

GLEICHHEIT



# Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht

Zum Verständnis der rechtlichen Definition des Begriffs „Behinderung“ und der Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union



**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Der vorliegende Bericht befasst sich mit Fragen im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben (Artikel 2), dem Verbot der erniedrigenden Behandlung (Artikel 4), der Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), dem Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen (Artikel 9), der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11), der Versammlungsfreiheit (Artikel 12), dem Asylrecht (Artikel 18), dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 21), sowie der Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Artikel 45), die unter die Kapitel I – „Würde des Menschen“, Kapitel II – „Freiheiten“, Kapitel III – „Gleichheit“ und Kapitel V – „Bürgerrechte“ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union fallen.

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

Gebührenfreie Telefonnummer \*  
00 800 6 7 8 9 10 11

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

Foto (Umschlag & Innenseiten): © iStockphoto

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

FRA - Agentur der Europäischen Union für Grundrechte  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel. +43 (0)1 580 30 - 0 - Fax: +43 (0)1 580 30 - 669  
Email: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu) - <http://fra.europa.eu>

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende dieser Publikation.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9192-759-3  
doi:10.2811/53414

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2011  
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

GEDRUCKT AUF FSC PAPIER



# Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht

Zum Verständnis der rechtlichen Definition des Begriffs  
„Behinderung“ und der Verpflichtung zu angemessenen  
Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen in den  
Mitgliedstaaten der Europäischen Union



# Vorwort

Im letzten Jahrzehnt wurde der Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene verstärkt. Im Dezember 2006 wurde das Übereinkommen der Vereinten Nationen (*United Nations, UN*) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK), das seit Mai 2008 in Kraft ist, von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Die EU trat der BRK am 23. Dezember 2010 bei. Im Oktober 2011 war sie von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) unterzeichnet und von 19 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Im Jahr 2000 wurde auf europäischer Ebene die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf erlassen. Außerdem verabschiedete die EU am 15. November 2010 die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen, deren allgemeines Ziel es ist, die Handlungskompetenz von Menschen mit Behinderungen zu stärken und die wirksame Umsetzung der BRK in der gesamten EU sicherzustellen.

In Anbetracht der Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen startete die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) 2009 ihr erstes Projekt zum Thema Behinderung. Das Projekt befasst sich mit dem Schutz der Grundrechte von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung. Ziel des Projekts, das sich am Geist der BRK orientiert, ist die Beurteilung der Grundrechtssituation dieser beiden Gruppen.

In seinen ersten abschließenden Bemerkungen zum Bericht eines Vertragsstaats zeigte sich der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD*) besorgt über „die Gefahr des Ausschlusses von Menschen, die durch das Übereinkommen geschützt werden sollten, insbesondere Menschen mit psychosozialen Behinderungen („psychischen Erkrankungen“) oder geistigen Behinderungen“. Tatsächlich ist zuweilen unklar, ob der Begriff „Behinderung“ auch psychische Gesundheitsprobleme einschließt. Vor diesem Hintergrund soll in diesem Bericht untersucht werden, wie weit der Begriff „Behinderung“ in nationalen und internationalen Rechtsvorschriften gefasst ist, um anschließend zu beurteilen, ob Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in der EU durch das Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung geschützt werden. Unsere Ergebnisse zeigen, dass dieser Schutz sich auch auf Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in der gesamten EU erstreckt.

Außerdem muss geklärt werden, wie die Verpflichtung, für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen zu treffen, organisiert ist, damit festgestellt werden kann, ob Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen diesen Schutz im Bereich der Beschäftigung in Anspruch nehmen können. Dieser Bericht zeigt, dass in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Da internationale Standards den Grundsatz der angemessenen Vorkehrungen nicht nur auf den traditionellen Bereich der Beschäftigung, sondern auch darüber hinaus anwenden, schlägt dieser Bericht weitere Schritte vor, die zu einem besseren Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in anderen Bereichen des täglichen Lebens beitragen können.

Morten Kjærum  
Direktor

# Ländercodes

Ländercode	EU-Mitgliedstaat	Ländercode	EU-Mitgliedstaat
AT	Österreich	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxemburg
CY	Zypern	LV	Lettland
CZ	Tschechische Republik	MT	Malta
DE	Deutschland	NL	Niederlande
DK	Dänemark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Griechenland	RO	Rumänien
ES	Spanien	SE	Schweden
FI	Finnland	SK	Slowakei
FR	Frankreich	SI	Slowenien
HU	Ungarn	UK	Vereinigtes Königreich
IE	Irland		



# Inhalt

VORWORT .....	3
LÄNDERCODES.....	4
EINLEITUNG.....	7
<b>1 INTERNATIONALES UND EUROPÄISCHES RECHT .....</b>	<b>9</b>
1.1. Internationale Standards und Standards des Europarates .....	9
1.1.1. Standards der Vereinten Nationen.....	9
1.1.2. Standards des Europarates.....	12
1.2. EU-Recht .....	14
1.2.1. Von der Rehabilitation zu einem rechtebezogenen Ansatz .....	14
1.2.2. Definition von „Behinderung“ im EU-Recht.....	15
1.2.3. Angemessene Vorkehrungen im EU-Recht.....	17
1.3. Schlussfolgerung.....	19
<b>2 SCHUTZ VON MENSCHEN MIT PSYCHISCHEN GESUNDHEITSPROBLEMEN IM NATIONALEN ANTIDISKRIMINIERUNGSRECHT .....</b>	<b>21</b>
2.1. Definition von Behinderung im Recht der EU-Mitgliedstaaten .....	21
2.1.1. Rechtsvorschriften enthalten Definition von „Behinderung“ .....	22
2.1.2. Rechtsvorschriften enthalten keine Definition von „Behinderung“ .....	23
2.1.3. Schlussfolgerung .....	24
2.2. Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen im Beschäftigungsbereich .....	25
2.2.1. Nationale Rechtsvorschriften, die angemessene Vorkehrungen vorsehen .....	25
2.2.2. Nationale Rechtsvorschriften, die keine angemessenen Vorkehrungen vorsehen .....	26
2.2.3. Schlussfolgerung .....	27
<b>3 DER WEG NACH VORN: ANGEMESSENE VORKEHRUNGEN AUCH AUSSERHALB DES BESCHÄFTIGUNGSBEREICHS.....</b>	<b>29</b>
BIBLIOGRAFIE .....	31
ANHANG 1: DEFINITION VON BEHINDERUNG IM RECHT DER EU-MITGLIEDSTAATEN.....	35
ANHANG 2: ANGEMESSENE VORKEHRUNGEN IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN .....	37





# Einleitung

Im Jahr 2009 startete die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) ihr erstes Projekt zum Thema Behinderungen, das sich mit den Grundrechten von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen befasst.

Das Projekt arbeitet mit der etablierten sozial- und rechtswissenschaftlichen Methode der FRA, die eine Untersuchung der Rechtslage in allen 27 EU-Mitgliedstaaten beinhaltet und durch soziologische Feldforschung in neun EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Rumänien, Schweden, Ungarn und Vereinigtes Königreich) ergänzt wird. Die für die Feldforschung ausgewählten Länder spiegeln unterschiedliche Richtungen in der Behindertenpolitik in der EU wider. Die erste Veröffentlichung, die aus diesem Projekt hervorging, war der Bericht *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe* im Jahr 2010.<sup>1</sup>

Für die Beschreibung der beiden untersuchten Personengruppen gibt es keine einheitliche Vorgehensweise bzw. Übereinkunft, und verschiedene Interessengruppen (einschließlich ihrer Vertretungsorganisationen) sowie Rechtsordnungen verwenden unterschiedliche Begrifflichkeiten. Nach Rücksprache mit Behindertenorganisationen hat sich die FRA für folgende Begriffe entschieden: „Menschen mit geistiger Behinderung“ und „Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen“. Für die Zwecke dieses Berichts, der sich ausschließlich mit den Rechten von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen befasst, verwendet die FRA eine Definition des *Mental Disability Advocacy Center*: „Menschen mit psychosozialen Behinderungen [hier: psychischen Gesundheitsproblemen] sind jene Menschen, die mit psychischen Problemen kämpfen bzw. die sich als ‚Nutzer/-innen von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen‘, ‚überlebende von psychiatrischen Betreuungseinrichtungen‘ oder ‚verrückt‘ bezeichnen. Diese Gruppen schließen sich gegenseitig nicht aus.“<sup>2</sup>

Im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) wird anerkannt, dass sich das Verständnis von Behinderung ständig weiterentwickelt. Die Verfasser der BRK wählten eine offene „Definition“ von Behinderung und Artikel 1 der BRK bietet eine entsprechende Orientierungshilfe, anhand derer die Vertragsstaaten den Schutz umfassender anwenden können.<sup>3</sup> Auch wenn es dem Geist der BRK unangemessen erscheinen mag, verschiedene Formen von Behinderung mit Etiketten zu versehen, müssen Sozialrecht und Sozialschutzsysteme sowie das

Antidiskriminierungsrecht klarstellen, für wen die einschlägigen Bestimmungen gelten. Deshalb untersucht dieser Bericht, ob angesichts der bestehenden rechtlichen Definitionen des Begriffs „Behinderung“ auch Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen Schutz vor Diskriminierung genießen.

Dieser Bericht befasst sich speziell mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und der Frage, ob ihre Rechte durch Antidiskriminierungsbestimmungen geschützt sind. Er soll einen Beitrag zu den Reformen im Bereich des Behindertenrechts leisten, die die EU-Mitgliedstaaten derzeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Ratifizierung der BRK, durchführen.

Laut einer Studie des *European Foundation Centre* zur Umsetzung der BRK aus dem Jahr 2010, könnte die Tatsache, dass sich in den Rechtsvorschriften einiger EU-Mitgliedstaaten die Definitionen des Begriffs „Behinderung“ auf bestimmte Formen der Beeinträchtigung beziehen, den vollständigen Schutz und die uneingeschränkte Einbeziehung aller Menschen mit Behinderungen beeinträchtigen.<sup>4</sup> Da psychische Gesundheitsprobleme im Recht einiger EU-Mitgliedstaaten nicht automatisch als Behinderungen gelten, untersucht der vorliegende Bericht, inwieweit die Rechte von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das geltende Antidiskriminierungsrecht angemessen geschützt werden. Als Maßstab gilt dabei die Art und Weise, in der die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, in den Rechtsrahmen der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen geltend gemacht wird. Während es möglicherweise einfacher ist, die Bedürfnisse von Menschen mit körperlichen oder sensorischen Behinderungen zu verstehen und in Folge angemessene Vorkehrungen zu treffen, sind die Barrieren für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen oft schwieriger zu ermitteln.<sup>5</sup>

Dieser Bericht stützt sich auf Rechtsauskünfte des FRA-Netzwerkes von Rechtsexperten (FRALEX), das in seiner rechtswissenschaftlichen Analyse nicht auf die praktische Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften eingeht.<sup>6</sup> Zusätzliche Informationen stammen aus dem Austausch mit wichtigen Partnern, einschließlich *Mental Health Europe*, dem belgischen Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, dem Dänischen Institut für Menschenrechte, der niederländischen Gleichbehandlungskommission (ETC), dem Sekretariat des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte, dem Sekretariat des europäischen Koordinationsforums für den Aktionsplan 2006-2015 des Europarates (CAHPAH) und einzelnen Experten,

1 FRA (2010).

2 Mental Disability Advocacy Center (2011), S. 62.

3 Siehe Lawson (2008), S. 18-19.

4 European Foundation Centre (2010), S. 42.

5 Siehe Lawson (2008), S. 7.

6 Für eine Untersuchung zu Praktiken bezüglich angemessener Vorkehrungen, siehe KMU Forschung Austria (2008).



u. a. Professor Gerard Quinn von der Universität Galway und Professor Lisa Waddington von der Universität Maastricht. Die FRA dankt ihnen für ihren wertvollen Beitrag. Die FRA weist jedoch darauf hin, dass die Schlussfolgerungen dieses Berichts nicht notwendigerweise den Auffassungen der kooperierenden Organisationen oder der einzelnen Experten entsprechen.

