechanismen zur effektiven Umsetzung des Diskriminierungsgebotes angesehen.<sup>825</sup> Die Behindertenrechtskonvention zielt jedoch nicht zwangsläufig auf eine finanzielle Kompensation oder Entschädigung auf Sekundärebebene ab.<sup>826</sup> Vorrangiger Schutzzweck ist vielmehr die Beseitigung der eigentlichen Diskriminierung, d.h. die Abschaffung, Ersetzung oder Änderung der Maßnahme, von welcher die diskriminierende Wirkung ausgeht, sowie die Unterbindung von weiteren Diskriminierungen für die Zukunft.<sup>827</sup> Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes gegen Diskriminierungen setzt damit auf Seiten der angerufenen gerichtlichen

---

Zealand (2014), para. 61; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 48; CRPD, Concluding Observations Paraguay (2013), para. 69; CRPD, Concluding Observations Peru (2012), para. 44 lit. c; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 55.

<sup>817</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 13; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 15; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 16.

<sup>818</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 16; vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 40; CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 7.

<sup>819</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 15; CRPD, Concluding Observations Ecuador (2014), para. 15.

<sup>820</sup> CESCR, General Comment No. 20, para. 40.

<sup>821</sup> CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 12.

<sup>822</sup> CRPD, Concluding Observations Republic of Korea (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 12; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 16.

<sup>823</sup> CRPD, Concluding Observations Argentina (2012), para. 12.

<sup>824</sup> CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 16.

<sup>825</sup> CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 12; CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 16; CRPD, Concluding Observations El Salvador (2013), para. 14-16.

<sup>826</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 13.

<sup>827</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 13; CRPD, Concluding Observations Ecuador (2014), para. 14f.; CRPD, Republic of Korea (2014), para. 11f; vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 32.

Spruchkörper und sonstigen Beschwerdestellen entsprechende Anordnungsbefugnisse (Beseitigung und Unterlassung) voraus.<sup>828</sup>

464

**Beispiel:**

Im Staatenberichtsverfahren von Österreich hat der UNBRK-Vertragsausschuss kritisiert, dass - außer im Arbeitssektor - bei Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen den Betroffenen nur eine finanzielle Entschädigung, nicht aber Abhilfe in der Sache gewährt wird:

*„However, it notes that with the exception of the employment sector, where training programmes and improvement to employment conditions may be mandated, the only remedy available to victims of discrimination based on disability is financial compensation. [...] The Committee recommends that the discrimination laws be strengthened by broadening the scope of available remedies to include other remedies that require a change in the behaviour of people who discriminate against persons with disabilities, such as injunctive powers.“<sup>829</sup>*

465

Angesicht der Regelungsintention der Behindertenrechtskonvention, Menschen mit Behinderungen besser vor Mehrfachdiskriminierung (etwa aufgrund des Geschlechts) zu schützen (Präambel lit. p UN-BRK), müssen die Vertragsstaaten auch in dieser Hinsicht geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung von effektivem Rechtsschutz ergreifen.<sup>830</sup> Dies setzt grundsätzlich voraus, dass Beschwerden von Diskriminierungsopfern neben dem Anknüpfungsmerkmal der Behinderung zugleich auf weitere Diskriminierungsgründe gestützt werden können und die erkennenden Rechtsschutzstellen das Vorliegen einer verschärften Diskriminierung aufgrund zusätzlicher Merkmale prüfen und in ihrer Entscheidung berücksichtigen können.<sup>831</sup>

466

Hinsichtlich der Beweislastverteilung bei der Geltendmachung einer Diskriminierung in Rechtsschutzverfahren enthält die Behindertenrechtskonvention keine eigene Regelung. In Anlehnung an die Auslegung der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie, der EMRK sowie anderer völkerrechtlicher Diskriminierungsverbote ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer das Vorliegen einer Behinderung sowie Umstände darlegen muss, aus denen sich zumindest der glaubhafte Anschein (prima facie)<sup>832</sup> einer Benachteiligung ergibt.<sup>833</sup> Von einem Verstoß gegen allgemeine Standards für Barrierefreiheit geht insofern zumindest eine Indizwirkung aus.<sup>834</sup> Der Beklagte hat dann die Umstände

<sup>828</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 13; CRPD, Observations finales Belgique (2014), para. 12; CRPD, Republic of Korea (2014), para. 12; vgl. CEDAW, General Recommendation No. 28, para. 32.

<sup>829</sup> CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 12f.

<sup>830</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 16f; CRPD, Concluding Observations Austria (2013), para. 12f; CRPD, Concluding Observations Ecuador (2013), para. 14f.

<sup>831</sup> CRPD, Concluding Observations Denmark (2014), para. 16f; CRPD, Concluding Observations Ecuador (2013), para. 14f.

<sup>832</sup> So auch Erwagungsgrund 31 der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG) welche in den Verhandlungen der UN-BRK als Vorbild diente: „Eine Änderung der Regeln für die Beweislast ist geboten, wenn ein glaubhafter Anschein einer Diskriminierung besteht. Zur wirksamen Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist eine Verlagerung der Beweislast auf die beklagte Partei erforderlich, wenn eine solche Diskriminierung nachgewiesen ist. Allerdings obliegt es dem Beklagten nicht, nachzuweisen, dass der Kläger einer bestimmten Religion angehört, eine bestimmte Weltanschauung hat, eine bestimmte Behinderung aufweist, ein bestimmtes Alter oder eine bestimmte sexuelle Ausrichtung hat.“.

<sup>833</sup> CERD, Concluding Observations Australia (2010), para. 25f; Henrard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 52; Richtlinie 2000/78/EG, Erwagungsgrund 31; EuGH, S. Coleman v. Attridge Law, 17.07.2008, C-303/06, Ziff. 54; EGMR, Kiss v. Hungary, 29.01.2013, Application No. 11146/11, Ziff. 108; zur Praxis des EGMR ferner Clayton/Tomlinson, The Law of Human Rights, 2. Aufl. (2009), Rn. 17.197.

<sup>834</sup> OHCHR, CRPD Trainings Guide (2014), S. 87; nach Vorschlag der Monitoring-Stelle soll bei Verstößen gegen die Pflicht zum Barriereabbau bzw. zur Herstellung von Barrierefreiheit eine diskriminierungsrelevante Benachteiligung gesetzlich vermutet werden, vgl. DIMR (Hrsg.), Vorschläge zur Reform des Behindertengleichstellungsrechts (2012), S. 9.

darzulegen und nachzuweisen, aus denen sich eine Rechtfertigung ergibt.<sup>835</sup> Spezifisch in Bezug auf angemessene Vorkehrungen (Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UN-BRK) obliegt der Nachweis einer unverhältnismäßigen oder unbilligen Belastung der verantwortlichen Stelle, welche die Vorkehrungen verweigert. Dieser Grundsatz findet sich in fast allen internationalen und nationalen Rechtsinstrumenten zu angemessenen Vorkehrungen, welche in den Verhandlungen zur UN-BRK als Vorbild herangezogen wurden.<sup>836</sup>

## 6. Besondere Maßnahmen („*special measures*“), Art. 5 Abs. 4 UN-BRK

- 467 Die Behindertenrechtskonvention normiert in Art. 5 Abs. 4 UN-BRK, dass sog. besondere Maßnahmen („*special measures*“) zur Herstellung und Beschleunigung der faktischen Gleichberechtigung nicht als Diskriminierung angesehen werden.<sup>837</sup> Die Vorschrift bezieht sich auf Fördermaßnahmen, welche Menschen mit Behinderungen als strukturell benachteiligte Gruppe zugutekommen und die faktische, teils historisch bedingte<sup>838</sup> Unausgewogenheit gesellschaftlicher Teilhabe überwinden sollen.<sup>839</sup> Prominente Beispiele sind Quoten<sup>840</sup> im Erwerbsleben einschließlich des öffentlichen Dienstes, die Berücksichtigung von Sozialpunkten bei der Vergabe von Studien- und Ausbildungsplätzen oder das Angebot spezifischer Schulungs- und Fortbildungsprogramme für Menschen mit Behinderungen.
- 468 Besondere Maßnahmen i.S.v. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK sind schon aufgrund der Regelungssystematik der Behindertenrechtskonvention von den angemessenen Vorkehrungen in Art. 5 Abs. 3 UN-BRK zu unterscheiden.<sup>841</sup> Angemessene Vorkehrungen beziehen sich stets auf einen Einzelfall, d.h. auf den Ausgleich eines feststellbaren individuellen Nachteils aufgrund einer Behinderung.<sup>842</sup> Demgegenüber sind besondere Maßnahmen gemäß Art. 5 Abs. 4 UN-BRK gruppenbezogen. Einem bestimmten Personenkreis wird aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit ein Vorteil gewährt, ohne dass es auf eine etwaige individuelle Benachteiligung bzw. tatsächliche Diskriminierung des Begünstigten ankommt.<sup>843</sup> Besondere Maßnahmen dienen in dieser Hinsicht dazu, den Prozess der gesellschaftlichen Gleichstellung allgemein zu beschleunigen und die Unterrepräsentanz von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Bereichen menschlichen und gesellschaftlichen Lebens abzubauen. Während die Schaffung angemessener Vorkehrungen als Teil des Diskriminierungsverbotes als subjektives und einklagbares Recht

---

<sup>835</sup> CERD, Concluding Observations Australia (2010), para. 25f; Hennard, ‘Equality of Individuals’, in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 52; vgl. EGMR vom 29.01.2013 - Application No. 11146/11 (Kiss v. Hungary), para. 108.

