



Behinderung im EU-Recht

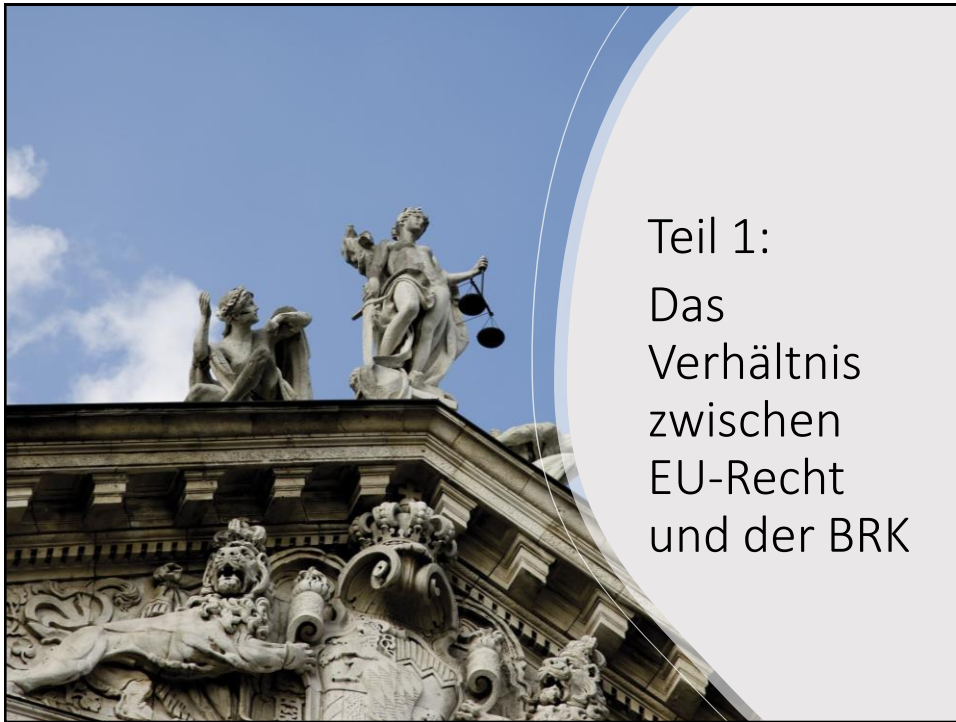
Dr. Lucy-Ann Buckley
Fakultät für
Rechtswissenschaften
Universität von Galway

1

Übersicht

1. Die Beziehung zwischen EU-Recht und dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) - mit besonderem Augenmerk auf die Rahmenrichtlinie Beschäftigung
2. Der Begriff der Behinderung in der UN-BRK und im EU-Recht
3. Angemessene Vorkehrungen in der UN-BRK und im EU-Recht

2



Teil 1: Das Verhältnis zwischen EU-Recht und der BRK

3

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK)

- Der am schnellsten ausgehandelte Menschenrechtsvertrag der Geschichte.
- Bislang von 116 Ländern ratifiziert, darunter alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union
- Von der EU im Jahr 2007 unterzeichnet und 2010 ratifiziert
 - Beschluss 2010/48/EG des Rates von 2009 über den Abschluss der BRK durch die Europäische Gemeinschaft.
 - Anhang II enthält eine Liste der EU-Rechtsakte zu Fragen, die unter die BRK fallen (ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit)

4

Rahmenrichtlinie Beschäftigung

- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf [2000] ABl. L 303
- Die Rahmenrichtlinie Beschäftigung befasst sich mit Diskriminierung aufgrund von Behinderung, Religion/Weltanschauung, sexueller Ausrichtung und Alter
- Zeitlich vor der BRK
- Der Geltungsbereich der Rahmenrichtlinie Beschäftigung ist viel enger als der der BRK - sie befasst sich nur mit Beschäftigung und Berufsausbildung

5

Verbundene Rechtssachen C-335/11 und C-337/11 *Ring und Skouboe Werge*

- Rahmenrichtlinie Beschäftigung im Lichte der BRK interpretiert
- Internationale Abkommen haben Vorrang vor Instrumenten des Sekundärrechts. Diese Instrumente müssen im Einklang mit diesen Abkommen ausgelegt werden.
- BRK ist **"ein integraler Bestandteil der EU-Rechtsordnung"**.

6

Rechtssache C-363/12 Z

F: Kann zur Auslegung der Richtlinie 2000/78 und/oder zur Anfechtung der Gültigkeit dieser Richtlinie das VN-Übereinkommen geltend gemacht werden?