Der Bericht präsentiert zunächst einschlägige internationale Rechtsvorschriften auf Ebene der Vereinten Nationen und des Europarates sowie EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Schutzes der Rechte von Behinderten. Danach wird untersucht, wie nationale Rechtsvorschriften Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in den 27 EU-Mitgliedstaaten schützen. Es wird auch analysiert, wie nationales Antidiskriminierungsrecht und nationale Rechtsprechung den Begriff „Behinderung“ definieren und wie sich dies auf die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen im Bereich der Beschäftigung gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf auswirken. Abschließend werden einige Fälle vorgestellt, in denen Rechtsvorschriften die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, sogar auf andere Bereiche ausdehnen.



# 1

## Internationales und europäisches Recht



### 1.1. Internationale Standards und Standards des Europarates

#### 1.1.1. Standards der Vereinten Nationen

##### Entwicklung internationaler Standards

Auf internationaler Ebene ist eine erhebliche Entwicklung im Ansatz zum Umgang mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu verzeichnen.<sup>7</sup> Während in den 1970er Jahren die „funktionalen Einschränkungen oder psychischen Defizite“ einzelner Personen im Mittelpunkt der Diskussionen standen, wird aktuell das „Problem der Behinderung [...] in der Mitte der Gesellschaft angesiedelt“ und hervorgehoben, dass „nicht individuelle Einschränkungen [...] die Ursache des Problems sind, sondern die Tatsache, dass die Gesellschaft keine angemessenen Dienste bereitstellt und nicht hinreichend dafür sorgt, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in ihrem sozialen Gefüge umfassend berücksichtigt werden“.<sup>8</sup> Diese Entwicklung ist gekennzeichnet durch einen Übergang vom sogenannten „medizinischen Modell“ der Behinderung zu einem „sozialen Modell“, dem zufolge die „Menschen nicht von ihrem Körper, sondern von der Gesellschaft behindert werden.“<sup>9</sup> Das „soziale Modell“ verfolgt einen rechtebezogenen Ansatz in der Behindertenthematik, bei dem der Mensch im Mittelpunkt aller ihn betreffenden Entscheidungen steht.<sup>10</sup>

Diese Entwicklung spiegelt sich in den verschiedenen Instrumenten wider, die auf Ebene der Vereinten Nationen zu den Rechten von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen entwickelt wurden. Die Erklärung über die Rechte der geistig Zurückgebliebenen (1971) vertritt einen restriktiven Ansatz, indem sie vorsieht, dass „geistig Zurückgebliebene im höchsten praktikablen Umfang die

gleichen Rechte wie andere Menschen genießen“.<sup>11</sup> In der Erklärung über die Rechte der Behinderten (1975) wurde jedoch verankert, dass Menschen mit Behinderungen Anspruch darauf haben, „dass ihre besonderen Bedürfnisse auf allen Stufen der wirtschaftlichen und sozialen Planung berücksichtigt werden.“<sup>12</sup> Diese Erklärung gilt als Vorläufer der Bestimmungen zu angemessenen Vorkehrungen in den späteren Standards der Vereinten Nationen, des Europarates und der EU.

Anfang der 1980er Jahre hatte sich die Diskussion in Richtung eines eher gleichstellungsorientierten Ansatz entwickelt, bei dem nicht mehr die medizinischen Besonderheiten der jeweiligen Person im Mittelpunkt standen.<sup>13</sup> 1982 verabschiedete die UN-Generalversammlung das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (*World Programme of Action Concerning Disabled Persons*, WPA), in dem eine „Behinderung“ als „Funktion der Beziehung zwischen [Menschen mit Behinderung] und ihrer Umwelt“ bezeichnet wird. „Sie entsteht, wenn sie [Menschen mit Behinderungen] auf kulturelle, physische oder soziale Barrieren treffen, die sie am Zugang zu den verschiedenen gesellschaftlichen Systemen hindern, die für andere Bürger offen stehen“.<sup>14</sup>

Auf dieser Grundlage stellten die 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte einen weiteren Durchbruch bei der Entwicklung eines sozialen Modells der Behinderung dar. Die Rahmenbestimmungen beschäftigen sich vor allem mit gesellschaftlichen Prozessen, die Menschen mit Behinderungen praktisch ausschließen. „In allen Gesellschaften der Welt bestehen weiter Hindernisse, die es Behinderten unmöglich machen, ihre Rechte und Freiheiten wahrzunehmen, und die ihnen die volle Teilhabe am Leben der Gesellschaft erschweren.“ Es wird betont, dass „Mängel in der Umwelt und

7 Mehr zur Diskussion über die Entwicklung der Ansätze in der Behindertenthematik siehe Shakespeare (2006) und Bickenbach (1999).

8 Oliver (1990), S. 2.

9 WHO (2011), S. 4.

10 Quinn und Degener (2002), S. 14.

11 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1971), Artikel 1 (eigene Hervorhebung).

12 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1975), Artikel 8.

13 Siehe Degener (2010).

14 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1982), Ziffer 8.

bei zahlreichen organisierten Aktivitäten in der Gesellschaft [...] Behinderte an einer gleichberechtigten Teilhabe hindern“.<sup>15</sup> Außerdem wird erklärt, dass „Behinderte und ihre Organisationen“ im Prozess der Beseitigung der Hindernisse, die es ihnen unmöglichen machen, ihre Rechte und Freiheiten wahrzunehmen, „eine Rolle als aktiver Partner spielen“ sollten. Somit wird Menschen mit Behinderungen erstmals eine zentrale Rolle zuerkannt.<sup>16</sup> In diesem Zusammenhang stellt die BRK die letzte Stufe im Paradigmenwechsel weg von einer auf medizinische Beeinträchtigungen konzentrierten Betrachtungsweise der Behinderung hin zu einer Sichtweise, welche die umfassenden und gleichen Rechte von Menschen mit Behinderungen anerkennt, dar. Das am 3. Mai 2008 in Kraft getretene Übereinkommen stützt sich auf die Grundsätze der Antidiskriminierung, der Chancengleichheit und der Menschenrechte und verankert einen rechtebezogenen Ansatz in der Behindertenthematik im internationalen Recht. Dieser Ansatz kommt in Erwägungsgrund (e) der Präambel zum Ausdruck, der sich mit der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und jenen Barrieren, die sie an der „vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“, befasst. Betrachtet man dies in Verbindung mit Artikel 1, so wird hier anerkannt, dass Diskriminierung und Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen auf Barrieren verschiedenster Art zurückzuführen ist, z. B. das bauliche Umfeld, Vorurteile, Stereotypen und andere Formen bevormundender Behandlung.<sup>17</sup>

## BRK

### Präambel

e) in der Erkenntnis, 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 gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern, [...]

### Artikel 1 – Zweck

Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.

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.

Während in der Erklärung von 1975 das Recht auf medizinische, soziale und funktionale Behandlung im Mittelpunkt steht, ist die BRK sehr viel weiter gefasst und bezieht – über Fragen der Gesundheit hinaus – ein breites Spektrum althergebrachter

materieller Rechte, wie z. B. Bildung, Rehabilitation, Beschäftigung, Lebensstandard und Teilhabe am öffentlichen, politischen und kulturellen Leben, mit ein.<sup>18</sup>

## Auf der Suche nach einer Definition von „Behinderung“

Obwohl bereits maßgebliche Schritte in Richtung eines menschenrechtsorientierten Ansatzes in behindertenpolitischen Fragen getroffen worden waren, war die Diskussion über eine international anerkannte Definition des Begriffes „Behinderung“ zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die BRK noch im Gange. Die Erklärung von 1975 definiert den Begriff „Behinderte“ als „jede Person, die infolge eines Mangels ihrer körperlichen oder geistigen Fähigkeiten, gleichgültig ob dieser angeboren ist oder nicht, ganz oder teilweise nicht in der Lage ist, die Anforderungen eines normalen Einzel- und/oder Gemeinschaftslebens selbständig zu erfüllen“.<sup>19</sup> Da diese Definition Behinderung als vorwiegend medizinische und individuelle Problematik beschreibt, ist sie mit dem aktuellen rechtebezogenen Ansatz in der Behindertenthematik nicht vereinbar.

Die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte von 1993 folgen einem fortschrittlicheren Ansatz und gehen von einem umfassenderen Behinderungsbegriff aus, der Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen mit einschließt:

*„Unter dem Ausdruck ‚Behinderung‘ wird eine Vielzahl von verschiedenen Funktionseinschränkungen zusammengefasst, die in allen Bevölkerungsgruppen in allen Ländern der Welt vorkommen können. Diese Funktionseinschränkungen können durch eine körperliche, geistige oder Sinnesschädigung, einen Krankheitszustand oder eine Geisteskrankheit bedingt sein. Dabei kann es sich um dauernde oder vorübergehende Schädigungen, Zustände oder Krankheiten handeln.“<sup>20</sup>*

Die BRK hingegen definiert den Begriff Behinderung nicht. Während der Verhandlungen wurden zahlreiche Definitionen aus dem internationalen Recht erwogen, u. a. die Formulierung im Interamerikanischen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen<sup>21</sup> und der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation (WHO).<sup>22</sup> Viele Delegationen waren jedoch der Auffassung, die BRK solle keine Definition der Begriffe „Behinderung“ und „Menschen mit Behinderungen“ enthalten, da eine solche Terminologie zwangsläufig ausschließenden Charakter habe.<sup>23</sup> Deshalb enthält der endgültige Text von Artikel 1 der BRK (siehe BRK-Kasten oben) eine offene Liste von Personengruppen, die für die Zwecke der BRK als „Menschen mit Behinderungen“

15 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1993), Ziffer 15, Ziffer 18.

16 *Ibid.*, Ziffer 15.

17 Schulze (2010), S. 16; S. 39.

18 Quinn (2007a), S. 9.

19 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1975), Artikel 1.

20 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1993), Absatz 17.

21 Organization of American States General Assembly (1999), Artikel 2.

22 Weltgesundheitsorganisation (WHO) World Health Assembly (2001).

23 CRPD Ad-hoc-Ausschuss (2006).

betrachtet werden. Dazu gehören ohne Zweifel auch Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, zumindest, wenn diese Probleme längerfristiger Natur sind.