<sup>836</sup> UN Ad hoc Committee, ‘The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation’, Background conference document prepared by the UN Department of Economic and Social Affairs (2005), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

<sup>837</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; Von Bernstorff, ZaöRV 67 (2007), 1041, 1049.

<sup>838</sup> Der konkrete Nachweis einer historischen Benachteiligung wird als Legitimation für besondere Maßnahmen aber nicht notwendigerweise vorausgesetzt, vgl. CERD, General Recommendation No. 32, para. 22; CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 20.

<sup>839</sup> Vgl. Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>840</sup> Vgl. OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90f; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>841</sup> UNHCR, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>842</sup> CRPD, General Comment No. 2 (2014), para. 25; CRPD, Concluding Observations China (2012), para. 12; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>843</sup> Vgl. CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 18; Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

zu gewährleisten ist, besteht grundsätzlich kein individueller Anspruch auf die Vornahme bestimmter Fördermaßnahmen i.S.v. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK.<sup>844</sup>

469

**Beispiele:**

**Abgrenzung von Angemessenen Vorkehrungen – Barrierefreiheit/Zugänglichkeit – Besonderen Maßnahmen**

Für einen individuellen Schüler oder eine Schülerin mit Behinderungen besteht gemäß Art. 5 Abs. 2, Abs. 3 i.V.m Art. 2 UN-BRK unmittelbar ein subjektiver Anspruch auf **angemessene Vorkehrungen**, damit ein Schulbusservice zur lokalen Schule von ihm genutzt werden kann. Der Inhalt der angemessenen Vorkehrungen hängt von den spezifischen Bedürfnissen des betroffenen Schülers oder der Schülerin sowie dem jeweiligen Anpassungsaufwand (Prüfung einer unverhältnismäßigen Belastung) ab. In Betracht kommt u.a. die Nutzung einer mobilen Rampe, der Einsatz eines anderen Fahrzeugs (z.B. mit breiteren Türen), eine personelle Einstiegs-/Ausstiegshilfe oder die Begleitung durch eine Assistenzperson während der Fahrt.

470

Daneben ist der verantwortliche Träger des Schulbussystems objektiv verpflichtet, gemäß Art. 9 UN-BRK graduell gruppenbezogene **barrierefreie Standards** zu implementieren, die generell eine Nutzung des Schulbusses durch Schüler/-innen mit physischen, sensorischen, geistigen oder psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen ermöglichen. Sofern dabei die spezifischen Bedürfnisse eines Schülers oder einer Schülerin mit einer seltenen, multiplen oder komplexen Form von Beeinträchtigungen im Rahmen standardisierter Barrierefreiheit nicht antizipiert werden konnten, besteht ergänzend ein subjektiver Anspruch der Betroffenen auf zusätzliche individuelle (angemessene) Vorkehrungen.

471

Zum Ausgleich der strukturell schwierigeren Ausgangsbedingungen von Schülern/-innen mit Behinderungen, welche auch durch Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen nicht vollständig kompensiert werden, kann als **besondere Maßnahme** zur Förderung von Schülern/-innen mit Behinderungen gemäß Art. 5 Abs. 4 UN-BRK ein kostenloses Schülerticket gewährt werden.

472

Anders als etwa Art. 2 Abs. 2 Anti-Rassendiskriminierungskonvention statuiert der Wortlaut von Art. 5 Abs. 4 UN-BRK („gelten nicht als Diskriminierung“) dem Anschein nach nur eine Ermächtigung, aber keine Verpflichtung zu besonderen Maßnahmen. Im Hinblick auf die fast wortgleiche Formulierung in Art. 4 Abs. 1 Frauenrechtskonvention („shall not be considered discriminatory“) geht das zuständige UN-Vertragsgremium dennoch von einer Pflicht zum Ergreifen besonderer Maßnahmen aus, wenn dies zur Umsetzung der Konventionsziele erforderlich ist.<sup>845</sup> Diese Auslegung ist auf die Behindertenrechtskonvention übertragbar: Jedenfalls in Bereichen, in denen eine gravierende tatsächliche Benachteiligung und Unterrepräsentanz von Menschen mit Behinderungen vorherrscht, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, nachvollziehbare Anstrengungen einschließlich besonderer Fördermaßnahmen zur stärkeren Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu unternehmen.<sup>846</sup>

<sup>844</sup> Degener, ZaöRV 65 (2005), 887, 915.

<sup>845</sup> CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 24; Raday, in: Freemann/Chinkin/Rudolf, Article 4, S. 128; vgl. ferner UN HRC, General Comment No. 18, para. 10; CESCR, General Comment No. 20, para. 9; Nowak, CCPR (2005), Rn. 54.

<sup>846</sup> CESCR, General Comment No. 5, para. 10; ähnlich für eine Übertragung der Auslegungspraxis des UN-Frauenrechtsausschusses auf den Zivilpakt Nowak, CCPR (2005), Rn. 54.

- 473 In der Sache besteht aber weiter ein großer Ermessensspielraum, in welcher Form und in welchem Umfang die Vertragsstaaten besondere Maßnahmen i.S.v. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK ergreifen.<sup>847</sup> Dabei legitimiert die grundsätzliche Zulässigkeit von besonderen Maßnahmen auf Grundlage der Behindertenrechtskonvention keineswegs jede willkürliche Differenzierung zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen oder zwischen verschiedenen Erscheinungsformen von Behinderungen. Denn eine übermäßige Bevorteilung würde gesellschaftliche Klischees und Stigmatisierungen, welche Menschen mit Behinderungen in der Rolle von hilfsbedürftigen und unselbstständigen Empfängern staatlicher Fürsorge sehen, zementieren.<sup>848</sup> Übermäßige Sondervorteile zugunsten von Menschen mit Behinderungen perpetuieren häufig das medizinische Modell und laufen somit im Ergebnis dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderungen und den Zielen der Behindertenrechtskonvention zuwider.
- 474 Etwaige Fördermaßnahmen müssen deshalb erkennbar eine sachliche Zwecksetzung, nämlich die Beschleunigung der tatsächlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in einem bestimmten politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, bürgerlichen oder sonstigen Kontext verfolgen und hierzu auch einen geeigneten Beitrag leisten.<sup>849</sup> Zudem sind Fördermaßnahmen nur in dem Umfang und für den Zeitraum zulässig, solange noch ein entsprechendes Bedürfnis aufgrund der fortbestehenden faktischen Ungleichheit von Menschen mit Behinderungen in dem betreffenden Lebensbereich besteht.<sup>850</sup> Mit Zweckerreichung, also bei Hinfälligkeit des (gruppenbezogenen) Förderbedürfnisses, sind die Fördermaßnahmen zu beenden:<sup>851</sup>

*„Yet such measures are permissible only to the extent they redress the imbalance in the enjoyment of human rights between persons with and without disabilities.“<sup>852</sup>*

- 475 Dem steht nicht entgegen, dass besondere Maßnahmen i.S.v. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK neben temporären Regelungen in gewissem Umfang auch dauerhafte Instrumente erfassen.<sup>853</sup> Insofern ist zu unterscheiden: Sofern Fördermaßnahmen zur Beschleunigung gesellschaftlichen Wandels, insbesondere der Überwindung historischer Benachteiligungen und Vorurteile konzipiert sind, ist ihre Anwendung auf eine vorübergehende (wenn auch unter Umständen lange) Dauer zu beschränken.<sup>854</sup> Demgegenüber können Maßnahmen, welche dauerhaft fortbestehende strukturelle Hindernisse für Menschen mit Behinderungen adressieren, auf eine zeitlich unbegrenzte Förderung angelegt sein. In dieser Hinsicht bestehen Parallelen zu Art. 4 Abs. 2 Frauenrechtskonvention, worin ebenfalls dauerhafte besondere Maßnahmen zugunsten von Frauen zugelassen werden und zwar insbesondere sofern diese an biologische Faktoren, aus denen sich unterschiedliche Ausgangsbedingungen zwischen Männern und Frauen ableiten lassen, anknüpfen.<sup>855</sup>

---

<sup>847</sup> Nowak, CCPR (2005), Rn. 54.

<sup>848</sup> Vgl. ähnlich zur Frauenrechtskonvention CEDAW, General Recommendation No. 20, para. 21.

<sup>849</sup> Vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 9; CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 18 und 21; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 27.

<sup>850</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90; vgl. Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 27.

<sup>851</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90; vgl. Art. 1 Abs. 4 CERD; CESCR, General Comment No. 20, para. 9; CEDAW, General Recommendation No. 20, para. 20; Wolfrum, in: FS Zuleeg (2005), 385, 390; Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 27.

<sup>852</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90.

<sup>853</sup> UN HRCouncil, Thematic study on enhancing awareness and understanding of the CRPD (2009), para. 39; OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90; vgl. CESCR, General Comment No. 20, para. 9.

<sup>854</sup> Henrard, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, MPEPIL, Ziff. 54.

<sup>855</sup> CEDAW, General Recommendation No. 25, para. 16; Raday, in: Freeman/Chinkin/Rudolf, CEDAW, Article 4, S. 136.

476

**Beispiele:**

**(1) Quoten: Temporäre besondere Maßnahmen<sup>856</sup>**

Quoten im Erwerbsleben oder an Hochschulen können vorübergehend dazu eingesetzt werden, die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. In diesem Zusammenhang können Quoten unter Umständen dazu beitragen, dass sich der quantitative Anteil von Erwerbstätigen kurz- und mittelfristig erhöht. Hierdurch werden für die Begünstigten effektive Chancen für ein Fortkommen im Berufsleben oder im Studium eröffnet.<sup>857</sup> Zugleich können durch die stärkere Repräsentanz von Menschen mit Behinderungen im Arbeits- und Universitätsumfeld gesellschaftliche Berührungsängste und Vorurteile abgebaut werden.