A: (71) "dass die Organe der Union, wenn diese internationale Übereinkünfte schließt, nach Art. 216 Abs. 2 AEUV an diese Übereinkünfte gebunden sind. Diese Übereinkünfte haben daher gegenüber den Rechtsakten der Union Vorrang.

(72) "Der Vorrang der von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Rechts gebietet es, diese Bestimmungen nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen"

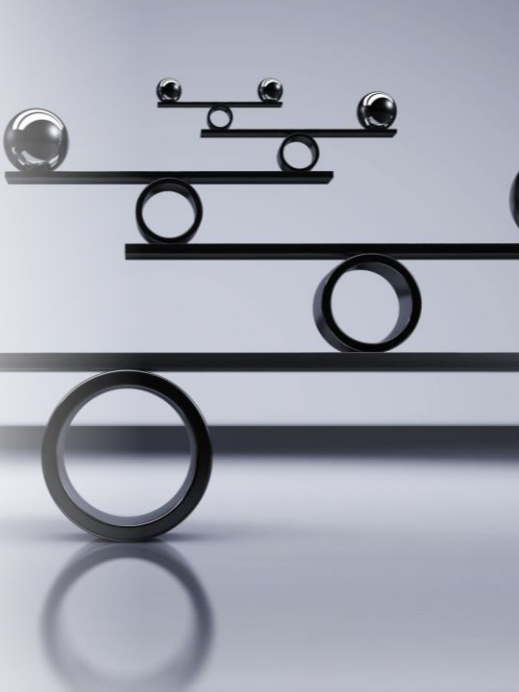
7

Rechtssache C-363/12 Z (Fortsetzung)

(73) "Die Bestimmungen dieses Übereinkommens bilden folglich seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung..."

(75) "Folglich kann das VN-Übereinkommen zur Auslegung der Richtlinie 2000/78 herangezogen werden, die **nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen auszulegen ist**".

8



Teil 2:
Die
Auswirkungen
der BRK auf
das EU-Recht:
die Bedeutung
von
Behinderung

9

Modelle der Behinderung

Medizinisches Modell der Behinderung

- Konzentration auf das, was mit der Person "falsch" ist
- Konzentration auf medizinische Lösungen und darauf, wie man die Person "heilen" kann

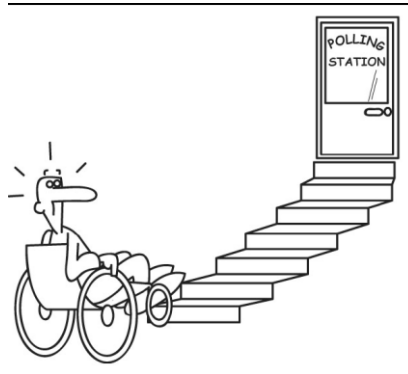
Soziales Modell der Behinderung

- Konzentration auf Hindernisse für die Teilnahme (physisch, einstellungsbedingt, gesellschaftlich)
- Konzentration auf einen auf Rechten basierenden Ansatz zur Eingliederung

10

Was ist an diesem Bild falsch?

- Anwendung des medizinischen Modells
- Anwendung des Sozialmodells



11

BRK und das Konzept der "Behinderung"

- Keine feste Definition von Behinderung
 - "eine weiche Schwellendefinition in Form von Leitlinien, die offen und umfassend sind" - de Búrca
- Präambel:
 - dass das Verständnis von Behinderung sich **ständig weiterentwickelt** und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleich berechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.

12

Artikel 1 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.

13

Artikel 1 UN-BRK

- Ein umfassender und offener Begriff von Behinderung; keine erschöpfende Definition
- Eindeutig auf dem sozialen Modell von Behinderung basierend
- Barrieren können einstellungsbedingt sein - erfasst vorurteilsbehaftete Auswirkungen
- Erfordert nicht, dass die Beeinträchtigung selbst eine funktionelle Auswirkung hat
- Artikel 1 bezieht sich auf "langfristige" Aspekte - aber auch hier handelt es sich nicht um eine erschöpfende Definition

14

Richtlinie 2000/78/EG Rahmenrichtlinie Beschäftigung

- Die Rahmenrichtlinie Beschäftigung definiert Behinderung nicht
- Artikel 1: "Zweck dieser Richtlinie ist die Schaffung eines allgemeinen Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen... einer Behinderung ... in Beschäftigung und Beruf im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten".

15

Behinderung in der Rahmenrichtlinie Beschäftigung vor der Ratifizierung der UN-BRK

C-13/05 Chácon Navas gegen Euresst Colectividades SA

43 ... eine Einschränkung erfasst, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe des Betroffenen am Berufsleben bildet.