Während der Verhandlungen wies der *International Disability Caucus* darauf hin, dass viele Staaten in Bezug auf psychische Gesundheitsprobleme<sup>24</sup> noch immer das medizinische Modell im Umgang mit der „psychischen Erkrankung“ verwendeten, das Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen aus der Kategorie der Menschen mit Behinderungen und damit vom entsprechenden Schutz ausschließt. Der *Caucus* merkte außerdem an, dass Stigmatisierung, Vorurteile und Stereotypen im Zusammenhang mit psychischen Gesundheitsproblemen ihrerseits sehr behindernd seien und oft zu Verletzungen der Menschenrechte dieser Personen führten. *People With Disability, Australia* betonte zudem, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, die in vielen Staaten nicht als Menschen mit Behinderungen anerkannt seien, eine besonders gefährdete Gruppe darstellten.<sup>25</sup>

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen bestätigt den Ansatz der BRK in der Behindertenthematik. In seinen ersten abschließenden Bemerkungen zum Bericht eines Vertragsstaats zeigte sich der Ausschuss besorgt über „die Gefahr der Ausschlusses von Menschen, die durch das Übereinkommen geschützt werden sollten, insbesondere Menschen mit psychosozialen Behinderungen („psychischen Erkrankungen“) oder geistigen Behinderungen“.<sup>26</sup> Indem er ausdrücklich darauf eingeht, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen häufig aus rechtlichen Definitionen von Menschen mit Behinderungen ausgeschlossen sind, bekräftigt der Ausschuss, dass die Staaten dringend ein inklusives Konzept der Behinderung übernehmen sollten.

Nach einer Analyse der Begriffsentwicklung in den Standards der Vereinten Nationen wird im Folgenden der Einfluss der unterschiedlichen Formulierungen in Rechtstexten auf die Verpflichtung, im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen, untersucht.

## Angemessene Vorkehrungen im Recht der Vereinten Nationen

Neben dem Schutz einer breiten Palette klassischer und materieller Rechte sieht die BRK auch die Verpflichtung vor, angemessene Vorkehrungen zu treffen,<sup>27</sup> wie in Artikel 2 festgelegt. Darüber hinaus definiert sie die Versagung angemessener Vorkehrungen selbst als Form der Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

Die Crux der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen bereitzustellen, liegt in Artikel 5 Absatz 3 der BRK, in

dem es heißt: „Zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten.“ Ein derart breit gefasster Anwendungsbereich für angemessene Vorkehrungen hebt die BRK von ihren Vorgängerdokumenten im internationalen Recht ab und stellt eine direkte Verbindung zwischen dem Fehlen angemessener Vorkehrungen und dem Fortbestehen von Diskriminierung und Ungleichheit her. Außerdem werden die Vertragsstaaten in die Pflicht genommen, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um für die vorgeschriebenen angemessenen Vorkehrungen zu sorgen.

### BRK

#### Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

„Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ [bedeutet] jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen;

„angemessene Vorkehrungen“ [bedeutet] 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; [...]

Der wesentlichste Anwendungsbereich für die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen ist nach wie vor der Bereich Arbeit und Beschäftigung. Artikel 27 der BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die Verwirklichung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit zu sichern und zu fördern und

### BRK

#### Artikel 27 – Arbeit und Beschäftigung

1. Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem: [...]

i) sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden; [...]

<sup>24</sup> Bitte beachten Sie, dass im Original von „psychosozialen Behinderungen“ gesprochen wird, hier aber aus Gründen der Kohärenz der Begriff „psychische Gesundheitsprobleme“ verwendet wird.

<sup>25</sup> CRPD Ad-hoc-Ausschuss (2006b).

<sup>26</sup> CRPD (2011a), Ziffer 8.

<sup>27</sup> Für Beispiele angemessener Vorkehrungen siehe WHO (2011), S. 74.



geeignete Schritte zu unternehmen, damit am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für sie getroffen werden.

Die in der BRK festgeschriebene Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen geht jedoch weit über den Beschäftigungsbereich hinaus. Ausdrücklich erwähnt werden angemessene Vorkehrungen in Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 24 Absatz 5 zum Recht auf Bildung sowie in Artikel 14 Absatz 2, in dem das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person verankert ist. Implizite Bezugnahmen auf angemessene Vorkehrungen finden sich zudem in Artikel 20 über die persönliche Mobilität und Artikel 21 über das Recht der freien Meinungsäußerung und den Zugang zu Informationen, in dem die Vertragsstaaten aufgefordert werden, durch angemessene Vorkehrungen sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit ausüben können.<sup>28</sup>

Wie beim Zugang der BRK zum Konzept von Behinderung wird der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen seiner abschließenden Bemerkungen auch Erläuterungen zum Ausmaß der Verpflichtungen abgeben, die die Vertragsstaaten in Bezug auf die angemessenen Vorkehrungen haben. So bestätigen die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu Spanien Artikel 2 der BRK und drängen die Vertragsstaaten, „unabhängig vom Grad der Behinderung Schutz vor Diskriminierung in Form der Versagung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten“. Die Bemerkungen bekräftigen auch, dass „die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, unmittelbar gelte und nicht Schritt für Schritt umzusetzen sei“.<sup>29</sup>

### 1.1.2. Standards des Europarates

Um die Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten besser zu verstehen, ist es sinnvoll, den Ansatz des Europarates in der Behindertenthematik sowie dessen Auswirkungen auf Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu betrachten.

#### Entwicklung der Definitionen im Rahmen eines medizinischen Modells

Das rechtliche Grundsatzdokument, das den Ansatz des Europarates darlegt, ist die 1950 verabschiedete Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Als Produkt ihrer Zeit enthält die EMRK keinen Verweis auf Menschen mit Behinderungen; Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen sind lediglich in Artikel 5 über das Recht auf Freiheit und Sicherheit erwähnt, der „bei psychisch Kranken“ einen Freiheitsentzug gestattet.

#### EMRK

##### Artikel 5 – Recht auf Freiheit und Sicherheit

1. Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden: [...]
- e. rechtmäßiger Freiheitsentzug mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern; [...]

Seit dem Inkrafttreten der EMRK hat sich die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verwendete Terminologie weiterentwickelt. Dies spiegelt die Auffassung des Gerichtshofs wider, dass die EMRK „ein lebendiges Instrument ist, das [...] im Lichte der heutigen Situation auszulegen ist“.<sup>30</sup> Dieser Ansatz ermöglicht es dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, das Konzept der Behinderung und seine Rechtsprechung mit Blick auf einen verstärkten Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln – eine Flexibilität, die 1979 im Fall *Winterwerp gegen die Niederlande* ausdrücklich anerkannt wurde.<sup>31</sup>

In seiner Rechtsprechung zu mehreren Hundert Fällen, die sich mit geistiger Behinderung befassten, hat der EGMR verschiedene Bezeichnungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen verwendet.<sup>32</sup> In einem Zeitraum von mehreren Jahrzehnten reichte das Spektrum der verwendeten Begriffe von „geistig behindert“<sup>33</sup> bis zu „psychischen Störungen“ und „psychischen Erkrankungen“.<sup>34</sup> In jüngerer Zeit sprach der EGMR im Fall *Alajos Kiss gegen Ungarn* von „Personen mit psychischen Behinderungen“ und „Menschen mit geistigen oder

#### EGMR

##### *Winterwerp gegen die Niederlande*

Die Konvention legt nicht fest, was unter den Worten ein „psychisch Kranker“ zu verstehen ist. Dieser Terminus kann nicht in einer bestimmten Weise festgeschrieben werden: [...] die Bedeutung dieses Terminus ändert sich mit dem Fortschritt der psychiatrischen Forschung, es hat sich eine zunehmende Flexibilität in der Behandlung entwickelt und die Einstellung der Gesellschaft zur psychischen Krankheit ändert sich, insbesondere verbreitet sich dadurch ein größeres Verständnis für die Probleme geistig kranker Patienten.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Siehe Waddington (2007), S. 4.  
<sup>29</sup> CRPD (2011b), Ziffern 20, 40.

<sup>30</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Tyrer gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 5856/72, 25. April 1978, Randnr. 31.  
<sup>31</sup> Siehe Bartlett P., Lewis O. und Thorold O. (2007), S. 17.  
<sup>32</sup> EGMR, *Winterwerp gegen die Niederlande*, Nr. 6301/73, 24. Oktober 1979, Randnr. 37, ein Fall, in dem der EGMR keine Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 und eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 6 Absatz 1 EMRK erkannte.  
<sup>33</sup> Für eine vollständige Liste der einschlägigen Fälle, siehe Mental Disability Advocacy Center (2007).  
<sup>34</sup> EGMR, *X. und Y. gegen die Niederlande*, Nr. 8978/89, 26. März 1985, Randnr. 7, ein Fall, in dem der EGMR auf eine Verletzung von Artikel 8 EMRK erkannte.  
<sup>35</sup> EGMR, *Berková gegen die Slowakei*, Nr. 67149/06, 24. März 2009, Randnr. 5 und 172, ein Fall, in dem der EGMR auf eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 EMRK erkannte.

psychischen Behinderungen“.<sup>36</sup> Auch wenn der Ansatz des EGMR zum Umgang mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen nach wie vor in einem medizinischen Modell verankert bleibt, ist klar, dass der EGMR Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen voll und ganz in seinen Behinderungsbegriff einbezieht.

Neben der Rechtsprechung ist das entscheidende Dokument für den Ansatz des Europarates zum Umgang mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen die nicht verbindliche Empfehlung Rec(2004)10 des Ministerkomitees zum Schutz der Menschenrechte und der Würde von Personen mit psychischer Störung. Die Empfehlung definiert „Personen mit psychischer Störung gemäß international anerkannten medizinischen Standards“;<sup>37</sup> als Beispiel wird in der Begründung die internationale Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD-10)<sup>38</sup> der WHO angeführt.

### Auf dem Weg zu einem sozialen Ansatz

Entsprechend der Entwicklung auf Ebene der Vereinten Nationen hat auch der Europarat hinsichtlich seines Ansatzes in der Behindertenthematik erhebliche Fortschritte gemacht. Artikel 15 der Europäischen Sozialcharta (revidiert) von 1996 beginnt mit der Absichtserklärung „behinderten Menschen ungeachtet ihres Alters und der Art und Ursache ihrer Behinderung die wirksame Ausübung des Rechts auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu gewährleisten“. In Bezug auf die „klassischen“ Bereiche Bildung und Beschäftigung, die in Artikel 15 Absatz 1 und 2 angesprochen werden, vertritt die Charta einen auf die Befähigung zur Teilhabe ausgerichteten Ansatz, der die Notwendigkeit unterstreicht, jene Hindernisse zu beseitigen, die eine uneingeschränkte Ausübung der Grundrechte für Menschen mit Behinderungen nicht zulassen.