477

Andererseits werden Quoten nicht uneingeschränkt als geeignetes Instrument gesehen, um die Situation von Menschen mit Behinderungen nachhaltig zu verbessern.<sup>858</sup> Denn Quotenregelungen können auch den unerwünschten Effekt haben, dass Vorurteile und Stereotypen bezüglich Menschen mit Behinderungen bestärkt werden. Von Außenstehenden werden Quotenprogramme oftmals so wahrgenommen, dass die gruppenspezifische Förderung nicht gesellschaftliche und einstellungsbedingte Barrieren der Umwelt, sondern individuelle Leistungsdefizite und fehlende Qualifikationen der Begünstigten ausgleicht.<sup>859</sup> Somit lässt sich allein über Quotenregelungen nicht die vollwertige Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen erreichen, da unterschwellig weiterhin die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen als hilfsbedürftig und weniger befähigt perpetuiert wird. Folglich können Quotenregelungen zwar als temporäre Überbrückungsmaßnahme sinnvoll sein, um den gesellschaftlichen Inklusionsprozess überhaupt anzustoßen. Langfristig ist eine vollwertige Inklusion als Ziel der Behindertenrechtskonvention aber wohl erst dann erreicht, wenn Menschen mit Behinderungen ohne entsprechende Quoten gleichberechtigte Chancen im Studium und im Arbeitsleben erfahren.

478

**(2) Stellplätze: Dauerhafte besondere Maßnahmen<sup>860</sup>**

Stell- und Parkplatzkontingente, die im öffentlichen Straßenraum oder in Parkhäusern für Menschen mit Behinderungen reserviert sind, stellen ebenfalls gruppenbezogene besondere Maßnahmen gemäß Art. 5 Abs. 4 UN-BRK dar. Derartige Regelungen basieren auf der Annahme, dass Menschen mit bestimmten Behinderungen (insbesondere Gehbeeinträchtigungen, sonstige Mobilitätseinschränkungen sowie visuelle Beeinträchtigungen) beim physischen Fortkommen im Alltag insgesamt größeren Herausforderungen ausgesetzt sind. Das Zurücklegen längerer Distanzen zwischen Transportmittel und Zieldestination bedeutet für die Betroffenen regelmäßig einen exponentiell höheren Aufwand aufgrund von größerer physischer Anstrengungen oder Orientierungsschwierigkeiten, ebenso erfordert die Navigation mit Mobilitätshilfen wie Rollstühlen einen größeren Bewegungsradius auf der Parkfläche. Hinzukommt, dass den Betroffenen selbst bei Verwirklichung barrierefreier Standards für Transportinfrastruktur weniger Transportalternativen zur Auswahl stehen, als Menschen ohne entsprechende Beeinträchtigungen.

Diese spezifischen Sonderbelastungen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen werden auch durch den Abbau von umwelt- und einstellungsbedingten Barrieren nicht vollständig hinfällig. Deshalb erfüllen designierte Stellplätze für Menschen mit Behinderungen dauerhaft eine sinnvolle Funktion zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.<sup>861</sup>

<sup>856</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90.

<sup>857</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 91.

<sup>858</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 91.

<sup>859</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 91; vgl. CEDAW, General Recommendation No. 20, para. 21 und 23.

<sup>860</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90.

<sup>861</sup> OHCHR, CRPD Training Guide (2014), S. 90.

479 Besondere Maßnahmen auf Grundlage von Art. 5 Abs. 4 UN-BRK dürfen nicht entgegen der Zielsetzung der Behindertenrechtskonvention in der Aufrechterhaltung von getrennten rechtlichen und gesellschaftlichen Standards für Menschen mit und ohne Behinderungen resultieren.<sup>862</sup> Vor diesem Hintergrund sollten Regelungen, welche der Absonderung von Menschen mit Behinderungen in separaten Einrichtungen, Wohn- und Lebensformen oder Arbeitsstätten Vorschub leisten - unabhängig von sonstigen Rechtfertigungsmöglichkeiten - prinzipiell nicht auf Art. 5 Abs. 4 UN-BRK gestützt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffende Maßnahme gegen oder ohne den Willen der Betroffenen erfolgen kann.

480

**Beispiel:**

In der Entscheidung des **VGH Hessen vom 12.11.2009 - 7 B 2763/09** hat das Gericht die zwangsweise Zuweisung einer Schülerin mit Behinderungen an eine Förderschule als mit der Behindertenrechtskonvention vereinbar angesehen und dazu in den Entscheidungsgründen u.a. folgende Erwägungen angeführt:

*„Die Zuweisung eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf an eine Förderschule ist indes nicht zwingend eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK [...]. Vielmehr kann eine solche Zuweisung – je nach Lage des Einzelfalls – eine besondere Maßnahme darstellen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich ist und nach Art. 5 Abs. 4 BRK nicht als Diskriminierung im Sinne des Überreinkommens [sic] gilt [...].“*

481

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich der Anwendungsbereich von „besonderen Maßnahmen“ gemäß Art. 5 Abs. 4 UN-BRK jedenfalls nicht auf Sonderbehandlungen bezieht, denen Menschen mit Behinderungen staatlicherseits zwangsweise, d.h. gegen ihren Willen unterworfen werden. Kennzeichnend für Maßnahmen gemäß Art. 5 Abs. 4 UN-BRK ist vielmehr eine Förderung der betroffenen Personen oder Rechtskreiserweiterung, gegebenenfalls unter Gewährung eines (Sonder-)Vorteils oder einer Begünstigung. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK ist demgegenüber keine Rechtfertigungsnorm für Rechtsverkürzungen gegenüber den jeweiligen Maßnahmeaddressaten/-innen.

---

<sup>862</sup> Bayefsky, Human Rights Law Journal 11 (1990), 1, 27; vgl. explizit den Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 Anti-Rassendiskriminierungskonvention; dazu CERD, General Recommendation No. 32, para. 26.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

### Materialien der UN-Vertragsgremien

#### **United Nations Committee Against Torture (CAT)**

*United Nations Committee against Torture (CAT), 'General Comment No. 3: Implementation of article 14 by States parties' (19 November 2012), UN Doc CAT/C/GC/3.*

*United Nations Committee against Torture (CAT), 'Observations on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners' (16 December 2013), UN Doc CAT/C/51/4.*

#### **United Nations Committee on Cultural, Economic and Social Rights (CESR)**

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'An Evaluation of The Obligation To Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' Under An Optional Protocol To the Covenant. Statement' (10 May 2007), UN Doc E/C.12/2007/1.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'Concluding Observations submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, The Crown Dependencies and The Overseas Dependent Territories' (5 June 2002), UN Doc E/C.12/1/Add.79.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)' (14 December 1990), UN Doc E/1991/23.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 5: Persons with Disabilities' (9 December 1994), UN Doc E/1995/22.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant' (3 December 1998), UN Doc E/C.12/1998/24.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)' (11 August 2000), UN Doc E/C.12/2000/4.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)' (2 July 2009), UN Doc E/C.12/GC/20.*

*United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'Report on the Thirty-Eight and Thirty-Ninth Session: Supplement No. 2' (2009), UN Doc E/C.12/2007/3.*

### **United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)**

*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, ‘General Recommendation No. 23: Political and Public Life’ (1997), UN Doc A/52/38, enthalten in: United Nations International Human Rights Instruments, Volume II: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies (27 May 2008), UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II).

*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, ‘General Recommendation No. 18: Disabled Women’ (1991), UN Doc A/46/38, enthalten in: United Nations International Human Rights Instruments, Volume II: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies (27 May 2008), UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II).

*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, ‘General Recommendation No. 19: Violence against Women’ (1993), UN Doc A/47/38, enthalten in: United Nations International Human Rights Instruments, Volume II: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies (27 May 2008), UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II).

*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*, ‘General Recommendation No. 25: On article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures’ (2004), enthalten in: United Nations International Human Rights Instruments, Volume II: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies (27 May 2008), UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II).

*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, ‘General Recommendation No. 28: On the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women’ (16 December 2010), UN Doc CEDAW/C/GC/28.

*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, ‘Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Nicaragua’ (2 February 2007), UN Doc CEDAW/C/NIC/CO/6.

### **United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)**

*United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, ‘General Recommendation No. 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms [of] Racial Discrimination’ (24 September 2009), UN Doc CERD/C/GC/32.

*United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, ‘Communication No. 11/1998, Miroslav Lacko v Slovak Republic’ (21 October 1998), UN Doc CERD/C/59/D/11/1998.

*United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, ‘Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Australia’ (27 August 2010), UN Doc CERD/C/AUS/CO/15-17.