44 ... Behinderung unterscheidet sich vom Begriff der Krankheit ... und nichts in der Richtlinie deutet darauf hin, dass Arbeitnehmer durch das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Behinderung geschützt sind, sobald sie irgendeine Art von Krankheit entwickeln

45 ... damit eine "Einschränkung" als "Behinderung" angesehen werden kann, "muss daher wahrscheinlich sein, dass sie von langer Dauer ist".

16

Behinderungen nach der Ratifizierung der BRK

- Verbundene Rechtssachen C-335/11 und C-337/11 *Ring und Skouboe Werge*
- Eine Behinderung kann vorliegen wenn eine Krankheit "eine Einschränkung mit sich bringt, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische **Beeinträchtigungen** zurückzuführen ist, **die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren** den Betroffenen an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können, und wenn diese Einschränkung von langer Dauer ist" [93].
- Der Begriff "Behinderung" schließt eine Krankheit ein, wenn sie unter die oben genannten Punkte fällt.

17

Verbundene Rechtssachen C-335/11 und C-337/11 *Ring und Skouboe Werge*

- Bezugnahme auf "Barrieren" - eher soziales Modell von Behinderung
- ABER es ist immer noch eine "Einschränkung" erforderlich, die sich aus der Beeinträchtigung ergibt - was auf funktionelle Auswirkungen schließen lässt
- Muss noch "langfristig" sein

18

BRK und EU-Recht im Vergleich

- Artikel 1 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..
- Rahmenrichtlinie Beschäftigung:
- Unter Behinderung versteht man "eine **Einschränkung** [...], die **insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist**, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betreffenden an der vollen und wirksamen **Teilhabe am Berufsleben**, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können, und wenn diese **Einschränkung von langer Dauer** ist".

19

Rechtssache C-354/13 *Karsten Kaltoft gegen Stadtverwaltung Billund*

- **RdNr. 53:** Nach der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, ... hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Begriff „Behinderung“ ... so zu verstehen ist, dass er eine Einschränkung erfasst, die u. a. auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen von Dauer zurückzuführen ist, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betreffenden an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können
- Fettleibigkeit kann eine Behinderung sein, wenn sie diesen Test erfüllt

20

Rechtssache C-363/12 Z

- Der EuGH entschied, dass der Begriff der Behinderung: setzt jedoch voraus, dass die Einschränkung, unter der eine Person leidet, sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern kann..
- Z hatte keine Behinderung im Sinne des FED, da ihr Fehlen einer Gebärmutter "für sich genommen" [81] ihre Fähigkeit zur Teilnahme am Berufsleben nicht beeinträchtigte.

21

Rechtssache 363/12 Z (Fortsetzung)

- Dabei wurden die Auswirkungen struktureller Hindernisse (die Vorschriften für bezahlten Urlaub) auf die Fähigkeit des Antragstellers, unter gleichen Bedingungen wie Personen ohne eine ähnliche Beeinträchtigung teilzunehmen, übersehen.
- Der EuGH berief sich auf ein eher soziales Verständnis von Behinderung, wandte aber in der Praxis ein medizinisches Modell an.

