



Antidiskriminierungsstelle
des Bundes



Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungs- dimension im Recht

Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine
Gleichbehandlungsgesetz

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer



Nomos

Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht

**Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine
Gleichbehandlungsgesetz**

Rechtsgutachten erstattet für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Autor: Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer



Inhalt

1. Angemessene Vorkehrungen	7
1.1 Herkunft des Begriffs	7
1.2 Reichweite des Begriffs in der UN-BRK	8
1.3 Weiterungen im europäischen und deutschen Recht	8
1.4 Untersuchungsgegenstand und -gang	9
2. Angemessene Vorkehrungen nach der UN-BRK	11
2.1 Begriffsgeschichte	11
2.2 Bedeutungsgehalt von Art. 2 UN-BRK	11
2.2.1 Gleichheit und Inklusion	12
2.2.2 Innovationspotenzial der UN-BRK	16
2.2.3 UN-BRK und zeitgenössische Sozialphilosophie	17
2.3 Begriff der Behinderung	19
2.3.1 Abstrakter Begriff	19
2.3.2 Dynamischer Begriff	20
2.3.3 Spruchpraxis des CRPD	20
2.4 Angemessene Vorkehrungen in Art. 5 UN-BRK	23
2.4.1 Adressaten	23
2.4.2 Vorkehrungen	24
2.4.3 Begriff	24
2.4.4 Gehalt	25
2.5 Progressionsvorbehalt (Art. 4 UN-BRK)	26
2.5.1 Entfaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	26
2.5.2 Diskriminierung und Progressionsvorbehalt	27
2.5.3 Angemessene Vorkehrungen	27
2.6 Folgerungen für den Begriff angemessener Vorkehrungen	29
3. Angemessene Vorkehrungen im europäischen Recht	30
3.1 Diskriminierung wegen einer Behinderung und Begriff der Behinderung im EU-Recht	30
3.2 Art. 5 RL 2000/78/EG	31
3.2.1 Behinderung und Krankheit	32
3.2.2 Behinderung Familienangehöriger	34
3.2.3 Angemessene Vorkehrungen	35

3.3	Art. 1, 21 und 26 EUGrCh	36
3.4	EMRK	37
3.5	Folgerungen für den Begriff angemessener Vorkehrungen	39
4.	Angemessene Vorkehrungen im deutschen Recht	41
4.1	Verfassungs- wie Völkerrecht	41
4.1.1	Grundgesetz (GG)	41
4.1.2	Geltung der UN-BRK als Bundesrecht	43
4.1.3	Wahrung der UN-BRK im deutschen Recht	44
4.2	Bedeutung des Schutzes behinderter Menschen nach dem SGB IX und dem AGG	46
4.3	Diskrepanz zwischen deutschem und europäischem Behinderungsbegriff	47
4.4	Einzelne Aufgaben	49
4.4.1	Gesundheitliche Versorgung	50
4.4.2	Arbeit	53
4.4.3	Soziale Teilhabe	57
4.4.4	Bildung	59
4.4.5	Verwaltungsrecht	61
4.5	Folgerungen für den Begriff angemessener Vorkehrungen	61
5.	Bedeutung und Reichweite des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“ für die Bekämpfung von Diskriminierungen	63
5.1	Ausgangsfrage	63
5.2	Allgemeine Gleichbehandlung als rechtliches Gleichbehandlungsgebot?	63
5.3	Gleichbehandlung und soziale Teilhabe	64
5.4	Folgerungen für den Begriff angemessener Vorkehrungen	67
6.	Angemessene Vorkehrungen und das AGG	70
6.1	Steht das AGG im Einklang mit der Forderung nach angemessenen Vorkehrungen?	70
6.2	Einklang mit der UN-BRK und EU-Recht?	70
6.3	Änderungsnotwendigkeiten des AGG im Hinblick auf Völker- und Europarecht	74
7.	Literaturverzeichnis	76

1. Angemessene Vorkehrungen

1.1 Herkunft des Begriffs

„Angemessene Vorkehrungen“ sind ein Rechtsbegriff in der von den Vereinten Nationen (VN) durch deren Vollversammlung am 13. Dezember 2006 angenommenen, von Deutschland am 13. Dezember 2008 ratifizierten und seit 26. März 2009 geltenden Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)¹. Angemessene Vorkehrungen bezeichnen die rechtlich geforderten Maßnahmen, welche Menschen mit Behinderung vor Diskriminierungen schützen. Sie besagen, was die weltweit maßgebliche Konvention zur Bekämpfung von Diskriminierungen wegen einer Behinderung fordert und von den Konventionsstaaten verwirklicht wissen will. Sie sind damit ein elementarer Begriff bei der Bekämpfung von Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung.

Die UN-BRK gewährleistet ihnen den gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 1 UN-BRK). Behinderung ist die Lebenslage von 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“ (Art. 1 II UN-BRK). Art. 5 III UN-BRK verpflichtet die Konventionsstaaten zu angemessenen Vorkehrungen, um die „Gleichberechtigung“ von Menschen mit Behinderung zu „fördern“ und jede „Diskriminierung“ zu „beseitigen“. Die Mitgliedstaaten haben dafür „alle geeigneten Schritte“ zu unternehmen, auch das Ergreifen „besonderer Maßnahmen“ (Art. 5 IV UN-BRK). Deswegen entscheidet die Auslegung des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“ über den Inhalt des Verbots der Diskriminierung. Dessen Deutung ist für den menschenrechtlichen Schutz von Menschen mit Behinderung zentral.