**United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)**

**United Nations Ad Hoc Committee on Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities**

*United Nations Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, Draft Article 7: Equality and Non-Discrimination, Working Group draft text, in: United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 5 (Working Group). Abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata5wgttext.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

*United Nations Ad Hoc Committee on Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, Draft Article 3: Definitions, 'Compilation of proposed revisions and amendments made by the members of the Ad Hoc Committee to the draft text presented by the Working Group as a basis for negotiations by Member States and Observers in the Ad Hoc Committee' (26 August 2004), in: United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 2 (Third Session). Abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata2tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

*United Nations Ad Hoc Committee on Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, Draft Article 7: Equality and non-discrimination, 'Compilation of proposed revisions and amendments made by the members of the Ad Hoc Committee to the draft text presented by the Working Group as a basis for negotiations by Member States and Observers in the Ad Hoc Committee' (26 August 2004), in: UN DESA, CRPD Negotiations Archives (2006), Background Documents, Article 5 (Third Session). Abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata5tscompilation.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

*United Nations Ad Hoc Committee on Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, 'The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation', Background conference document prepared by the Department of Economic and Social Affairs (7 December 2005), UN Doc A/AC.265/2006/CRP.1. Abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014]

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, 'Concluding observations on the initial report of Argentina' (8 October 2012), UN Doc CRPD/C/ARG/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, 'Concluding observations on the initial report of Australia' (23 December 2014), UN Doc CRPD/C/AUS/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, 'Concluding observations on the initial report of Austria' (13 September 2013), UN Doc CRPD/C/AUT/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, 'Concluding observations on the initial report of Azerbaijan' (12 May 2014), UN Doc CRPD/C/AZE/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, 'Concluding observations on the initial report of China' (15 October 2012), UN Doc CRPD/C/CHN/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, 'Concluding observations on the initial report of Costa Rica' (11 May 2014), UN Doc CRPD/C/CRI/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of El Salvador' (7 October 2014), UN Doc CRPD/C/SLV/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial periodic report of Hungary' (22 October 2012), UN Doc CRPD/C/HUN/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of Paraguay' (15 May 2013), UN Doc CRPD/C/PRY/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention. Concluding Observations: Peru' (20 April 2012), UN Doc CRPD/C/PER/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention. Concluding observations: Spain' (19 October 2011), UN Doc CRPD/C/ESP/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of Sweden' (12 May 2014), UN Doc CRPD/C/SWE/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention. Concluding observations: Tunisia' (13 May 2011), UN Doc CRPD/C/TUN/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of Denmark' (29 October 2014), UN Doc CRPD/C/DNK/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of New Zealand' (31 October 2014), UN Doc CRPD/C/NZL/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of South Korea' (28 October 2014), UN Doc CRPD/C/KOR/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Communication No. 1/2010, Szilvia Nyusti and Péter Takács v. Hungary' (21 June 2013), UN Doc CRPD/C/9/D/1/2010.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Communication No. 3/2011, H.M. v. Sweden' (21 May 2012), UN Doc CRPD/C/7/D/3/2011.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'List of issues in relation to the initial report of Denmark' (12 May 2014), UN Doc CRPD/C/DNK/Q/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'List of issues in relation to the initial report of Germany' (12 May 2014), UN Doc CRPD/C/DEU/Q/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique' (27 October 2014), UN Doc CRPD/C/BEL/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of Ecuador' (27 October 2014), UN Doc CRPD/C/ECU/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Concluding observations on the initial report of Mexico' (27 October 2014), UN Doc CRPD/C/MEX/CO/1.*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Replies of Germany to the list of issues' (15 January 2015), UN Doc CRPD/C/DEU/Q/1/Add.1*

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Statement on Article 14'* (September 2014). Abrufbar unter:  
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15183&LangID=E> [letzter Zugriff 31.12.2014].

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Communication No. 2/2010, Gröninger v. Germany'* (4 April 2014), UN Doc CRPD/C/D/2/2010.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'General Comment No. 1: Article 12: Equal recognition before the law'* (25 November 2013), UN Doc CRPD/C/GC/1.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Communication No.4/2011, Zsolt Bujdosó et al v. Hungary'* (16 October 2013), UN Doc CRPD/C/10/D/4/201.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'General Comment No. 2: Article 9: Accessibility'* (22 May 2014), UN Doc CRPD/C/GC/2.

*United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, Adopted during the Committee's 14th Session* (17 August - 4 September 2015).

### **United Nations Committee on the Rights of the Child CRC**

*United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), 'Concluding observations on the combined third and fourth periodic report of Austria'* (5 October 2012), UN Doc CRC/C/AUT/CO/3-4.

*United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), 'Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany'* (25 February 2014), UN Doc CRC/C/DEU/CO/3-4.

*United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), 'Consideration of reports submitted by States parties under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict: Concluding observations Germany'* (13 February 2008), UN Doc CRC/C/OPAC/DEU/CO/1.

*United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), 'General Comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child'* (27 November 2003), UN Doc CRC/GC/2003/5.

*United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), 'General Comment No. 9 (2006): The rights of children with disabilities'* (27 February 2007), UN Doc CRC/C/GC/9.

*United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC), 'General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)'* (29 May 2013), UN Doc CRC /C/GC/14.

### **United Nations Human Rights Committee (UN HRC)**

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'Communication No 182/1984, F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands'* (9 April 1987), UN Doc CCPR/C/29/D/182/1984.

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'Communication No. 172/1984, S. W. M. Broeks v. The Netherlands'* (9 April 1987), UN Doc Supp. No. 40 (A/42/40).

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'Communication No. 608/1995, Franz Nahlik v. Austria' (22 July 1996), UN Doc CCPR/C/57/D/608/1995.*

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'General Comment No. 18: Non-discrimination (1998), enthalten in: United Nations Human Rights Instruments, Volume 1: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies' (27 May 2008), UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).*

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service' (12 July 1996), UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.*

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'General Comment no. 31: The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant' (26 May 2004), UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.*

*United Nations Human Rights Committee (UN HRC), 'General Comment No. 3, Article 2 (Implementation at the national level)' (29 July 1981), enthalten in: United Nations Human Rights Instruments, Volume I: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies' (27 May 2008), UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).*

## Literatur und sonstige Sekundärquellen

*Abramson, Bruce, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 2: The Right of Non-Discrimination, in: Alen, André/Vande Lanotte, Johan/ Verhellen, Eugeen/ Ang, Fiona/Berghmans, Eva/Verheyde, Mieke (Hrsg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Volume 2, Leiden 2007.*

*Aichele, Valentin / Degener, Theresia, Frei und gleich im rechtlichen Handeln - Eine völkerrechtliche Einführung zu Artikel 12 UN-BRK, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 37-66.*

*Aichele, Valentin / Scherr, Daniel, Diskussionspapier: Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) im Rahmen der „Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“ des Projektes „Monitoring-Stelle Berlin“, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2014.*

*Aichele, Valentin / Von Bernstorff, Jochen, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Zur Auslegung von Art. 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Betreuungsrechtliche Praxis (BtPrax) 2010, S. 199-203.*

*Aichele, Valentin, Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern, Deutsches Institut für Menschenrechte, Positionen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention Nr. 6, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2012.*

*Aktion Mensch e.V. (Hrsg.), Noch viel mehr vor, Jahresbericht 2014, Bonn 2014, abrufbar unter: [http://www.aktion-mensch.de/media/AktionMensch\\_Brosch-DIN-A5\\_barrierefrei.pdf](http://www.aktion-mensch.de/media/AktionMensch_Brosch-DIN-A5_barrierefrei.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].*

*Altwicker, Tilman*, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, in: Bogdandy, Armin von/Rüdiger, Wolfrum (Hrsg.), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 223, Berlin / Heidelberg 2011.

*Arbour, Louise* (United Nations High Commissioner for Human Rights), 'Statement for the General Assembly Ad-Hoc Committee, Seventh Session' (27 January 2006). Abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7stathchr.htm> [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Banafsche, Minou*, Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft nach Artikel 19 UN-BRK als Ausdruck rechtlicher Handlungsfähigkeit, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 251-272.

*Bayefksy, Anne F.*, The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law, in: Human Rights Law Journal (HRLJ) 11/1 (1990), S. 1-34.

*Bielefeldt, Heiner*, Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention, Essay No. 5, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2009.

*Böhm, Horst*, Zwangsbehandlung bei strafrechtlichen Unterbringungen: Ein nach wie vor ungelöstes Problem?, BtPrax 2009, S. 218-220.

*Brown, Rebecca / Lord, Janet*, The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in: Rioux, Marcia, Lee Ann Basser / Jones, Melinda (Hrsg.), Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law, Leiden 2011, S. 273-307.

*Bundesministerium Für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Österreich (Hrsg.)*, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012-2020: Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Wien 2012.

Bundesregierung, Denkschrift der Bundesregierung zum UN-BRK Vertragsgesetz vom 8. November 2008, Bundestagsdrucksache 16/10808.

*Byrnes, Andrew*, The Committee on the Elimination of Discrimination of Women, in: Hellum, Anne / Aasen, Henriette Sinding (Hrsg.), Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law, Studies on Human Rights Conventions, New York 2013, S. 27-61.

*Centre for Human Rights & Humanitarian Law (Hrsg.)*, Torture in Health Care Settings: Reflections on the Special Rapporteur on Torture's 2013 Thematic Report, Washington College of Law, Washington 2014, abrufbar unter: [http://antitorture.org/wp-content/uploads/2014/03/PDF\\_Torture\\_in\\_Healthcare\\_Publication.pdf](http://antitorture.org/wp-content/uploads/2014/03/PDF_Torture_in_Healthcare_Publication.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Clayton, Richard / Tomlinson, Hugh*, The Law of Human Rights, 2. Auflage, Oxford 2009.

*Cochran, Susan D. et al.*, Proposed Declassification of disease categories related to sexual orientation in the International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD-11), Bulletin of the World Health 92.9, BLT.14.135541 (2014), S. 672-679.