In jüngerer Zeit wird in der Empfehlung Rec(2006)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Aktionsplan des Europarats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015 (im Folgenden „Aktionsplan“) ausdrücklich ein „Paradigmenwechsel vom Patienten zum Bürger“ erwähnt:<sup>39</sup>

*„Wir sehen den behinderten Menschen nicht mehr als Patienten, der Betreuung benötigt und keinen Beitrag zur Gesellschaft leistet, sondern als einen Menschen, für den die bestehenden Barrieren in der Gesellschaft beseitigt werden müssen, damit er einen rechtmäßigen Platz als voll teilhabendes Mitglied der Gesellschaft einnehmen kann. [...] Wir müssen deshalb den Paradigmenwechsel von dem alten medizinischen Ansatz von Behinderung*

*zu dem sozialen und menschenrechtsorientierten Ansatz weiter erleichtern“.*<sup>40</sup>

Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen werden jedoch im Aktionsplan nicht ausdrücklich erwähnt. Der in der Charta verankerte rechtebezogene Ansatz wurde jedoch in den Kommentaren des Menschenrechtskommissars des Europarates auf diese Gruppe ausgedehnt.<sup>41</sup>

### „Anpassung mit Vernunft“ in den Standards des Europarates

Anders als in der BRK werden in den Standards des Europarates „angemessene Vorkehrungen“ als solche nicht erwähnt, sondern stattdessen der Begriff „Anpassung mit Vernunft“ verwendet. Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Sozialcharta (revidiert) fordert die Vertragsparteien auf, „die Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse dieser Menschen anzupassen“ und ihre soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft „durch Maßnahmen, einschließlich technischer Hilfen, die darauf gerichtet sind, Kommunikations- und Mobilitätshindernisse zu überwinden und ihnen den Zugang zu Beförderungsmitteln, Wohnraum, Freizeitmöglichkeiten und kulturellen Aktivitäten zu ermöglichen“ zu fördern.<sup>42</sup>

Seitdem wurde in der Rechtsprechung bestätigt, dass die Staaten gemäß Artikel 15 Absatz 2 der revidierten Charta verpflichtet sind, angemessene Vorkehrungen zu treffen, und der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat in zahlreichen Schlussfolgerungen die Nichteinhaltung dieser Bestimmung festgestellt.<sup>43</sup> So forderte der Ausschuss 2003 in seinen Schlussfolgerungen zu Frankreich den französischen Staat ausdrücklich auf, Angaben darüber zu machen, „wie das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in die Rechtsvorschriften eingebunden sei“.<sup>44</sup> Das bedeutet, dass der Ausschuss die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, als entscheidende Bestimmung im Antidiskriminierungsrecht im Bereich der Behinderung betrachtet.<sup>45</sup>

Auch die Rechtsprechung des EGMR bekräftigte die Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen; in einigen Fällen wurde aus bestimmten Bestimmungen der EMRK eine Pflicht zur Bereitstellung solcher Vorkehrungen abgelesen. Im Fall *Glor gegen die Schweiz*, in dem der Gerichtshof eine Verletzung von Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 8 der EMRK feststellte, vertrat er die Ansicht, dass es möglich sein sollte, solchen Personen in der Armee eine körperlich weniger belastende Funktion anzubieten, die mit den Einschränkungen einer Teilbehinderung vereinbar seien. Außerdem wird in dem Urteil des Gerichtshofs erstmals ausdrücklich die BRK als Beispiel für den bestehenden europäischen sowie allgemeinen Konsens über die Notwendigkeit des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor diskriminierender Behandlung angeführt.<sup>46</sup>

36 EGMR, *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010, Ziffer. 41-44, ein Fall, in dem der EGMR eine Verletzung des Protokolls Nr. 1 EMRK erkannte.

37 Europarat, Ministerkomitee (2004).

38 Die zur Abfassungszeit dieses Berichtes aktuelle Version der ICD stammt aus dem Jahr 2007, wurde also nach der Empfehlung Rec(2004)10 veröffentlicht.

39 Europarat, Ministerkomitee (2006), Abschnitt 2.2.

40 *Ibid.*

41 Europarat, Menschenrechtskommissar (2009a).

42 Europarat (1996), Artikel 15 Absatz 2 und 3.

43 Europarat, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte (2008).

44 Europarat, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte (2003), S. 68.

45 Siehe Quinn (2005), S. 292.

46 *Ibid.*, Ziffer 53.

Außerdem fordert der Aktionsplan eine „Anpassung mit Vernunft“, um das Ziel einer uneingeschränkten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Insbesondere Aktionslinie Nr. 5 zur Beschäftigung, Berufsberatung und Ausbildung ruft die Mitgliedstaaten zu Anpassungen mit Vernunft auf. Die Staaten müssen „sicherstellen, dass behinderte Menschen Zugang zu Berufsberatung, Ausbildung und beschäftigungsbezogenen Dienstleistungen auf höchstmöglicher Qualifikationsebene haben und – falls erforderlich – angemessene Anpassungen vornehmen“.<sup>47</sup> Außerdem müssen die Staaten Arbeitgeber dazu ermutigen, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, indem „angemessene Anpassungen am Arbeitsplatz oder bei den Arbeitsbedingungen vorgenommen werden, einschließlich Telearbeit, Teilzeitarbeit und Arbeit zu Hause, um den speziellen Bedürfnissen behinderter Beschäftigter zu entsprechen“.<sup>48</sup>

Nach wie vor konzentriert sich die Pflicht zu Anpassungen auf den Bereich der Beschäftigung, doch es gibt Hinweise darauf, dass das Konzept auch darüber hinaus anwendbar ist. So werden die Mitgliedstaaten beispielsweise in Aktionslinie Nr. 9 zur Gesundheitsversorgung aufgefordert sicherzustellen, „dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um dem behinderten Menschen alle relevanten Informationen über seinen Bedarf an Gesundheitsversorgung oder über Gesundheitsdienste in einer ihm verständlichen Form zu vermitteln“.<sup>49</sup> Außerdem sieht Aktionslinie Nr. 2 zur Teilhabe am kulturellen Leben vor, dass bei Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs und der Einbindung „das Konzept der ‚Anpassung mit Vernunft‘ [...] Anwendung finden“ sollte.<sup>50</sup>

## 1.2. EU-Recht

### 1.2.1. Von der Rehabilitation zu einem rechtebezogenen Ansatz

Da sie ihre erste Initiative zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderten am gesellschaftlichen Leben erst Mitte der 1980er Jahre startete, wandte die EU die frühesten Formen des medizinischen Modells der Behinderung gar nicht erst an, sondern stieg mit einem „rehabilitationsorientierten“<sup>51</sup> Ansatz in die Diskussion über internationale Standards ein.<sup>52</sup> Die Empfehlung des Rates von 1986 zur Beschäftigung von Behinderten in der Gemeinschaft legt den Mitgliedstaaten nahe, „alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um eine *angemessene* Behandlung der Behinderten im Bereich der Beschäftigung und der Berufsbildung zu gewährleisten“;<sup>53</sup> eine Gleichbehandlung wird jedoch nicht gefordert.

In den 1990er Jahren legte die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Chancengleichheit für behinderte Menschen „Eine neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft in der Behindertenthematik“ den Schwerpunkt eindeutig auf die Hindernisse, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind. In der Mitteilung heißt es: „In vielerlei Hinsicht orientieren sich unsere Gesellschaften am nichtbehinderten Durchschnittsbürger, was dazu führt, dass eine große Zahl von Bürgern von den Rechten und Chancen ausgeschlossen ist, über die die große Mehrheit verfügt“.<sup>54</sup> Es wird auch die Notwendigkeit anerkannt, weit über den Beschäftigungsbereich hinaus, in den Bereichen Bildung, Mobilität und Zugang, Wohnraum und Fürsorgesystemen gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen vorzugehen.<sup>55</sup>

In Anknüpfung an diese politischen Initiativen stellte der Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union (Amsterdamer Vertrag) einen Durchbruch im Antidiskriminierungsrecht im Bereich Behinderung dar und verankerte den Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Zusammenhang mit Behinderung im Primärrecht. Insbesondere durch die Einbeziehung von Behinderung in Artikel 13 über die allgemeine Diskriminierung verlieh er der Europäischen Gemeinschaft erstmals Zuständigkeiten beim Thema Behinderung.<sup>56</sup>

Der Ansatz der Nichtdiskriminierung im Bereich Behinderung wurde durch die Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung und Beruf) weiter etabliert. Die Richtlinie formuliert umfassende Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsziele – unter ausdrücklicher Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen – im Bereich der Beschäftigung;<sup>57</sup> vor allem aber fordert sie die Mitgliedstaaten zur „Verwirklichung“ des Grundsatzes der Gleichbehandlung auf.

#### Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

##### Artikel 1 – Zweck

Zweck dieser Richtlinie ist die Schaffung eines allgemeinen Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten.

Eine Stärkung erfuhr der Schutz der Rechte von Behinderten, als die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die das Verbot von Diskriminierung wegen einer Behinderung enthält, durch die Annahme des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 rechtsverbindlich wurde. Auch wenn sie auf die

47 Europarat, Ministerkomitee (2006), Artikel 3 Absatz 5 Unterabsatz 3 Ziffer iii.

48 *Ibid.*, Artikel 3 Absatz 5 Unterabsatz 3 Ziffer v.

49 *Ibid.*, Artikel 3 Absatz 9 Unterabsatz 3 Ziffer vi.

50 *Ibid.*, Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1.

51 Degener (2010).

52 Für eine eingehendere Diskussion der Entwicklung des EU-Rechts zur Nichtdiskriminierung siehe Quinn (2007b).

53 Empfehlung des Rates 86/379/EWG, ABl. L 225, Artikel I Absatz 1 (eigene Hervorhebung).

54 Europäische Kommission (1996), Ziffer. 2.

55 Ein Entwurf zu einer Richtlinie zu diesem Thema wurde jedoch erst 2008 erstellt.

56 European Disability Forum (2003), Kapitel 4 Abschnitt A.

57 Degener (2010).



Zuständigkeitsbereiche der EU beschränkt bleibt, ging die Charta der Grundrechte der EU dabei über den Amsterdamer Vertrag hinaus, indem sie Artikel 26 zur Integration von Menschen mit Behinderungen aufnahm, der die Grundwerte des sozialen Modells, Inklusion und Chancengleichheit, widerspiegelt.

Dieser Grundsatz erfährt im Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung von 2008 (Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie) praktische Anwendung.<sup>58</sup> Auch wenn die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind, ebnet der Entwurf der Richtlinie den Weg für die Ausweitung von Gleichbehandlungsbestimmungen über den Beschäftigungsbereich hinaus. Die Schwerpunktsetzung auf die Anwendung der Gleichberechtigungsgrundsätze durch Beseitigung gesellschaftlicher Hindernisse, die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dargelegt wird, positioniert den Entwurf eindeutig innerhalb eines sozialen Ansatzes.

Vor allem der Beitritt der EU zur BRK stellte sicher, dass die in der BRK verankerten Rechte Teil des EU-Rechts wurden, wenn auch nur in jenen Bereichen, die in die Zuständigkeit der EU fallen.<sup>59</sup> Die BRK ist jetzt in der Hierarchie des EU-Rechts zwischen Primär- und Sekundärrecht angesiedelt, wodurch neue Standards für den Schutz von Menschen mit Behinderungen für die EU und die Mitgliedstaaten geschaffen werden. Außerdem orientiert sich der Europäische Gerichtshof (EuGH)<sup>60</sup> bei der Auslegung des EU-Rechts traditionell an internationalen Standards.

### 1.2.2. Definition von „Behinderung“ im EU-Recht

Gemäß Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können die Organe der EU geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus verschiedensten Gründen, einschließlich einer Behinderung, zu bekämpfen. Erwähnenswert ist auch Artikel 10 AEUV, der die EU-Organe auffordert, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen Diskriminierungen wegen einer Behinderung zu bekämpfen.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union schützt Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung. In Artikel 21 Absatz 1 wird eine Behinderung als Diskriminierungsgrund aufgeführt, der Begriff wird jedoch nicht rechtlich definiert. Ebenso schreibt Artikel 26 der Charta die Eingliederung von

Menschen mit Behinderungen vor, ohne zu erläutern, um welche Gruppe es sich genau handelt.

Auch in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf wird „Behinderung“ nicht definiert und somit nicht spezifiziert, welche Personengruppen Schutz vor Diskriminierung genießen. Vor allem wird nicht ausdrücklich angegeben, ob Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu dieser Gruppe gehören. Somit besteht die Möglichkeit, dass enger gefasste Auslegungen des Begriffs „Behinderung“ in nationalen Rechtsvorschriften und Rechtsprechung den Schutz durch die Richtlinie einschränken und bestimmte Gruppen, speziell Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, ausschließen.