¹ BGBl. II 2008, S. 1419.

1.2 Reichweite des Begriffs in der UN-BRK

Diskriminierung ist „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten ... beeinträchtigt oder verhindert wird“ (Art. 2 I UN-BRK). Das dagegen gerichtete Verbot gebietet Unterlassungen und verpflichtet zum Handeln in Gestalt angemessener Vorkehrungen. Dieser Begriff leitet auch die nach Art. 8 UN-BRK geforderten Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung.

„Angemessene Vorkehrungen“ sind „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem besonderen Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichwertig mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können“ (Art. 2 II UN-BRK). Sie bezeichnen die im Einzelfall erforderlichen Reaktionen auf unstatthafte Diskriminierungen eines Menschen wegen seiner Behinderung. Sie kennzeichnen die Rechtsfolge und nicht den Tatbestand des Verbots einer Diskriminierung.

Angemessene Vorkehrungen haben eine Diskriminierung abzuwenden. Sie müssen dafür geeignet wie erforderlich sein und dürfen für den Verpflichteten keine unzumutbare Belastung darstellen.

1.3 Weiterungen im europäischen und deutschen Recht

Der Begriff ist außerhalb des Völkerrechts im europäischen Recht – namentlich den von Art. 19 AEUV vorgesehenen Regeln zum Schutz vor Diskriminierungen – bedeutsam. Diese sind in den Richtlinien (RL)

2000/43/EG² und 2000/78/EG³ zur Überwindung von Diskriminierungen im Hinblick auf das Geschlecht oder Alter, Behinderung, „Rasse“, ethnische Herkunft oder sexuelle Orientierung im Arbeitsleben unter Einschluss des sozialen Schutzes im zivilrechtlichen Massenverkehr enthalten.

Art. 5 RL 2000/78/EG verlangt angemessene Vorkehrungen, um Menschen mit Behinderung vor Diskriminierungen zu schützen. Nach Übernahme der UN-BRK in EU-Recht ist dieses im Einklang mit jener zu deuten. Dies geschieht durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH), dessen Judikatur den Begriff angemessener Vorkehrungen für das EU-Recht aufgrund der UN-BRK entfaltet.

Schließlich ist der Begriff für das deutsche Recht von Belang. Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und Bundesteilhabegesetz (BTHG)⁴ verwirklichen die sich aus der UN-BRK ergebenden Pflichten im deutschen Recht. AGG und das durch das BTHG reformierte SGB IX müssen im Einklang mit der UN-BRK stehen und deshalb angemessene Vorkehrungen zur Überwindung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung in zureichender Weise und hinlänglichem Umfang treffen. Es ist zu untersuchen, inwieweit das deutsche Recht diesem Anspruch genügt. Das AGG ist in Erfüllung von EU-Recht ergangen. Auch die darin getroffenen Bestimmungen müssen der Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen genügen.

1.4 Untersuchungsgegenstand und -gang

Im Folgenden wird die Tragweite des Begriffs angemessener Vorkehrungen im Völker-, europäischen und deutschen Recht veranschaulicht. Dafür sind Normen unterschiedlichen Ursprungs und Ranges in ihrem wechselseitigen Verhältnis wie unterschiedliche Ebenen der Rechtssetzung sowie unterschiedliche Begriffe der Behinderung und die hierdurch hervorgerufenen Differenzen zu würdigen. Dies geschieht, um zum Abschluss die Frage

² RL 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse und ethnischen Herkunft (ABl. EG Nr. L 180 vom 19. Juli 2000, S. 22).

³ RL 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. EG Nr. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16).

⁴ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23. Dezember 2016, BGBl. I 2016, I S. 3234.

zu beantworten, ob das AGG den menschenrechtlichen Anforderungen zur Schaffung angemessener Vorkehrungen genügt.

Weil die UN-BRK für alle weiteren Rechtsquellen den Bezug darstellt, ist dieser Begriff im VN-Recht und namentlich in der Spruchpraxis des hierzu errichteten UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) zu konkretisieren (Kapitel 2). Danach wird das EU-Recht gewürdigt, beginnend mit Art. 5 RL 2000/78/EG. Die Charta der Grundrechte der EU (EUGrCh) und die Menschenrechtspraxis des Europarats – namentlich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) – werden ebenfalls erschlossen (Kapitel 3). Sodann soll das deutsche Recht – beginnend mit dem Verfassungsrecht und danach zu den Auslegungen von SGB IX und AGG fortschreitend – gewürdigt werden (Kapitel 4).

Schließlich wird erörtert, ob der Begriff „angemessene Vorkehrungen“ auch für andere Gründe einer Diskriminierung leitbildhaft und maßstäblich werden könnte und damit der aus dem Schutz der Diskriminierung wegen einer Behinderung stammende Begriff für das Gleichberechtigungsrecht allgemeine Bedeutung erlangt (Kapitel 5). Daraus sind abschließend Folgerungen für das AGG zu ziehen (Kapitel 6).