*Collingbourne, Tabitha*, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Right to Independent Living, Paper for the European Network on Independent Living (2009), abrufbar unter: [http://www.enil.eu/wp-content/uploads/2012/11/ENIL\\_UNCRPD-and-the-Right-to-Independent-Living\\_2009.pdf](http://www.enil.eu/wp-content/uploads/2012/11/ENIL_UNCRPD-and-the-Right-to-Independent-Living_2009.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Council of Europe/European Court of Human Rights (Research Division), Guide on Article 5 of the Convention: Right to Liberty and Security, Second Edition (2014).*

*Crawford, James, Brownlie's Principles of Public International Law, , 8. Auflage, Oxford 2012.*

*Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger, Völkerrecht I/3, 2. Auflage, Berlin 2002.*

*De Campos Velho Martel, Letícia, Reasonable Accommodation: The New Concept from an Inclusive Constitutional Perspective, Sur - International Journal on Human Rights 8/14 (2011), S. 85-111.*

*Dechant, Christine, UN-Behindertenrechtskonvention: Frauen mit Behinderungen besser vor Gewalt schützen, aktuell 6/2014, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2014.*

*Degener, Theresia, 'Disabled People, Non-Discrimination of', in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume III, Oxford 2012, S. 140-146*

*Degener, Theresia, Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick, ZaöRV 65 (2005), S. 887-935.*

*Degener, Theresia, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, Recht der Jugend und des Bildungswesens 57 (2009), 200.*

*Degener, Theresia, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen, Tagungsvortrag vom 15. Januar 2010, Zusammenfassung enthalten in: Willig, Manuela/ Ramm, Diana / Groskreutz, Henning, Die Wirkung der Behindertenrechtskonvention auf die Rehabilitation in Deutschland: Impulse und Perspektiven, Bericht zur Tagung des NETZWERK ARTIKEL 3 e.V., der AG Recht und Politik der Rehabilitation in der Deutschen Gesellschaft für Rehabilitationswissenschaften (DGRW) und des Instituts Mensch, Ethik, Wissenschaft (IMEW) am 14. und 15. Januar 2010 in Berlin. Abrufbar unter: <http://www.netzwerk-artikel-3.de/dokum/tagungsbericht-brk-final.pdf> [letzter Zugriff 31.12.2014].*

*Degener, Theresia, The Definition of Disability in German and Foreign Discrimination Law, Disability Studies Quarterly, 26/2 (2006). Abrufbar unter: <http://dsq-sds.org/article/view/696/873> [letzter Zugriff 31.12.2014].*

*Degener, Theresia, Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern?, in: Behindertenrecht 2 (2009), S. 34-52.*

*Despouy, Leandro (UN Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), Human Rights and Disabled Persons, UN Human Rights Studies Series No. 6 (1993).*

*Deutsch, Diana / Henthorn, Trevor / Dolson, Mark, Absolute pitch, speech and tone language: Some experiments and a proposed framework, Music Perception 21/3 (2003), S. 339-356.*

*Deutscher Ethikrat, Stellungnahme: Intersexualität, Berlin 2012.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Amicus-Curiae-Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention in dem Verfahren 6 AZR 190/12 des Bundesarbeitsgerichts (eingereicht am 10.09.2013), Berlin 2013.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 2013.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben durchgeführt im Rahmen des Projekts „Monitoring-Stelle Berlin“, Berlin 2013.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Information der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention anlässlich der Veröffentlichung der Fragenliste des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit dem ersten Staatenbericht Deutschlands, Berlin 2014.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Information der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention anlässlich der Veröffentlichung der Thematischen Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung, Berlin 2014.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention. Gleichzeitig eine Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09), Berlin 2010.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention anlässlich der Öffentlichen Anhörung am Montag, den 10. Dezember 2012, im Rahmen der 105. Sitzung des Rechtsausschusses, Berlin 2012.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Stellungnahme: Vorschläge zur Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 2012.*

*Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Submission of the National CRPD Monitoring Body of Germany to the CRPD Committee on the Rights of Persons with Disabilities on the occasion of the preparation of a list of issues by the Committee in the review of Germany's Initial Report in 2014, Berlin 2014.*

*Dörr, Oliver / Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Band II, Tübingen 2. Auflage, Tübingen 2013.*

*Dörschner, Dörner, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, Sozialrecht und Sozialpolitik in Europa, Band 26, Münster 2014.*

*Duchstein, Michael, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, in: Bogdandy, Armin von/Rüdiger, Wolfrum (Hrsg.), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 217, Berlin 2010.*

*Dupuy, Pierre Marie, 'International Law and Domestic (Municipal) Law', in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume V, Oxford 2012, S. 836-862.*

*Dupuy, Pierre-Marie, Reviewing the difficulties of codification: on Ago's classification of obligations of means and obligations of result in relation to state responsibility, European Journal of International Law 10/2 (1999), S. 371-385.*

*European Union Agency for Fundamental Rights, The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, Wien 2010.*

*Felner, Eitan, Closing the 'Escape Hatch': A Toolkit to Monitor the Progressive Realization of Economic, Social, and Cultural Rights, Journal of Human Rights Practice 1/3 (2009), S. 402-435.*

*Flóvenz, Brynhildur G., The Implementation of the UN Convention and the Development of Economic and Social Rights as Human Rights, in: Arnardóttir, Oddný Mjöll / Quinn, Gerard, The UN Convention*

on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, Leiden/Boston 2009, S. 257-277.

*Flynn, Eilíonoir*, New Decision on Disability Discrimination from the Court of Justice of the European Union, *Human Rights in Ireland* (2013), abrufbar unter: <http://humanrights.ie/mental-health-law-and-disability-law/new-decision-on-disability-discrimination-from-the-court-of-justice-of-the-european-union/> [letzter Zugriff: 31.12.2014].

*Freeman, Marsha A. / Chinkin, Christine / Rudolf, Beate*, The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary, Oxford 2012.

*Friauf, Karl Heinrich / Höfling, Wolfram*, Berliner Kommentar Grundgesetz, Band 3, Berlin 2010.

*Garlipp, Petra*, Zwangsbehandlung und Betreuungsrecht aus psychiatrischer Sicht, *Betreuungsrechtliche Praxis* (BtPrax) 18 (2009), S. 55-58.

*Henrad, Kristin*, 'Equality of Individuals', in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume III, Oxford 2012, S. 600-615.

*Herdegen, Matthias*, 'Interpretation in International Law', in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume VI, Oxford 2012, S. 260-273.

*Hirschberg, Marianne*, Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention, Positionen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention Nr. 4, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2011.

*Hirschberg, Marianne*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik: Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention, Policy Paper Nr. 19, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2012.

*Hodgkin, Rachel / Newell, Peter*, Implementation Handbook for the CRC, UNICEF (Hrsg.), Genf 2007.

*Höfling, Wolfram*, Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, Gutachten im Auftrag Städteverband Nordrhein-Westfalen (2012), abrufbar unter: [http://www.intehdh.de/newsletter/Newsletter\\_2012-07-16\\_Anlagen/20587\\_Anlage\\_2\\_Gutachten\\_aus\\_NRW.pdf](http://www.intehdh.de/newsletter/Newsletter_2012-07-16_Anlagen/20587_Anlage_2_Gutachten_aus_NRW.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Kallehauge, Holger*, General Themes Relevant to the Implementation of the UN Disability Convention into Domestic Law: Who is Responsible for the Implementation and how should it be Performed?, in: in: Arnardóttir, Oddný Mjöll / Quinn, Gerard, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, Leiden/Boston 2009, S. 201-214.

*Kanter, Arlene S.*, The Development of Disability Rights Under International Law: From Charity to Human Rights, Abingdon 2015.

*Kayess, Rosemary / French, Phillip*, Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *Human Rights Law Review* 8/1 (2008), S. 1-34.

*Koch, Ida Elisabeth*, Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties, *Human Rights Law Review* 5/1 (2005), S. 81-103.

*Krajewski, Markus*, Die Bindung der Bundesländer an die Behindertenrechtskonvention, Vortrag Erlangen (2010), abrufbar unter: <http://www.netzwerk-artikel-3.de/dokum/krajewski%20textfassung%202015-1-s.pdf> [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Kreutz, Marcus / Lachwitz, Klaus / Trenk-Hinterberger, Peter* (Hrsg.), Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis: Erläuterungen der Regelung und Anwendungsbereiche, Köln 2013.

*Kultusministerkonferenz, Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention - VN-BRK) in der schulischen Bildung, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18.11.2010, abrufbar unter:  
[http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2010/2010\\_11\\_18-Behindertenrechtskonvention.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_11_18-Behindertenrechtskonvention.pdf) [letzter Zugriff 26.8.2015]*

*Lachwitz Klaus, Funktion und Anwendungsbereich der »Unterstützung« (»support«) bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gemäß Artikel 12 UN-BRK - Anforderungen aus der Perspektive von Menschen mit geistiger Behinderung, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 67-99.*

*Landeswohlfahrtsverband Hessen (Hrsg.), Barrierefreiheit: Eine Aktion des Land Hessen, Kassel 2005, abrufbar unter: [http://www.lwv-hessen.de/files/266/Barrierefreiheit-Broschuere\\_2005.pdf](http://www.lwv-hessen.de/files/266/Barrierefreiheit-Broschuere_2005.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014]*

*Latham & Watkins, Völkerrechtliche Fragen des Inklusiven Unterrichts in Deutschland im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, Gutachten für die Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam leben – gemeinsam lernen e.V. (2009), abrufbar unter: <http://www.gemeinsamleben-rheinlandpfalz.de/KMK.pdf> [letzter Zugriff 31.12.2014].*

*Latham&Watkins LLP, Verpflichtungen des Vorbehalts progressive Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, Gutachten für Gemeinsam leben Hessen e.V., Frankfurt (Juli 2015).*

*Lawson, Anna / Gooding, Caroline (Hrsg.), Disability Rights in Europe: From Theory to Practice, Oxford 2005.*

*Lawson, Anna, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?, in: Arnardóttir, Oddný Mjöll / Quinn, Gerard, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, Leiden/Boston 2009, S. 81-109.*

*Lawson, Anna, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?, Syracuse Journal of International Law and Commerce 34/2 (2007), S. 563-619.*