#### Charta der Grundrechte der Europäischen Union

##### Artikel 21 – Nichtdiskriminierung

1. Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.

##### Artikel 26 – Integration von Menschen mit Behinderung

Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bietet entsprechende Orientierungshilfen. Im Fall *Chacón Navas gegen Euresst Colectividades SA* wurde die Klägerin aufgrund medizinischer Gründe für arbeitsunfähig erklärt und erhielt eine Leistung für vorübergehende Arbeitsunfähigkeit.<sup>61</sup> Nach achtmonatiger Arbeitsunterbrechung wurde sie entlassen. Daraufhin brachte sie vor, ihre Entlassung sei mit der Richtlinie unvereinbar.

In seinen Schlussanträgen kommt Generalanwalt Geelhoed zu dem Schluss, dass der Begriff „Behinderung“ „innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung eine autonome und einheitliche Auslegung finden muss“,<sup>62</sup> erkennt aber die Schwierigkeiten bei der Festlegung einer Definition an, da der Begriff „Behinderung“ „einer recht raschen Entwicklung unterliegt“ und in unterschiedlichen Zusammenhängen verschieden ausgelegt werden kann.<sup>63</sup> Da dies dafür spreche, „keine mehr oder weniger abschließende und feststehende Definition

<sup>58</sup> Europäische Kommission (2008).

<sup>59</sup> Für eine weitere Erörterung der Zuständigkeiten der EU in Bezug auf die BRK siehe Waddington (2009).

<sup>60</sup> Der Europäische Gerichtshof (EuGH) wird nach den durch den Lissabonner Vertrag eingeführten Änderungen jetzt als „Gericht“ bezeichnet (Teil des Gerichtshofs der Europäischen Union). In diesem Bericht wird jedoch weiterhin die Bezeichnung EuGH verwendet, um Verwechslungen zu vermeiden, da die vorliegende Literatur und Rechtsprechung größtenteils vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags im Dezember 2009 veröffentlicht wurde. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist das Rechtsprechungsorgan der EU und sorgt in Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten für die einheitliche Anwendung und Auslegung des EU-Rechts.

<sup>61</sup> EuGH, Rechtssache C-13/05 *Chacón Navas gegen Euresst Colectividades SA*, (2006) EuGH I-6467, 11. Juli 2006.

<sup>62</sup> Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed, EuGH, Rechtssache C-13/05 *Chacón Navas gegen Euresst Colectividades SA*, (2006) EuGH I-6467, 16. März 2006, Randnr. 64.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Randnr. 58.

des Begriffes ‚Behinderung‘ anzustreben“<sup>64</sup> unterbreitete er folgenden Vorschlag:

### Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed

76. Behinderte sind Personen mit ernsthaften Funktionsbeeinträchtigungen (Behinderungen) als Folge körperlicher, geistiger oder psychischer Probleme.
77. Hieraus ergibt sich Zweierlei:
  - es muss sich um Beeinträchtigungen handeln, die auf ein Gesundheitsproblem oder eine physiologische Abweichung beim Betroffenen zurückgehen und die entweder langwierig oder dauerhaft sind;
  - das Gesundheitsproblem als Ursache der Funktionsbeeinträchtigung ist grundsätzlich von der Beeinträchtigung selbst zu unterscheiden.
78. Demnach kann eine Krankheit als Ursache einer möglichen künftigen Behinderung grundsätzlich nicht einer Behinderung gleichgestellt werden. Sie ist daher kein Anknüpfungspunkt für das Verbot einer Diskriminierung im Sinne des Artikels 13 EG in Verbindung mit der Richtlinie 2000/78.

Der EuGH legte in der Rechtssache *Chacón Navas* seinerseits folgende Definition vor:

### EuGH

#### *Chacón Navas gegen Eurest Colectividades SA*

41. Wie aus Artikel 1 der Richtlinie 2000/78 hervorgeht, ist deren Zweck die Schaffung eines allgemeinen Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf aus einem der in diesem Artikel genannten Gründe, zu denen die Behinderung zählt.
42. Unter Berücksichtigung dieses Zieles ist der Begriff „Behinderung“ im Sinne der Richtlinie 2000/78 gemäß der in Randnummer 40 dieses Urteils wiedergegebenen Regel autonom und einheitlich auszulegen.
43. Die Richtlinie 2000/78 soll Diskriminierungen bestimmter Art in Beschäftigung und Beruf bekämpfen. In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Behinderung“ so zu verstehen, dass er 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. Mit der Verwendung des Begriffes „Behinderung“ in Artikel 1 dieser Richtlinie hat der Gesetzgeber jedoch bewusst ein Wort gewählt, das sich von dem der „Krankheit“ unterscheidet. Daher lassen sich die beiden Begriffe nicht schlicht und einfach einander gleichsetzen.
45. In der sechzehnten Begründungserwägung der Richtlinie 2000/78 heißt es: „Maßnahmen, die darauf abstellen, den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz Rechnung zu tragen, spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierungen wegen einer Behinderung.“ Die Bedeutung, die der Gemeinschaftsgesetzgeber Maßnahmen zur Einrichtung des Arbeitsplatzes nach Maßgabe der Behinderung beigemessen hat, zeigt, dass er an Fälle gedacht hat, in denen die Teilhabe am Berufsleben über einen langen Zeitraum eingeschränkt ist. Damit die Einschränkung unter den Begriff „Behinderung“ fällt, muss daher wahrscheinlich sein, dass sie von langer Dauer ist.

Der EuGH stellte somit fest, dass zwischen „Krankheit“ und „Behinderung“ unterschieden werden muss, und letztere durch die Richtlinie geschützt ist, erstere aber nicht automatisch Schutz genießt.<sup>65</sup> Die vom EuGH festgelegten Parameter der Behinderung stützen sich auf drei Voraussetzungen: Es muss eine Einschränkung bestehen, die speziell durch körperliche, geistige oder seelische Behinderungen entsteht; die Einschränkung muss die Teilhabe der betreffenden Person am Berufsleben beeinträchtigen; und es muss wahrscheinlich sein, dass die Einschränkung über einen langen Zeitraum besteht.<sup>66</sup>

Nach der Auslegung des EuGH bezieht sich der Begriff „Behinderung“ also auch auf Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, sofern geistige oder psychische Einschränkungen vorliegen, die ihre Teilhabe am Berufsleben behindern und über einen langen Zeitraum bestehen.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Randnr. 67.

<sup>65</sup> EGMR, FRA (2010), S. 100.

<sup>66</sup> Siehe Schiek, Waddington und Bell (2007), S. 137.

In einem anderen Urteil des EuGH kommt zum Ausdruck, dass Betreuer von Menschen mit Behinderungen wie Menschen mit Behinderung behandelt werden können, wenn es um den Schutz vor Diskriminierung und Belästigung geht. Im Fall *Coleman gegen Attridge Law und Steve Law*<sup>67</sup> hatte die Klägerin, die Hauptbetreuerin ihres behinderten Sohnes war, einer freiwilligen Entlassung zugestimmt, nachdem sie eine weniger günstige Behandlung erfuhr als Eltern nicht behinderter Kinder. Der EuGH befand, dass eine Person in ihrer Situation Schutz vor direkter Diskriminierung und Belästigungen im Zusammenhang mit der Behinderung ihres Kindes genießt.

Dieser breit gefasste Diskriminierungsbegriff, der auch „Diskriminierung durch Assoziierung“ einschließt, bietet einen umfassenden Schutz gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, da er unter bestimmten Umständen auch für Diskriminierungsopfer gilt, die selbst keine Behinderung haben.<sup>68</sup>

Wie die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf enthält auch der Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie keine rechtliche Definition des Begriffs der Behinderung. Das Europäische Parlament schlug jedoch die Einfügung des folgenden Erwägungsgrunds vor:

*„Zu Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, geistige, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigungen aufweisen, welche in Wechselwirkung mit umwelt- oder einstellungsbedingten Barrieren diese Menschen daran hindern können, voll, wirksam und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilzuhaben.“<sup>69</sup>*

Diese Formulierung basiert auf Artikel 1 der BRK, was bestätigt, dass die BRK Einfluss auf das europäische Gleichstellungsrecht in Bezug auf Behinderungen hat.<sup>70</sup> Da der Vorschlag jedoch derzeit im Rat verhandelt wird und es sich nach wie vor erst um einen Entwurf handelt, kann er nur als Anhaltspunkt für die Auslegung des Begriffs der Behinderung im EU-Recht dienen. Dennoch bietet er Hinweise auf künftige Entwicklungen im Ansatz der EU zur Behindertenthematik.

Die vorstehende Analyse zeigt, dass eine rechtliche Definition des Begriffs „Behinderung“ in den EU-Verträgen und dem Sekundärrecht zwar fehlt, der EuGH aber diesen Begriff eindeutig so auslegt, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen unter bestimmten Voraussetzungen eingeschlossen sind.

## EuGH

### *Coleman gegen Attridge Law und Steve Law*

1. Die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und insbesondere ihre Artikel 1 und 2 Absatz 1 und 2 Buchst. a sind dahin auszulegen, dass das dort vorgesehene Verbot der unmittelbaren Diskriminierung nicht auf Personen beschränkt ist, die selbst behindert sind. Erfährt ein Arbeitnehmer, der selbst nicht behindert ist, durch einen Arbeitgeber eine weniger günstige Behandlung, als sie ein anderer Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Situation erfährt, erfahren hat oder erfahren würde, und ist nachgewiesen, dass die Benachteiligung des Arbeitnehmers wegen der Behinderung seines Kindes erfolgt ist, für das er im Wesentlichen die Pflegeleistungen erbringt, deren es bedarf, so verstößt eine solche Behandlung gegen das Verbot der unmittelbaren Diskriminierung in Artikel 2 Absatz 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/78.
2. Die Richtlinie 2000/78 und insbesondere ihre Artikel 1 und 2 Absatz 1 und 3 sind dahin auszulegen, dass das dort vorgesehene Verbot der Belästigung nicht auf Personen beschränkt ist, die selbst behindert sind. Wird nachgewiesen, dass ein unerwünschtes Verhalten, das eine Belästigung darstellt und dem ein Arbeitnehmer ausgesetzt ist, der selbst nicht behindert ist, im Zusammenhang mit der Behinderung seines Kindes steht, für das er im Wesentlichen die Pflegeleistungen erbringt, deren es bedarf, so verstößt ein solches Verhalten gegen das Verbot der Belästigung in Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 2000/78.

### 1.2.3. Angemessene Vorkehrungen im EU-Recht

Wie bereits erwähnt, bietet die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf Schutz gegen Diskriminierung aufgrund einer Behinderung in diesen Bereichen. Insoweit als die Richtlinie auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gilt, besteht auch für diese Personengruppe eine Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen.

Insbesondere Artikel 5 der Richtlinie sieht eine Pflicht vor, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen. Er schreibt vor, dass der Arbeitgeber in bestimmten Fällen geeignete Maßnahmen ergreifen muss, um den Menschen mit Behinderungen den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen.