22

Rechtssache C-395/15 Daouidi

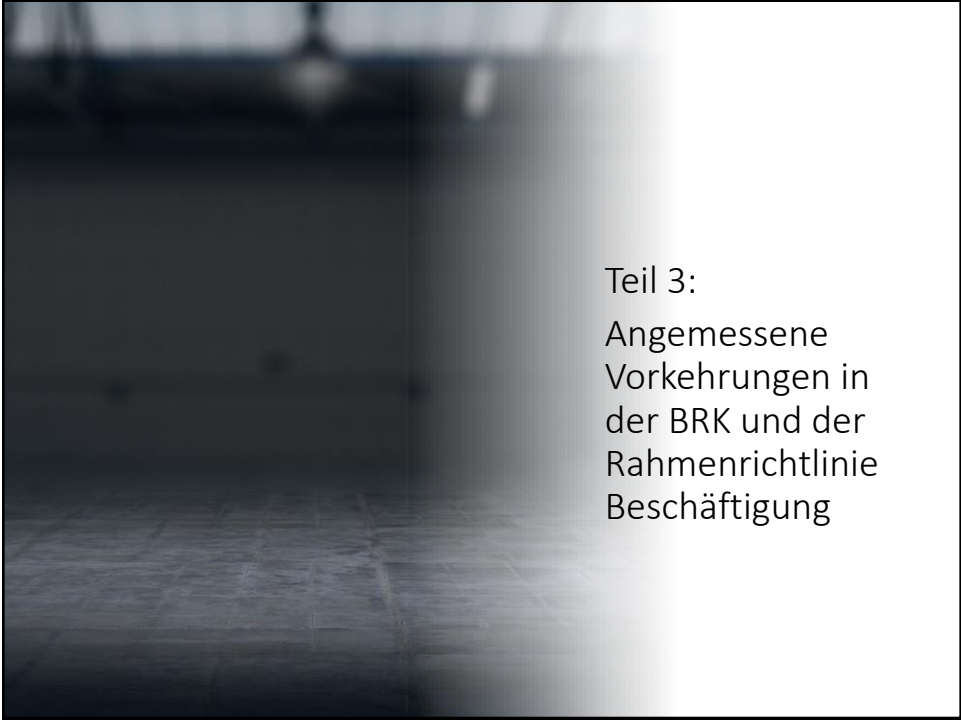
- (49) "Das UN-Übereinkommen definiert den Begriff der Langfristigkeit einer körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigung nicht. In der Richtlinie 2000/78 wird weder der Behinderungsbegriff definiert, noch derjenige der „langfristigen“ Einschränkung der Fähigkeit eines Menschen im Sinne dieses Begriffs angesprochen"
- Zu den Anzeichen für "langfristig" gehört das Fehlen einer klar definierten Prognose für den kurzfristigen Fortschritt, da es wahrscheinlich länger dauern wird, bis eine Erholung eintritt
- Das nationale Gericht muss sich bei der Bestimmung des Begriffs "langfristig" auf alle objektiven Beweise stützen, z. B. auf Dokumente und Bescheinigungen, die sich auf den Zustand der betreffenden Person beziehen (auf der Grundlage der aktuellen medizinischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse). Analyse von Fall zu Fall.

23

Rechtssache C-406/15, Milkova

- Psychische Erkrankungen stellen eine Behinderung dar ...
- (48) Diese Auslegung wird durch das UN-Übereinkommen gestützt, das nach ständiger Rechtsprechung zur Auslegung der Richtlinie 2000/78 herangezogen werden kann.
- Der EuGH verwies dann auf Artikel 27 Absatz 1 der BRK über das Recht auf Arbeit und Artikel 5 Absatz 1 über die Gleichstellung und führte weiter aus:
- (50) "Daraus folgt, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung in den Geltungsbereich von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78 fällt und somit ein unter das Unionsrecht fallendes Ziel verfolgt ..."

24



Teil 3:
Angemessene
Vorkehrungen in
der BRK und der
Rahmenrichtlinie
Beschäftigung

25

Angemessene Vorkehrungen in der BRK

- Artikel 2 - Diskriminierung schließt die Verweigerung angemessener Vorkehrungen ein
- Artikel 2 - "Angemessene Vorkehrungen": 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

26

Angemessene Vorkehrungen in der BRK

- BRK-Ausschuss - es besteht eine Pflicht zur Gesetzgebung, um sicherzustellen, dass Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen als ein in allen Rechts- und Politikbereichen unmittelbar durchsetzbares Recht gesetzlich verankert werden- solche Gesetze sollten sicherstellen, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als eine Form von Diskriminierung anerkannt und sanktioniert wird (Abschließende Bemerkungen zum Erstbericht über Deutschland 13. Mai 2015).
- Einklagbar und sofort vollstreckbar.

27

Angemessene Unterkunft

Fredman:

- "Anstatt von behinderten Menschen zu verlangen, dass sie sich an bestehende Normen anpassen, geht es darum, ein Konzept der Gleichstellung zu entwickeln, das Anpassung und Veränderung erfordert."

28

Angemessene Vorkehrungen und andere Konzepte



Artikel 5 Absatz 3 sieht angemessene Vorkehrungen vor



Artikel 5 Absatz 4 sieht positive oder fördernde Maßnahmen vor



Artikel 9 sieht die Zugänglichkeit vor



Getrennte und unterschiedliche Konzepte

29


Angemessene Vorkehrungen - BRK-Pflicht

Zwei Elemente:

Pflicht zur Unterbringung

Unverhältnismäßige Belastung

30




Pflicht zur Unterbringung (1)

- Individueller, reaktiver Dienst
- Individuell - muss auf die besonderen Bedürfnisse der jeweiligen Person eingehen - keine Einheitsgröße für alle" - muss von Fall zu Fall beurteilt werden
- Reaktiv - ausgelöst oder durchsetzbar ab dem Zeitpunkt, an dem eine Person mit einer Behinderung eine Unterbringung benötigt

31

Pflicht zur Unterbringung (2)

- Die vorgeschlagene Unterkunft muss das Hindernis für die Eingliederung wirksam beseitigen
- Das Verfahren erfordert einen Dialog zwischen dem Pflichtenträger und der Person mit einer Behinderung
- Die Art des erforderlichen Dialogs hängt von der Art der Beziehung ab



32

Unverhältnismäßige Belastung

Die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen wird durch eine "unverhältnismäßige oder unzumutbare Belastung" eingeschränkt - ein einziges Konzept, nicht zwei getrennte Konzepte.