*Levine, Ethan, United Nations Policy and the Intersex Community, in: Gill, Michael / Schlund-Vials Cathy J. (Hrsg.), Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism, Surrey 2014, S. 179-194.*

*Light, Richard, Disability and Human Rights: The Persistent Oxymoron, in: Lawson, Anna / Gooding, Caroline (Hrsg.), Disability Rights in Europe: From Theory to Practice, Oxford 2005, S. 9-20.*

*Lord, Janet E. / Stein, Michael Ashley, The Domestic Incorporation of Human Rights Law and the U.N. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Washington Law Review 83 (2008), S. 449-479.*

*Mahler, Claudia, Elder abuse and neglect, Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte für die 5. Sitzung der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2014.*

*Marschner, Rolf, Menschen in Krisen: Unterbringung und Zwangsbehandlung in der Psychiatrie, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 203-230.*

*Masuch, Peter / Gmati, Carina, Zwangsbehandlung nach dem Gesetz zur Regelung der betreuungsrechtlichen Einwilligung in eine ärztliche Zwangsmaßnahme und UN-Behindertenrechtskonvention, NZS 14 (2013), S. 521-530.*

*Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Grundgesetz, Band 5, 53. Auflage, München 2009.*

*McCallum, Ronald, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Some Reflections, University of Sydney, Legal Studies Research Paper No. 10/30 (2010).*

*Mijßling, Sven / Ückert, Oliver, Vorabfassung der Studie Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2014.*

*Nadakavukaren Schefer, Krista, The international law of overweight and obesity, Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy 9/1 (2014), S. 1-62.*

*Netzwerk Artikel 3 e.V., Schattenübersetzung - Korrigierte Fassung der zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmten Übersetzung, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: <http://www.brk-allianz.de/index.php/m-brk-fassungen.html> [letzter Zugriff 31.12.2014].*

*Nowak, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2. Auflage, Kehl am Rhein 2005.*

*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 'Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Guidance for Human Rights Monitors: Guidance for Human Rights Monitors, Professional Training Series No. 17', Genf 2010, UN Publication No. HR/P/PT/17.*

*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 'The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Training Guide, Professional Training Series No. 19', Genf 2014.*

*Palleit, Leander, Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2012.*

*Palleit, Leander, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Gleicher Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, Policy Paper Nr. 18, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2012.*

*Palleit, Leander, Systematische „Enthinderung“: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau, Positionen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention Nr. 7, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2012.*

*Palleit, Leander, Zur Handlungsfähigkeit behinderter Menschen im Bereich politischer Grundrechte - Gleicher Recht auf Mitwirkung an Wahlen, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 302-328.*

*Papier, Hans-Jürgen, Abschluß völkerrechtlicher Verträge und Föderalismus – Lindauer Abkommen, Die Öffentliche Verwaltung 7 (2003), S. 265-270.*

*Platter, Julia, Rechtsfragen der Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in das brandenburgische Landesrecht, Parlamentarischer Beratungsdienst, Landtag Brandenburg (2010). Abrufbar unter: [http://www.eine-schule-fuer-alle.info/fileadmin/dokumente/downloads/2010-10\\_Gutachten\\_PBD\\_zu\\_UN-Behindertenrechtskommission.pdf](http://www.eine-schule-fuer-alle.info/fileadmin/dokumente/downloads/2010-10_Gutachten_PBD_zu_UN-Behindertenrechtskommission.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2015].*

*Poscher, Ralf / Langer, Thomas / Rux, Johannes*, Gutachten zu den völkerrechtlichen und innerstaatlichen Verpflichtungen aus dem Recht auf Bildung nach Art. 24 des UN-Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zur Vereinbarkeit des deutschen Schulrechts mit den Vorgaben des Übereinkommens, Gutachten erstellt im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung (2008). Abrufbar unter:  
[https://www.gew.de/Binaries/Binary48790/080919\\_BRK\\_Gutachten\\_finalKorr.pdf](https://www.gew.de/Binaries/Binary48790/080919_BRK_Gutachten_finalKorr.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Quinn, Gerard / Degener, Theresia*, Human rights and disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability, UN OHCHR (Hrsg.), Genf 2002, United Nations Pub. No. HR/PUB/02/1.

*Riedel, Eibe*, 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)', in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume V, Oxford 2012, S. 650-667.

*Riedel, Eibe*, Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche System, erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft Gemeinsames Leben, Gemeinsam Lernen Nordrhein-Westfalen (LAG GL) in Projektpartnerschaft mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsames Leben, Gemeinsam Lernen (BAG GL) und dem Sozialverband Deutschland (SoVD), Dortmund 2010.

*Rioux, Marcia / Carbert, Anne*, Human Rights and Disability: The International Context, Journal on Developmental Disabilities 10/2 (2003), S. 1-13.

*Rishmawi, Merat*, Article 4: The Nature of State Parties' Obligations, in: Alen, André / Vande Lanotte, Johan / Verhellen, Eugeen / Ang, Fiona / Berghmans, Eva / Verheyde, Mieke (Hrsg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden 2006.

*Rothfritz, Lauri Philipp*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen: Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, Dresdner Schriften zu Recht und Politik der Vereinten Nationen, Band 10, Dresden 2010.

*Rudolf, Walter*, 'Federal States', in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume III, Oxford 2012, S. 1136-1152.

*Saul, Ben / Kinley, David / Mowbray, Jacqueline F.*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials, Oxford 2014.

*Schäfer, Bernhard*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt: Ein Handbuch für die Praxis, 2. Auflage, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2007.

*Schmahl, Stefanie*, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, Baden-Baden (2013).

*Sunstein, Cass R.*, Cost-Benefit Analysis without Analyzing Costs or Benefits: Reasonable Accommodation, Balancing, and Stigmatic Harms, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 149 (2007).

*UN Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Report of the Working Group on Arbitrary Detention: United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court' (6 July 2015), UN Doc A/HRC/30/37.

*UN Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study on the issue of violence against women and girls and disability: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights' (30 March 2012), UN Doc A/HRC/20/5.

*UN Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study on the rights of persons with disabilities to live independently and be included in the community' (12 December 2014), UN Doc A/HRC/28/37.

*United Nations Children's Fund (UNICEF)*, 'Implementation Handbook For The Convention On The Rights of the Child', 3. Aufl., Genf 2007.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) / Inter-Parliamentary Union (IPU), 'From Exclusion to Equality: Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol', Genf 2007, UN Doc HR/PUB/07/6.

*United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*, 'The Salamanca Statement and Framework for Action On Special Needs Education' (June 1994), UN Doc UNESCO/ED-94/WS/18.

*United Nations General Assembly (UNGA)*, 'Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: note by the Secretary-General, Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment' (28 July 2008), UN Doc A/63/175.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez' (1 February 2013), UN Doc A/HRC/22/53.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities' (26 January 2009), UN Doc A/HRC/10/48.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities' (22 December 2009), UN Doc A/HRC/13/29.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities' (21 December 2011), UN Doc A/HRC/19/36.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities' (20 December 2010), UN Doc A/HRC/16/38.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study on the right of persons with disabilities to education' (18 December 2013), UN Doc A/HRC/25/29.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, 'Thematic study on the work and employment of persons with disabilities: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights' (17 December 2012), UN Doc A/HRC/22/25.

*United Nations Human Rights Council (UN HRCouncil)*, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas-Aguilar (2 February 2015), UN Doc A/HRC/28/58.

*Vandenhole, Wouter, Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Oxford 2005.

*Von Bernstorff, Jochen*, Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht?, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* (RdJB) 59 (2011), S. 203-217.

*Von Bernstorff, Jochen*, Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (2007), S. 1041-1064.

*Waddington, Lisa*, Breaking New Ground: The Implications of Ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community, in: Arnardóttir, Oddný Mjöll / Quinn, Gerard, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Leiden/Boston 2009, S. 111-140.

*Waddington, Lisa*, Implementing the Disability Provisions of the Framework Employment Directive: Room for Exercising National Discretion, in: Lawson, Anna / Gooding, Caroline (Hrsg.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice*, Oxford 2005, S. 107-134.

*Waddington, Lisa*, When it is Reasonable for Europeans to Be Confused: Understanding When a Disability Accommodation is 'Reasonable' from a Comparative Perspective, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 29/3 (2008), S. 317-340.

*Welti, Felix*, Art. 9 Zugänglichkeit, in: Welke, Antje (Hrsg.), *UN-Behindertenrechtskonvention: Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen* (2012), 127-135.

*Welti, Felix*, Vorwort in: *Gesetz zur Sozialen Teilhabe, Gesetz zur Änderung des SGB IX und anderer Gesetze, Forum behinderter Juristinnen und Juristen* (Hrsg.) (2013), abrufbar unter: [http://www.forsea.de/projekte/Teilhabesicherungsgesetz/2013-05-03\\_GST\\_Bremen.pdf](http://www.forsea.de/projekte/Teilhabesicherungsgesetz/2013-05-03_GST_Bremen.pdf) [letzter Zugriff 31.12.2014].

*Wolfrum, Rüdiger*, 'General International Law (Principles, Rules and Standards)', in: *Wolfrum, Rüdiger* (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Volume IV, Oxford 2012, S. 344-368.

*Wolfrum, Rüdiger*, Das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Herkunft, Sprache oder Hautfarbe im Völkerrecht, in: *Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Band 165, Heidelberg 2003, S. 215-231.

*Wolfrum, Rüdiger*, Das Verbot der Diskriminierung gemäß den internationalen Menschenrechtsabkommen, in: Gaitanides, Charlotte, Stefan Kadelbach, Gil Carlos Rodriguez Iglesias (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung: Festschrift für Martin Zuleeg*, Baden-Baden 2005, S. 385-393.