67 EuGH, C-303/06, *Coleman gegen Attridge Law und Steve Law*, (2008) I-5603, 17. Juli 2008.

68 EGMR, FRA (2010), S. 27.

69 Europäisches Parlament KOM(2008) 426, Abänderung 17.

70 Waddington (2010).

## Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

### Artikel 5 – Angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung

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

Die Richtlinie definiert den Begriff „angemessenen Vorkehrungen“ nicht genauer. Insbesondere macht sie keine Aussage dazu, ob die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine Form von Diskriminierung darstellt. Eine gewisse Orientierungshilfe dazu, was unter „geeignete Maßnahmen“, die zur Erfüllung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu ergreifen sind, zu verstehen ist, findet sich jedoch in Erwägungsgrund 20 der Präambel, während Erwägungsgrund 21 auf das Konzept der „übermäßigen Belastung“ eingeht.

## Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

### Präambel

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

(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.

In diesem Zusammenhang sei auf Diskussionen über mögliche Hindernisse bei der Umsetzung und Durchführung der in der Richtlinie genannten Maßnahmen zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen hingewiesen. Einigen Mitgliedstaaten wird vorgeworfen, die Richtlinie im Sinne einer Einschränkung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen für bestehende Beschäftigte auszulegen und damit sowohl Bewerber als auch Auszubildende zu Unrecht

auszuschließen.<sup>71</sup> Diskutiert wurde teilweise auch der „individuelle“ und „reaktive“ Charakter der Verpflichtungen. Diese würden individualisierte Lösungen begünstigen anstatt den Abbau von Barrieren, die Menschen an einer vollen Teilhabe in der Beschäftigung hindern, zu fördern. Des Weiteren zielten sie nicht darauf ab, die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen aktiv zu antizipieren.<sup>72</sup>

Der Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie, der noch verhandelt wird, würde eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung über den Beschäftigungsbereich hinaus auch in den Bereichen Sozialschutz, soziale Vergünstigungen, Bildung oder Zugang zu und Versorgung mit Waren und öffentlich zugänglichen Dienstleistungen verbieten.

## Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie

### Artikel 1 – Zweck

Mit dieser Richtlinie wird ein allgemeiner Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten außerhalb von Beschäftigung und Beruf festgelegt.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b beinhaltet eine Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen, sofern diese keine übermäßige Belastung darstellen. Artikel 4 Absatz 2 erläutert das Konzept der übermäßigen Belastung.

<sup>71</sup> Lawson (2010a), S. 12.

<sup>72</sup> *Ibid.*, S. 21.

## Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie

### Artikel 4 – Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen

1. Um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten,
  - a) Werden die Maßnahmen, die für Menschen mit Behinderungen einen effektiven diskriminierungsfreien Zugang zu Sozialschutz, sozialen Vergünstigungen, Gesundheitsdiensten und Bildung sowie den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum und Transport, gewährleisten, im Voraus vorgesehen, einschließlich angemessener Veränderungen oder Anpassungen. Diese Maßnahmen sollten keine unverhältnismäßige Belastung bedeuten und keine grundlegende Veränderung des Sozialschutzes, der sozialen Vergünstigungen, der Gesundheitsdienste, der Bildung oder der betreffenden Güter und Dienstleistungen zur Pflicht machen oder die Bereitstellung von entsprechenden Alternativen erfordern.
  - b) Unbeschadet der Pflicht, den effektiven diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten, und wenn im konkreten Fall erforderlich, ist für angemessene Vorkehrungen zu sorgen, es sei denn, dies würde eine unverhältnismäßige Belastung bedeuten.
2. Bei der Bewertung der Frage, ob die zur Einhaltung der Bestimmungen in Absatz 1 erforderlichen Maßnahmen eine unverhältnismäßige Belastung bedeuten, werden insbesondere Größe und Ressourcen der Organisation, die Art der Organisation, die voraussichtlichen Kosten, der Lebenszyklus der Güter und Dienstleistungen und die möglichen Vorteile eines verbesserten Zugangs für Menschen mit Behinderungen berücksichtigt. Die Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch Maßnahmen im Rahmen der Gleichbehandlungspolitik des betreffenden Mitgliedstaates in ausreichendem Maße ausgeglichen wird.

Außerdem besagt Artikel 2 Absatz 5 ausdrücklich, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine Form von Diskriminierung darstellt. Aus dieser breiteren Auslegung des Konzepts der Diskriminierung lässt sich schließen, dass der Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie von Entwicklungen auf internationaler Ebene und insbesondere der BRK beeinflusst wurde. Tatsächlich entspricht die Formulierung des Richtlinienentwurfs dem Tenor der BRK, da Artikel 2 der BRK eine ähnliche Bestimmung enthält.

## Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie

### Artikel 2 – Nichtdiskriminierung

5. Werden im konkreten Fall angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie verweigert, gilt dies als Diskriminierung im Sinne des Absatzes 1.

Der Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie passt das Konzept der angemessenen Vorkehrungen nicht nur an den wichtigsten internationalen Menschenrechtsvertrag für Menschen mit Behinderungen an, die EU verpflichtet sich damit auch zur Umsetzung jener Teile der BRK, die in ihre Zuständigkeit fallen.

In diesem Kapitel wurden die Standards der EU in Bezug auf den Begriff „Behinderung“ und die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen dargestellt. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf definiert den Begriff „Behinderung“ nicht, sieht aber eine Verpflichtung vor, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen. Der EuGH legte den Begriff „Behinderung“ in seinem Urteil in der Rechtssache *Chacón Navas* so aus, dass der Schutz durch die Richtlinie auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gilt.

## 1.3. Schlussfolgerung

In allen vorstehend untersuchten Standards der Vereinten Nationen, des Europarates und der EU hat der Ansatz in der Behindertenthematik eine erhebliche Entwicklung vollzogen – weg von einem auf individuelle Einschränkungen und medizinische Betreuung ausgerichteten Modell hin zu einem Modell, das die gleichen Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen betont und auf die Beseitigung der gesellschaftlichen Hindernisse abzielt, die der Chancengleichheit nach wie vor im Wege stehen. Auf Ebene der Vereinten Nationen und der EU ist dieser Ansatz in der BRK verankert, in der ein rechtebasiertes Modell der Behinderung gesetzlich festgeschrieben wurde. Auch beim Europarat hat das Verständnis von Behinderung einen „Paradigmenwechsel“ hin zu einem Ansatz erfahren, der die uneingeschränkten Rechte und die volle Teilhabe von Menschen mit Behinderungen unterstützt.

Das offene Konzept der Behinderung in der BRK gewährleistet, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen auf Ebene der Vereinten Nationen sowie der EU, als Vertragspartei des Übereinkommens, von dem Begriff Menschen mit Behinderungen eingeschlossen werden. Was den Europarat betrifft, deuten häufige Erwähnungen von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen sowohl in der Rechtsprechung des EGMR als auch in Dokumenten des Europarates – wenn auch unter vielen unterschiedlichen Bezeichnungen – darauf hin, dass diese Gruppe auch hier zu den Menschen mit Behinderungen gezählt wird. Diese Auffassung erhält weiteres Gewicht durch die Kommentare des Menschenrechtskommissars des Europarates, in denen Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen ausdrücklich in die Gruppe der Menschen mit Behinderungen einbezogen werden.

Auch bei den angemessenen Vorkehrungen gibt die BRK den Standard sowohl auf Ebene der Vereinten Nationen als auch (soweit die EU zuständig ist) auf EU-Ebene vor. Damit wird der Grundsatz der angemessenen Vorkehrungen über den traditionellen Bereich der Beschäftigung hinaus ausgedehnt. Vorläufig gehen die Bestimmungen der BRK weit über die

Vorschriften zu angemessenen Vorkehrungen im früheren EU-Recht, insbesondere in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, hinaus. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn der Entwurf einer „horizontalen“ Richtlinie rechtskräftig wird, der ein breiter gefasstes Konzept der angemessenen Vorkehrungen enthält, das eher dem der BRK entspricht. Auch wenn sie eine andere Terminologie verwenden, fordern auch die Standards des Europarates „Anpassungen mit Vernunft“ über den Bereich der Beschäftigung hinaus.

Das folgende Kapitel wird die Forschungsergebnisse der FRA zum Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen im Antidiskriminierungsrecht der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie zur Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen für diese Personengruppe zu treffen, darlegen.





# 2

## Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen im nationalen Antidiskriminierungsrecht



Das erste Kapitel dieses Berichts lieferte einen Überblick über die Entwicklung des Konzepts „Behinderung“ auf internationaler, europäischer und EU-Ebene von einem medizinischen hin zu einem sozialen Modell. Des Weiteren wurden konkrete Beispiele für die Veränderungen in der Begrifflichkeit und die ständige Erweiterung des Schutzes für Menschen mit Behinderung im Allgemeinen sowie für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen im Besonderen angeführt. Im Folgenden werden diese Entwicklungen auf nationaler Ebene in den 27 Mitgliedstaaten der EU betrachtet.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Untersuchungen von nationalen Gesetzgebungen in diesem Bericht ausschließlich auf den Bereich der Nichtdiskriminierung beschränken. Der Untersuchungsrahmen ist auf das Antidiskriminierungsrecht begrenzt, da dieses Gebiet gemäß Artikel 19 TFEU (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) in die Zuständigkeit der Europäischen Union fällt. Der Bericht konzentriert sich ferner hauptsächlich auf den Bereich der Beschäftigung, da die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die einerseits vor Diskriminierung wegen einer Behinderung schützt und andererseits die Verpflichtung beinhaltet, für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen zu treffen, nicht über diesen Bereich hinaus anwendbar ist. Zudem stellt dieser Ansatz die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicher, da der Begriff „Behinderung“ in verschiedenen Rechtsbereichen je nach Zweck der betreffenden Rechtsvorschriften unterschiedlich definiert sein kann. Während beispielsweise im Sozialversicherungsgesetz bezüglich Leistungen bei Behinderung eher spezifische und enge Definitionen von „Behinderung“ verwendet werden, kommt im Antidiskriminierungsrecht eine eher weit gefasste Definition zur Anwendung, um umfassenden Schutz zu bieten.<sup>73</sup>

Vor diesem Hintergrund untersucht das zweite Kapitel die Rechtsvorschriften im nationalen Antidiskriminierungsrahmen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Auf die praktische Umsetzung dieser Rechtsvorschriften wird hier nicht eingegangen. Es wird jedoch anerkannt, dass die Umsetzung

des Antidiskriminierungsrechts den Schutz von Menschen mit Behinderung im Allgemeinen und von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen im Besonderen stärken kann. Darüber hinaus stellt dieses Kapitel keine systematische Untersuchung von Urteilen bzw. Entscheidungen nationaler Gerichte oder Gleichbehandlungsstellen dar, die zur Auslegung des Begriffs „Behinderung“ und des Geltungsbereichs der Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen in den EU-Mitgliedstaaten, beitragen könnte. Gegebenenfalls werden solche Entscheidungen und Entwicklungen jedoch erwähnt, wenn sie zur Verbesserung des Schutzes von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen beitragen.

Zunächst untersucht dieses Kapitel, inwieweit die Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch den Begriff „Behinderung“ erfassen. Danach wird analysiert, welche Konsequenzen die Formulierung dieser Begrifflichkeit für die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen hat.

### 2.1. Definition von Behinderung im Recht der EU-Mitgliedstaaten

Um ein besseres Verständnis des Kontexts zu ermöglichen, wird vor einer detaillierten Analyse nationaler Rechtsvorschriften zunächst auf die Terminologie in anderen Bereichen des nationalen Rechts, wie z. B. Gesundheitsrecht, Strafrecht und Zivilrecht, eingegangen.