Faktoren: Kosten, strukturelle Belastung, Störung, Nutzen (einschließlich Nutzen für Dritte).

Die Wahrnehmung der Ungerechtigkeit durch Dritte ist irrelevant

33

Bedeutung des Wortes "vernünftig"

- BRK-Ausschuss - Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu Art. 5 (2018), Abs. 26(e):
- "Angemessene Vorkehrungen" ist ein einheitlicher Begriff, und "angemessen" sollte nicht als Ausnahmeklausel missverstanden werden; das Konzept der "Angemessenheit" sollte nicht als gesonderter Qualifizierer oder Modifizierer der Pflicht fungieren. ... - dies geschieht zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Prüfung einer "unverhältnismäßigen oder unbilligen Belastung" vorgenommen wird. Vielmehr bezieht sich die Angemessenheit einer Vorkehrung auf ihre Relevanz, Angemessenheit und Wirksamkeit für die Person mit einer Behinderung.

34

Angemessene Unterkunft in der Rahmenrichtlinie Beschäftigung

- Artikel 5:

... sind angemessene Vorkehrungen zu treffen. Das bedeutet, dass der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um den Menschen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten. Diese Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch geltende Maßnahmen im Rahmen der Behindertenpolitik des Mitgliedstaates ausreichend kompensiert wird.

35

Hinweise zu Unterkünften

Erwägungsgrund 20:

- wirksame und praktikable Maßnahmen, um den Arbeitsplatz der Behinderung entsprechend einzurichten, z. B. durch eine entsprechende Gestaltung der Räumlichkeiten oder eine Anpassung des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, der Aufgabenverteilung usw.

Ring und Skouboe Werge:

- Der Begriff muss so verstanden werden, dass er sich auf die Beseitigung der verschiedenen Barrieren bezieht, die die volle und wirksame Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am Berufsleben auf einer gleichberechtigten Grundlage mit anderen behindern.

36

Was ist eine
unverhältnismäßige
Belastung?

- Erwägungsgrund 21
- Bei der Prüfung der Frage, ob diese Maßnahmen zu übermäßigen Belastungen führen, sollten insbesondere der mit ihnen verbundene finanzielle und sonstige Aufwand sowie die Größe, die finanziellen Ressourcen und der Gesamtumsatz der Organisation oder des Unternehmens und die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln oder anderen Unterstützungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.

37

Einschränkung -
wesentliche
Funktionen
der Stelle

- Erwägungsgrund 17
- Mit dieser Richtlinie wird unbeschadet der Verpflichtung, für Menschen mit Behinderung angemessene Vorkehrungen zu treffen, nicht die Einstellung, der berufliche Aufstieg, die Weiterbeschäftigung oder die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einer Person vorgeschrieben, wenn diese Person für die Erfüllung der wesentlichen Funktionen des Arbeitsplatzes oder zur Absolvierung einer bestimmten Ausbildung nicht kompetent, fähig oder verfügbar ist.

38

Die Rolle der Richter

"Die Auswirkungen, die ein Antidiskriminierungsgesetz auf die Gesellschaft haben kann, hängen weitgehend von der Haltung der Justiz und nicht vom Gesetzestext selbst ab".

Theresia Degener,
Rechtsexperte des UN-
Hochkommissars für Menschenrechte
als Mitverfasser der
Hintergrundstudie zur UN-BRK



39

Fragen/Anliegen an den EuGH und die nationalen Gerichte

- Angemessene Vorkehrungen werden in der Rahmenrichtlinie Beschäftigung nicht ausdrücklich als Diskriminierung bezeichnet.
- Die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen in der BRK gilt für alle Bereiche (z. B. Bildung, Gesundheit, Verkehr), auf EU-Ebene jedoch nur für Beschäftigung und Berufsausbildung.
- Allerdings haben die Mitgliedstaaten als Unterzeichner der BRK auch Pflichten zur Einhaltung der BRK (geteilte Zuständigkeit)
- 27 Länder in Europa haben die BRK ratifiziert - daher sollte sie Teil der nationalen Rechtsauslegung sein

40