*Wolfrum, Rüdiger*, Obligation of Result Versus Obligation of Conduct: Some Thoughts About the Implementation of International Obligations, in: Arsanjani, Mahnoush H. / Katz Cogan, Jacob / Sloane, Robert D. / Wiessner, Siegfried (Hrsg.), *Looking to the Future - Essays on International Law in Honor of W. Michael Reisman*, Leiden 2011, S. 363-383.

*World Health Organization (WHO) / World Bank*, 'World report on disability', Malta 2011. Online-Version abrufbar unter: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf?ua=1) [letzter Zugriff 31.12.2014].

*World Health Organization (WHO)*, 'International Classification of Functioning, Disability and Health' (22 May 2001), Resolution WHA 54.21.

*World Health Organization (WHO)*, 'Materialsammlung zu psychischer Gesundheit, Menschenrechten und Gesetzgebung: Solidarität statt Ausgrenzung', Genf 2006.

*World Health Organization (WHO)*, 'Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health', Genf 2002, WHO/EIP/CAS/01.3.

*Woweries, Jörg*, Zur Situation von Menschen mit Intersexualität in Deutschland, Stellungnahme für den deutschen Ethikrat, Berlin 2011, abrufbar unter:  
<http://www.ethikrat.org/dateien/pdf/woweries-stellungnahme-intersexualitaet.pdf> [letzter Zugriff: 31.12.2014].

## Stichwortverzeichnis

Ziffern = Randnummern

- ADHS** 120
- affirmative action** siehe *Besondere Maßnahmen*
- Aktionsplan** 4, 173
- Albinismus** 321
- Alter** 97, **102 ff.**, 60
- Ältere Menschen** 60, 97, 104, 326
- Angemessene Vorkehrungen** 25, **385ff.**, 246, 469
- Begriff 307f., 389ff., 400
  - Diskriminierungsverbot 304, 307f., 385ff.
  - Einzelfall 395, 400, 469
  - Verhältnis zu Barrierefreiheit 398ff.
  - Verweigerung von 383, 411ff., 413 ff.
  - Wechselwirkung 429ff., 433ff., 440ff.,
- Anstalten des Öffentlichen Rechts** 181f., 186, 189
- Anti-Folterkonvention** 13, 39
- Arbeit** 57, 98, 127, 196, 303, 321, 374ff., 448, 453, 467
- Assistenzpersonen** 391, 469
- Assoziierte Personen** 128 ff., 322 ff., 449
- Asyl** 60, 326
- Ausbeutung, Schutz vor** 22, 61, **151, 203ff.**
- Ausbildung** 467
- Ausländische Personen** 60, 326
- Auslegung, völkerrechtsfreundliche** 229ff.
- Autonome Auslegung (Völkerrecht)** 24ff.
- Autonomie**, siehe *Selbstbestimmung*
- Banken** 200
- Barrierefreiheit** 22, 35, 112, 177, 246, 262, **398, 402**
- Barrieren** **112, 398**
- Einstellungsbedingte 111, 113, 115, 116, 119, 122, 320, 333, 380, 477, 478
  - Informationelle 112, 133, 154, 430
  - Kommunikative 112, 116, 133, 154, 456f.
  - Physische 112, 116
  - Rechtliche 112, 116
  - Umweltbedingte 111, 115, 116, 150, 154, 333, 390, 478
  - Wirtschaftliche 112
- Beeinträchtigungen** 51, 75, 81, **83ff., 96ff., 111, 119, 148 f., 193f., 368, 371, 407**
- Behinderte**, siehe *Menschen mit Behinderungen*
- Behindertenrechtskonvention**
- Allgemeine Grundsätze 18ff., 47ff.
  - Allgemeine Verpflichtungen 18ff., **144ff.**
  - Authentische Sprachfassungen **32ff**
  - Bindungswirkung 175ff.
  - Fakultativprotokoll 19
  - Geschichte **12ff., 252ff., 305ff.**
  - Individualbeschwerde, 19, 145, 200, 256
  - Innerstaatliche Geltung **168ff.**
  - Innerstaatliche Umsetzung **144ff., 165ff.**
  - Landesebene **165ff.**
  - Ratifikation 2, 165
  - Schutzbereich 18, 62ff., **117ff**
  - Staatenberichtsverfahren 18, 145
  - Verhandlungen 16, 77, 252ff., 305ff.
  - Vertragsgremium 18
  - Ziele 12ff., 17, 18ff., 47ff. 302
- Behinderung**
- Begriff 62ff., 77ff., 83ff., 87ff.
  - Entwicklungsoffenheit 132 ff., 450
  - Geschützte Personen 96ff., 117ff., 128ff., 132ff., 319ff.
  - Medizinisches Modell 63ff.
  - Menschenrechtliches Verständnis 62ff., 83ff., 139ff., 319ff.
  - Schwerbehinderung 118, 370ff., 453
  - Soziales Modell 66. ff.
  - Vergangene 125, 131
  - Vermeintliche 119 ff., 320 f.
  - Zukünftige 125, 131
- Behörde** 34, 157 f., 164, **175ff., 215, 222, 229, 232, 237, 245, 249, 269, 305, 311, 455ff.**
- Beruf**, siehe *Arbeit*
- Besondere Maßnahmen** 45, 309, 331, **467ff.**
- Betroffenenverbände** 32, 137 f., 298
- Bewusstseinsbildung** 18
- Bildung, Recht auf** 18, 158, 258, 273, 348

- Bildungseinrichtung** 347, 349, 407, 434  
**Braille** 112, 157, 334, 399, 409  
**Bürgerliche Rechte** 259, 265  
**Chancengleichheit** 47, 56f., 304  
**Daseinsvorsorge** 190, 261  
**Defizite** 50, 63f., 68f., 140, 210, 230, 352, 384  
**Defizitorientierte Regelung** 52, 86, 95  
**Depression** 100, 126, 321  
**Diskriminierungsverbot** 7, 17, 47, 118, 192, 201, 289, **302f.**, **307f.**, 314, 385 f., 397  
    Akzessorietät 313ff.  
    Aufgrund von Behinderung 96ff., 117ff., 128ff., **319ff.**  
    Direkte Diskriminierungen 332ff., **337**  
    Diskriminierungstatbestand 310ff., 319ff., **327ff.**, **338ff.**  
    Indirekte Diskriminierungen 332ff., **337**  
    Mehrfachdiskriminierungen 58, 60, 310, 326, **422ff.**, 465  
    Private Akteure 201, 417  
    Rechtfertigung **343ff.**, **411ff.**  
    Unmittelbare Anwendbarkeit 270, 312, 387  
    Verweigerung angemessener Vorkehrungen **385ff.**, 411ff.  
**Drittirkung** 150, 193  
**Einsichtsunfähigkeit** 93, 352, 357, 361f., 362, 366, 384  
**Entscheidungsfindung, ersetzende** 50f.  
**Entscheidungsfindung, unterstützte** 50f.  
**Erfolgspflicht** siehe *Menschenrechtliche Pflichten*  
**Europäische Menschenrechtskonvention** 24, 26, 314, 361, 441, 444, 466  
**Existenzminimum** 269, 294, 297  
**Familie** 128f., 131, 261, 270, 301, 303, 322f.  
**Familienhilfe** 261  
**Familienplanung** 127, 261  
**Flüchtlinge** **60**, 326  
**Föderalismus** 3, **165**, 167, 224  
**Folter** 13, 156, 444  
**Fördermaßnahmen** 154, 163, **467**, **472**, **474f.**  
**Forschung** 133, 208  
**Frauen** 13, 39, 47, **59**, 151, 203, 300, 303, 326, 342, 475  
**Frauenrechtskonvention** 13, 39, 45, 59, 151, 256, 306, 309, 472, 475  
**Freiheit, Recht auf** 160, 361, **440-447**  
**Freiheitsentzug** 218, 361, **440-447**  
**Freizeit** 198, 208, 301  
**Fürsorge, staatliche** 63, 141, 220, 225, 473  
**Gebärdendolmetschung** 243, 392, 456  
**Gebärdensprache** 55, 73, 112, 157, 162, 195, 334  
**Gebäude** 67, 112, 271, 275, 285, 289, 392, 399, 400, 427  
**Gefängnis**, siehe *Haft*  
**Gemeinde** 154, 184, 190f., 274  
**Gerichte** 31, 164, 185, 229, 232, 245, 249, 266, 305, 407, 423, 427, 441, 444, 457, 480  
**Gesetzgebungskompetenzen** 170, 238, 240  
**Gesundheit** **57**, **97**, **99**, **101**, **223**, **448**, **459**  
**Gewährleistungspflicht** siehe  
    *Menschenrechtliche Pflichten*  
**Gewahrsam**, siehe *Freiheitsentzug*  
**Gewalt, Schutz vor** 22, 151, 203, 205  
**Gleichberechtigung** 45, 47, 309, 327, 329, 331, 385, 467, 480  
**Gleichheit** 7, 56, 131, **303ff.**, 317, 331, 385, 474  
    Formelle 304  
    Materielle 56f., 304, 385  
**Gleichstellungsgesetz** 214, 218, 222, 341, 457, 459  
**Gremium** 300  
**Haft** 156, 215, 218, **440ff.**  
**Heim** 3, 151, 156, 204, 260, 274, 283, 292f., 358, 431  
**HIV** 97 f., 110, 114, 376, 378 f., 381  
**Horizontale Wirkung** siehe *Drittirkung*  
**Information** 57, 112, 150, 154, 160, 162, 188, 195, 208, 215, 261f., 269, 409, 430  
**Informationsfreiheit** 157, 186, 215, 218  
**Inklusion** 21, 33, 53, 55, **56**, 349, 477f.  
**Institutionalisierte Unterbringung** 293  
**Integration** 5, 33, 215, 438  
**Internationale Zusammenarbeit** 18, 251, 294, 297  
**Intersexuelle Personen** 122  
**Jugendhilfe** 190, 301  
**Justiz, Zugang zur** 61, 246, 390, **461ff.**, **465f.**  
**Justiziabilität** 254, 256  
**Kapazitätsvorbehalt** 288ff., 382f.  
**Katastrophenschutz** 22  
**Kerngehalt** 440