Wie im ersten Kapitel dieses Berichts dargelegt, wurden in den Rechtsvorschriften, die in den 27 Mitgliedstaaten der EU vor einigen Jahrzehnten verabschiedet wurden, im Zusammenhang mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen Begriffe verwendet, die heute als herabsetzend und vielleicht sogar beleidigend empfunden werden. Beispielsweise waren im Gesetz zur psychischen Gesundheit von 1959 in **Zypern**, das inzwischen aufgehoben wurde, die Begriffe „geisteskrank“,

<sup>73</sup> Schiek, Waddington und Bell (2007), S. 128.

„geistesgestört“ und „Schwachsinnige“ zu finden.<sup>74</sup> Ebenso entwickelte sich in **Luxemburg** die Terminologie von „Wahnsinnige“ und „Geistesranke“ zu „Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen“.<sup>75</sup>

So spiegeln in verschiedenen Mitgliedstaaten begriffliche Veränderungen in den Rechtsvorschriften Veränderungen im Umgang mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen wider. In **Schweden** empfahl das Terminologie-Komitee des nationalen Ausschusses für Gesundheit und Wohlfahrt, den Begriff „*handikapp*“ (Handicap) durch den Begriff „*funktionshinder*“ (Funktionseinschränkung) zu ersetzen,<sup>76</sup> der die Einschränkung, die die Behinderung in Bezug auf die jeweilige Umgebung bedeutet, widerspiegelt. Variationen in der verwendeten Terminologie sind auch in verschiedenen anderen Bereichen der Gesetzgebung zu finden. So zum Beispiel in **Rumänien**, wo im Bürgerlichen Gesetzbuch von „Geisteskrankheit oder Debilität“ (*alienație ori debilitate mintal*)<sup>77</sup> die Rede ist, im Gesetz zur psychischen Gesundheit der Begriff „Menschen mit psychischen Störungen“ (*persoane cu tulburări psihice*)<sup>78</sup> verwendet wird und das Gesetz zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Menschen mit einer Behinderung auf die internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit Bezug nimmt, um „Menschen mit Behinderungen“ (*persoane cu handicap*) zu definieren.<sup>79</sup>

Wie bereits erwähnt, lässt sich dies durch verschiedene Kontexte und Zielsetzungen der jeweiligen Gesetze erklären, sowie durch den damaligen medizinischen Wissensstand und die in der Gesellschaft verbreiteten Einstellungen zu jener Zeit, in der die Gesetze ausgearbeitet wurden.

Wie im vorherigen Kapitel ausgeführt, enthält die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf selbst keine Definition des Begriffs „Behinderung“, auch wenn Anhaltspunkte für seine Auslegung in der Rechtsprechung des EuGH zu finden sind, insbesondere im Urteil in der Rechtssache *Chacón Navas*. Die Frage, ob und wie die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten den Begriff „Behinderung“ definieren, ist daher von besonderer Bedeutung, da sich dies auf den Schutzzumfang für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen auswirkt. Es lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: Mitgliedstaaten, die eine Definition des Begriffs „Behinderung“ in ihre Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie aufgenommen haben, und Mitgliedstaaten, die keine derartige Definition vorsehen. Auf beide Gruppen wird im Folgenden eingegangen.

## 2.1.1. Rechtsvorschriften enthalten Definition von „Behinderung“

In beinahe der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten enthalten die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie eine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder beziehen sich auf eine solche Definition (siehe Überblick in Anhang I). Die einzelnen Staaten gehen dabei jedoch unterschiedlich vor. In einigen Ländern, wie beispielsweise der **Tschechischen Republik**, ist die einschlägige Definition in der Rechtsvorschrift selbst enthalten.<sup>80</sup> In anderen, wie z. B. **Dänemark**, ist die Definition in den vorbereitenden Arbeiten<sup>81</sup> oder begleitenden Dokumenten, die Leitlinien für die Auslegung bieten, zu finden. In etlichen Mitgliedstaaten verweist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz auf eine Definition in einem anderen Gesetz, wie zum Beispiel in **Deutschland**.<sup>82</sup> In wieder anderen wird durch die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie keine neue Definition eingeführt, da eine solche bereits in zuvor verabschiedeten Gesetzen zum Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung vorhanden war. Diese Gesetze waren geändert worden, um der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf voll und ganz zu entsprechen. Das ist in **Irland** der Fall.<sup>83</sup>

Im Großen und Ganzen scheinen die in den Rechtstexten vorhandenen Formulierungen Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen einzuschließen. Zur Veranschaulichung sei als Beispiel Artikel 3 des **österreichischen** Behindertengleichstellungsgesetzes genannt. Dieser definiert Behinderung als „Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten.“<sup>84</sup> Im **Vereinigten Königreich** legt Artikel 6 Absatz 1 des *Equality Act* von 2010 fest, dass ein Mensch eine Behinderung hat, wenn er „eine körperliche oder psychische Beeinträchtigung hat und diese Beeinträchtigung sich auf seine Fähigkeit, normale Alltagsaktivitäten auszuführen, wesentlich und langfristig erschwerend auswirkt“. Ferner gab das Ministerium einen Leitfaden zum Anwendungsbereich des Begriffs „Behinderung“ heraus, der im *Equality Act* folgendermaßen definiert ist: „Eine Behinderung kann sich durch unterschiedliche Beeinträchtigungen ergeben, wozu die Folgenden gehören: [...] Lernprobleme, psychische Störungen und psychische Krankheiten, wie Depressionen, Schizophrenie, Essstörungen, bipolare affektive Störungen, Zwangsstörungen sowie Persönlichkeitsstörungen und selbstverletzendes Verhalten [...]“<sup>85</sup>

74 Zypern, Gesetz zur psychischen Gesundheit, 1959, Kap. 252.

75 Vergleiche Luxemburg, *Loi du 4 juillet 1843*, S. 477; *Loi du 7 1880*, S. 445, und *Loi du 26 mai 1988*, in der geänderten Fassung, S. 560.

76 Siehe Definition von „*funktionshinder*“ in der Terminologie-Liste unter: <http://app.socialstyrelsen.se/termbank/QuickSearchBrowse.aspx>.

77 Rumänien, Neues Bürgerliches Gesetzbuch, 2009, Artikel 163.

78 Rumänien, Gesetz 487/2002.

79 Rumänien, Artikel 2; Artikel 5 Absatz 16 Gesetz 448/2006.

80 Tschechische Republik, Artikel 5 Absatz 6, Antidiskriminierungsgesetz Nr. 198/2009.

81 Dänemark, Vorbereitende Arbeiten, Vorschlag L92 vom 11. November 2004.

82 Der Begriff der Behinderung ist im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nicht definiert, entspricht aber laut der Gesetzesbegründung der Definition in § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB IX und § 3 des Gleichbehandlungsgesetzes für Behinderte.

83 Irland, Artikel 2 Employment Equality Act 1998.

84 Österreich, Artikel 3 Behindertengleichstellungsgesetz.

85 Vereinigtes Königreich, Secretary of State (2010) Abschnitt A6, S. 8.



Ein weiterer wichtiger Aspekt besteht darin, dass durch die Auslegung von Definitionen in Rechtsvorschriften durch gerichtliche oder gleichgestellte Instanzen dafür gesorgt werden kann, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen nicht aus dem Schutzbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden. Beispielsweise umfasst die Definition von „Behinderung“ im **zyprischen** Gesetz zu Menschen mit Behinderungen „dauerhaft oder auf unbestimmte Dauer bestehende geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die unter Berücksichtigung der Vorgeschichte und anderer Gegebenheiten der jeweiligen Person ihre Fähigkeit, eine oder mehrere Aktivitäten oder Funktionen auszuüben, die für die Lebensqualität als normal oder wesentlich angesehen werden, beträchtlich reduziert oder gänzlich zunichtemacht“.<sup>86</sup> Die Voraussetzung, dass die Beeinträchtigung dauerhaft oder von unbestimmter Dauer sein muss und dass sie die Fähigkeit der jeweiligen Person, eine oder mehrere Aktivitäten oder Funktionen auszuüben, die für die Lebensqualität als normal oder wesentlich angesehen werden, reduziert oder zunichte macht, kann so ausgelegt werden, dass psychische Gesundheitsprobleme ausgeschlossen sind. Gleichzeitig wird damit jedoch den Gerichten ein gewisser Spielraum zur Bewertung der Situation im Einzelfall eingeräumt, auch wenn unseres Wissens ein solcher Fall in Zypern noch nicht vor Gericht gebracht wurde.

Gerichte und nationale Gleichbehandlungsstellen können solche Formulierungen so auslegen, dass der Schutz auch Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen umfasst, wie es in Malta der Fall war. Das **maltesische** Behindertengleichbehandlungsgesetz definiert in Artikel 2 „Behinderung“ als „eine körperliche oder geistige Beeinträchtigung, die sich wesentlich und lang anhaltend nachteilig auf [die] Fähigkeit auswirkt, normalen alltäglichen Tätigkeiten nachzugehen“.<sup>87</sup> Es wurde argumentiert, dass die Voraussetzung einer nachteiligen Beeinträchtigung auf die Fähigkeit, normalen alltäglichen Tätigkeiten nachzugehen, Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen aus dem Geltungsbereich des Schutzes ausgeschlossen werden könnten.<sup>88</sup> Die nationale Kommission für Menschen mit Behinderungen (*Kummissjoni Nazzjonali Persuni b'Dizabilità*), die Beschwerden im Rahmen des Behindertengleichbehandlungsgesetzes prüft, lässt jedoch Beschwerden von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu.<sup>89</sup>

### 2.1.2. Rechtsvorschriften enthalten keine Definition von „Behinderung“

In den meisten EU-Mitgliedstaaten enthalten die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung keine Definition des Begriffs „Behinderung“, die etwas darüber aussagt, ob der Schutz der Rechtsvorschrift auch für Menschen mit

psychischen Gesundheitsproblemen gilt. In manchen Fällen gibt es jedoch andere Hinweise auf den Schutzbereich, vor allem in der nationalen Rechtsprechung und anderen Gesetzen. Beispielsweise hatten die Gerichte in **Spanien** vor Annahme des Gesetzes Nr. 26/2011 in ihrer Rechtsprechung wiederholt die Auffassung des Behinderungsbegriffs bekräftigt, die der EuGH in der Rechtssache *Chacón Navas* etabliert hat.<sup>90</sup> Daher kann davon ausgegangen werden, dass sich der Schutz des Antidiskriminierungsgesetzes in Spanien auf Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen erstreckt,<sup>91</sup> auch wenn das Gesetz Nr. 62/2003 über steuerliche, verwaltungstechnische und soziale Maßnahmen<sup>92</sup> keine Definition des Begriffs „Behinderung“ enthält. In anderen Mitgliedstaaten dagegen, wie z. B. **Griechenland** und **Litauen**, bedarf der Geltungsbereich dieses Begriffs nach wie vor einer Klärung, da keine Definition des Begriffs „Behinderung“ und auch keine einschlägige nationale Rechtsprechung vorhanden sind.

In mehreren Mitgliedstaaten enthalten die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie keine Formulierungen zur Bestimmung des Begriffs „Behinderung“, verbieten aber ausdrücklich Diskriminierung aus anderen Gründen. Wenn unklar ist, ob Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen unter den Schutz des jeweiligen Behinderungsbegriffs fallen, kann somit argumentiert werden, dass die jeweiligen Gesetze insofern Schutz bieten, als sie den Schutz auch auf andere Personengruppen und andere Zustände bzw. Merkmale ausdehnen. Beispielsweise wird Schutz vor Diskriminierung aufgrund „chronischer Krankheit“ (**Belgien, Niederlande, Portugal**), aufgrund des „Gesundheitszustands“ (**Ungarn und Slowakei**) oder aufgrund „persönlicher Merkmale“ (**Finnland**) gewährt.