- Kinder** 47, 55, 59, 79, 120, 151, 203, 221, 261, 292, 300f., 303, 326, 348, 350
- Kinderrechtskonvention** 13f., 16, 39, 46, 59, 221, 252, 256, 306
- Kommune, siehe *Gemeinde*
- Kommunikation** 74, 269, 334, 405, 456f.
- Konnexitätsprinzip** 192
- Körperliche Unversehrtheit** 30, 52, 122, 261
- Krankheit** 25, 97, 110, 127, 133, 376
- Kulturelle Rechte** 13, 39, 152, 250ff., 264ff., 269ff., 288
- Kündigung** 376, 378
- Leben, Recht auf** 151, 365
- Lehrer/-innen** 55, 427
- LGBTI** 122, 123
- Lindauer Abkommen** 169, 172
- Mainstreaming Disabilities** 223f.
- Meinungsfreiheit** 157, 186
- Menschen mit Behinderungen**
- Begriff 62ff., 77ff., 83ff., 87ff.
  - Schutzbereich 96ff., 117ff., 128ff., 319ff.
- Menschenrechtliche Pflichten**
- Achtungspflicht (obligation to respect) 146, 148, 155
  - Erfolgspflicht (obligation of result) 147, 159, 304, 388
  - Gewährleistungspflicht (obligation to fulfil) 146, 152ff., 155
  - Schutzpflicht (obligation to protect) 146, 149ff., 155
  - Verhaltenspflicht (obligation of conduct) 147, 163, 194, 199, 304, 311, 388
- Menschenwürde** 48f., 374
- Migranten/-innen** 326
- Minderheiten** 60, 326
- Missbrauch, Schutz vor** 22, 61, 151, 203, 205, 358
- Mobilität** 104, 118, 162, 208, 336, 478
- Nicht-staatliche Akteure** 149f., 157, 163, 192, 194, 197, 201, 203, 207, 311, 388, 417, 448
- Normprüfung** 5, 8, 137f., 226, 228, 269, 300, 362
- Notlagen** 22, 294, 297
- obligation of conduct** siehe *menschenrechtliche Pflichten*
- obligation of result** siehe *menschenrechtliche Pflichten*
- obligation to fulfil** siehe *menschenrechtliche Pflichten*
- obligation to protect** siehe *menschenrechtliche Pflichten*
- obligation to respect** siehe *menschenrechtliche Pflichten*
- Öffentliche Akteure** 175ff., 181ff., 186ff., 192, 207, 311, 417ff., 421
- Öffentliche Einrichtungen** 156, 160, 180, 182, 185, 190f., 205, 336, 388, 391, 448
- Partizipation**, 298, 300f. 349
- Politische Rechte** 13, 39, 250, 259, 265
- Politische Teilhabe** 52, 262, 303, 328, 359, 430, 448, 474
- Private Akteure**, siehe *nicht-staatliche Akteure*
- Privatsektor** 193, 202, 206, 416
- Privatsphäre** 52, 197
- Progressionsvorbehalt** 250ff., 257ff., 263f., 270, 272ff., 288, 297, 312, 387, 402, 415
- Psychiatrie** 3, 21, 156, 274, 292, 361, 363, 431, 440
- Quoten** 467, 476f.
- Rechte Dritter** 197, 344, 365, 417
- Rechtfertigung** 117, 131, 160, 319, 343ff., 350f., 354f., 374f., 378, 380, 382ff., 419, 433, 439f., 465, 479, 481
- Rechtsschutz** 246, 390, 461ff., 465f.
- Rechtssicherheit** 232, 248, 450
- Rehabilitation** 18, 54, 258, 263
- Repräsentation** 298, 300f.
- Ressourcenausschöpfung von** 257, 290, 294, 297, 415, 421
- Ressourcenvorbehalt** 255, 288 ff., 382 f., 416, 438
- Rundfunk**
- Öffentlich 181f., 186, 207, 286
  - Privat 157, 182
- Schule** 55, 152, 156, 158, 236, 239, 303, 348 ff., 426 f., 434, 436ff., 457, 469, 480
- Schüler/-innen** 55, 158, 239, 273, 347ff., 393, 404, 425 ff., 434ff., 469ff., 480
- Schulung** 208, 236 f., 391, 407, 427, 438, 464, 467
- Schutzpflicht** siehe *Menschenrechtliche Pflichten*
- Schwerbehinderung**, siehe *Behinderung*
- Selbstbestimmung** 21, 49 f., 260 f., 440

- Selbstverwaltung** 181, 192, 207  
**Sonderordnungsrecht** 201, 207  
**Sonderpädagogische Einrichtung** 236, 347ff., 434, 438f., 480  
**Soziale Rechte** 13, 39, 152, **250ff.**, 255ff., 264ff., **269ff.**, 288  
**Sozialhilfe** 236  
**Sozialpakt** 13, 15, 39, 46, 252, 256, 306, 330, 385, 448  
**Sozialrecht** 118, **139 ff.**, 223  
**Sparkassen** 181, 185, 189, 207  
**special measures**, siehe *Besondere Maßnahmen*  
**Sprache** 30, 71, 73f., 87f., 91, 95, 112, 157, 195, 334, 405, FN 129  
**Sprachfähigkeit** 407  
**Stellplätze** 478  
**Sterilisation** 261  
**Stigmatisierung** 78, 87, 98, 100 f., 113 f., 116, 119, 121f., 123, 133, 220, 348, 374, 384, 414, 420, 424, 434, 473  
**Subjektive Rechte** 18, 145, 237, 239, 245 f., 262, 386, 435, 460, 468ff.  
**Suchterkrankungen** 97, 110, 126  
**Suizid** 365  
**Technologie** 133, 208, 393, 450  
**Training**, siehe *Schulung*  
**Transgender Personen** **122f.**  
**Transport** 67, 150, 271, 289, 336, 392, 401 f., 448, 478  
**Treu und Glauben** 27  
**Twin track-approach** 217 f., 459  
**Übergewichtigkeit** 121, 321, FN 539  
**UN Principles (Mental Illness)** 362  
**UN Standard Rules (Disability)** 18, 29, 483  
**Unabhängige Lebensführung** 52, 61, 153, 258, 260, 263  
**Ungleichbehandlung** 328, 338, 340f., 345, 356, 367f., 372ff., 380, 382, 384  
**United Nations**, siehe *Vereinte Nationen*  
**Universelles Design** 275, 295  
**Universität** 207, 476  
**Universität** 476  
**UN-Sonderberichterstatter** 15, 362, 365  
    Behinderung 15  
    Folter 362, 365  
**Unternehmen** 149 f., 177, 182, 193, 197, 311, 376  
**Unterricht** 55, 120, 158, 198, 208, 239, 348f., 393, 426, **436ff.**  
**Untertitel** 183, 186, 286  
**Unverhältnismäßige Belastung** 51, 332, 342, 349, 383, 386, 389, 394, 401f., **411ff.**, 427, 433, 444, 466, 469  
**Unversehrtheit der Person**, siehe *Körperliche Unversehrtheit*  
**Unzurechnungsfähigkeit** 51, 93, 352, 361  
**Verbalsprache** 73  
**Vereinte Nationen** 1, 16, 18, 136, 210, 236, 248, 364  
**Verhaltenspflicht**, siehe *Menschenrechtliche Pflichten*  
**Verhältnismäßigkeit** 372, 375, 384, 415, 417, 428  
**Völkerrecht**  
    Auslegung 27, 229, 231 f., 245, 249  
    Innerstaatliche Geltung 76, 144, 165ff.  
    Quellen 14, 24, 255, 279, 308, 385  
    Verhältnis zu innerstaatlichem Recht 165ff., 192  
    Vertrag 17 ff., 27f., 31, 163, 165 f., 169, 278, 288  
**Wahlen** 44, 50, 52, 159, 212, 262, 281, 334, **353ff.**, 397, 407, 430 ff., 459, 478  
**Wählen, Recht zu** 50, 52, 262, 353, **357ff.**, 397, 407, 430ff.  
**Weltaktionsprogramm (Behinderung)** 14, 418  
**Wiener Vertragsrechtübereinkommen** 27, 32, 37f., 165  
**Wirtschaftliche Rechte** 13, 39, 152, **250ff.**, 255ff., 264ff., **269ff.**, 288  
**Wohnen** 44, 150, 154, 260, 274, 283, 293, 448, 479  
**Zivilpakt** 13, 39, 41, 44, 46, 305f., 316f., 345, 448  
**Zugänglichkeit** 18, 22, 35, 47, 54, 56 f., 112, 153, 186, 192, 201, 207, 246, 258, **262f.**, 271, **275**, 284f., 289, 297, 398, 402f., 409f., 430, 469  
**Zwangsbefehlung (medizinisch)** 30, 122, 362,  
**Zwangsmaßnahmen** 50, 352, 361, 365, 440ff.

**Zwangsterilisation** 261

**Zwangunterbringung** 21, 260, 361ff.

**Zweck-Mittel-Relation** 374f., 384