Ein paar Beispiele: In der **Slowakei** definiert das Antidiskriminierungsgesetz, mit dem die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung in slowakisches Recht umgesetzt wurde, den Begriff „Behinderung“ nicht. Doch bestimmt das Gesetz in Artikel 2a Absatz 11 Buchstabe d, dass „Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auch Diskriminierung aufgrund einer früheren gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Diskriminierung aufgrund äußerer Zeichen bedeutet, anhand derer angenommen werden könnte, dass die Person eine Behinderung hat“.<sup>93</sup> Im Fall der **Niederlande** bezieht sich das Gleichbehandlungsgesetz auf Behinderung (*handicap*) und chronische Krankheiten (*chronische ziekte*)<sup>94</sup>, ohne diese jedoch zu definieren. Doch werden in den Parlamentsdokumenten, die eine Rechtsquelle sind, diese Begriffe wie folgt beschrieben: „Behinderungen

86 Zypern, Gesetz über Menschen mit Behinderung N. 127(I)/2000.

87 Malta, Kapitel 413, Teil 1 Artikel 2 Behindertengleichbehandlungsgesetz.

88 European Foundation Centre (2010), S. 134.

89 Siehe: [www.knpd.org](http://www.knpd.org).

90 Siehe Spanien, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, *Terra Mítica S.A.*, Urteil Nr. 709/2007 vom 13. Februar 2007.

91 Artikel 1 Gesetz 26/2011 bestätigt die Rechtsprechung der nationalen Gerichte und schließt eindeutig Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in sein Konzept von Menschen mit Behinderungen ein. Siehe Spanien, Amtsblatt Nr. 184, 2. August 2011.

92 Spanien, Amtsblatt Nr. 311 vom 31. Dezember 2003.

93 Slowakei, Artikel 2a Absatz 11 Buchstabe d, *Antidiskriminačný zákon* Nr. 365/2004.

94 Niederlande, Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit.

und chronische Krankheiten können körperlicher, geistiger oder psychischer Art sein. Eine Behinderung ist ferner irreversibel. Eine chronische Krankheit ist nicht immer irreversibel, dauert aber immer lange an.“<sup>95</sup> Wie die Stellungnahmen der niederländischen Gleichbehandlungskommission zeigen,<sup>96</sup> haben die Parlamentsdokumente eine breitere Auslegung der verwendeten Begrifflichkeiten ermöglicht, und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen konnten den Schutz in Anspruch nehmen. Ein ähnlicher Ansatz zur Begründung einer breiten Auslegung des Behinderungsbegriffs wurde in **Belgien** gewählt. Die belgische Gleichbehandlungsstelle – das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung – interpretiert „Behinderung“ als chronische oder langfristige Arbeitsunfähigkeit wegen eines Unfalls oder Krankheit entsprechend der Auslegung in der Rechtssache *Chacón Navas*.<sup>97</sup>

In einer weiteren Gruppe von Mitgliedstaaten, in denen die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie keine allgemeine Definition des Begriffs „Behinderung“ enthalten, sind solche Definitionen in anderen Antidiskriminierungsgesetzen zu finden. Im Allgemeinen können diese Definitionen so ausgelegt werden, dass ihr Geltungsbereich Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen einschließt. Das gilt für **Bulgarien, Italien, Lettland, Luxemburg, Polen, Rumänien und Slowenien**.

In **Bulgarien** zum Beispiel ist „Behinderung“ im Gesetz zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung als „Verlust oder Beeinträchtigung der anatomischen Struktur, Physiologie oder Psyche eines Individuums“ definiert.<sup>98</sup> Das **slowenische** Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verwendet die folgende Definition: „Der Begriff ‚Menschen mit Behinderungen‘ bezeichnet Menschen, die langfristige körperliche, geistige oder sensorische Beeinträchtigungen aufweisen, welche in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren diese Menschen daran hindern können, voll, wirksam und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilzuhaben.“<sup>99</sup> In **Italien** definiert das Gesetz Nr. 104/1992 einen Menschen mit Behinderung als Person, die eine physische, psychische oder sensorische, sei es stabilisierte oder voranschreitende, Behinderung aufweist, welche Ursache für Lern- und Beziehungsschwierigkeiten sowie für Schwierigkeiten bei der Eingliederung in die Arbeitswelt ist und derart beschaffen ist, dass sie einen sozialen Nachteil oder eine Ausgrenzung zur Folge hat.<sup>100</sup>

Je nachdem, wie die Beurteilung vorgenommen wird und wie diese rechtlichen Definitionen im Kontext des

Antidiskriminierungsrechts ausgelegt werden, muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass bei der Anwendung des Rechts Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen einbezogen und nicht ausgeschlossen werden. Nichtsdestotrotz bietet allem Anschein nach in Ländern, in denen die Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie keine Definition des Begriffs „Behinderung“ enthalten, der breitere nationale Rechtsrahmen zum Thema Nichtdiskriminierung Leitlinien zur Auslegung dieses Begriffs, aus denen sich im Allgemeinen ableiten lässt, dass der Schutz auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gilt.

### 2.1.3. Schlussfolgerung

In beinahe der Hälfte der 27 EU-Mitgliedstaaten enthält das nationale Recht zur Umsetzung der Richtlinie Formulierungen zur Auslegung des Begriffs „Behinderung“. In einer weiteren Gruppe von Mitgliedstaaten wird Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen aus anderen Gründen, z. B. aufgrund des „Gesundheitszustands“ oder „persönlicher Merkmale“, Schutz gewährt. In wieder anderen sind die entsprechenden Formulierungen in breiter gefassten Antidiskriminierungsgesetzen oder in Leitlinien von Gerichten und gleichgestellten Behörden zu finden.

Insgesamt kommt diese Studie zu dem Ergebnis, dass die meisten Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Antidiskriminierungsrechts einen ähnlichen Ansatz der Begriffsbestimmung von „Behinderung“ verfolgen, der sich auf eine Schädigung oder Einschränkung bezieht, die körperlicher oder geistig-intellektueller Natur sein kann und so anhaltend und schwerwiegend ist, dass sie die volle Teilhabe des Einzelnen am Alltags- oder Berufsleben einschränkt. Diese Ansätze sind somit mit der Auffassung des EuGH in der Rechtssache *Chacón Navas* vergleichbar, da sie die gleichen Voraussetzungen festlegen (siehe Kapitel 1).

Die Ergebnisse der FRA lassen allerdings nach wie vor einen Mangel an Klarheit erkennen, was die Definition von „Behinderung“ in den nationalen Rechtsvorschriften und vor allem die Frage betrifft, ob Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen eingeschlossen sind. In den meisten Ländern enthalten die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf entweder keine Definition des Begriffs „Behinderung“ oder es wurden Formulierungen gewählt, die eine genaue Auslegung offen lassen. Damit kommt bei der Anwendung dieser Rechtsvorschriften der Auslegung eine wichtige Rolle zu: Durch sie kann bestätigt werden, dass der Schutz auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gilt. Auch hier bietet das Urteil in der Rechtssache *Chacón Navas* wieder eine wichtige Orientierungshilfe.

Ob und wie die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie den Begriff „Behinderung“ definieren und vor allem, ob sie Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen einschließen, wirkt sich auf den Schutzzumfang aus, den die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung bietet – insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtung, für Menschen mit Behinderung angemessene Vorkehrungen

95 Niederlande, *Kamerstukken II 2001/02*, 28, 169, Nr. 3, S. 24.

96 Die Stellungnahmen der niederländischen Gleichbehandlungskommission sind (in niederländischer Sprache) abrufbar unter: [www.cgb.nl](http://www.cgb.nl).

97 Informationen des Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung.

98 Bulgarien, Artikel 1 Absatz 1 Gesetz zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung, Zusatzbestimmungen.

99 Slowenien, Artikel 3 Absatz 1 Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.

100 Italien, Artikel 3 Rahmengesetz über die Betreuung, die soziale Integration und die Rechte der Behinderten.

zu treffen. Diese Verpflichtung hängt möglicherweise von der auf nationaler Ebene geltenden Definition des Behinderungsbegriffs ab. Wenn diese Definition Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen nicht einschließt – und keine Rechtsprechung als Orientierungshilfe für diesen Bereich existiert –, dann könnte diese Personengruppe aus dem Schutzbereich ausgeschlossen werden.<sup>101</sup> Der folgende Abschnitt untersucht, ob mit den Rechtsrahmen der EU-Mitgliedstaaten dafür gesorgt ist, dass angemessene Vorkehrungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen getroffen werden.

## 2.2. Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen im Beschäftigungsbereich

Im Folgenden werden die Bestimmungen im Antidiskriminierungsrecht der 27 EU-Mitgliedstaaten analysiert, die sicherstellen sollen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen im Beschäftigungsbereich getroffen werden. Untersucht wird, ob die nationalen Rechtsvorschriften eine Verpflichtung enthalten, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen, und ob diese Verpflichtung auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gilt.

Die verschiedenen Mitgliedstaaten verwenden für den in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf verwendeten Begriff „Vorkehrungen“ unterschiedliche Begrifflichkeiten. Während sich viele Mitgliedstaaten dafür entschieden haben, die Begrifflichkeiten der Richtlinie zu verwenden, haben andere den Begriff „Vorkehrungen“ durch alternative Begriffe wie „Anpassungen“, „Schritte“ oder „Maßnahmen“ ersetzt. Eine Untersuchung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie ergibt ferner, dass die Bedeutung des Begriffs „angemessen“ von den Mitgliedstaaten auf zwei verschiedene Arten ausgelegt wird. Während einige Mitgliedstaaten den Begriff „angemessen“ im Sinne von Vorkehrungen, die keine übermäßigen Kosten, Schwierigkeiten oder Probleme für den Arbeitgeber verursachen, auslegen, beziehen andere den Begriff „angemessen“ auf die Qualität der Vorkehrungen, d. h. darauf, dass die Vorkehrung einer Person mit einer Behinderung wirksam ermöglichen muss, bestimmte beschäftigungsrelevante Aufgaben auszuführen.<sup>102</sup>

Im Hinblick auf angemessene Vorkehrungen konzentriert sich die Studie in erster Linie auf jene Rechtsvorschriften, mit denen die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf umgesetzt wurde, geht aber auch auf andere Vorschriften im nationalen Antidiskriminierungsrecht ein, soweit diese relevant sind. Das gilt vor allem für jene Länder, in denen die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, nicht in den Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie, sondern in anderen Gesetzen enthalten ist, sowie für Länder,

deren Recht keine ausdrückliche Verpflichtung vorsieht, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu treffen. Außerdem bezieht sich dieser Abschnitt auf relevante Entscheidungen von Gerichten und anderen Einrichtungen wie Bürgerbeauftragten und nationalen Gleichbehandlungsstellen, da diese Orientierungshilfen bieten können, wenn es um die Frage nach dem Geltungsbereich der Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen geht.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass sich dieser Abschnitt mit dem persönlichen Geltungsbereich der Bestimmungen zu angemessenen Vorkehrungen befasst – also damit, ob diese Bestimmungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gelten. Weitere Aspekte der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, werden zur nötigen Eingrenzung der Studie hingegen nicht untersucht, wie z. B. die Auslegung der Begriffe „angemessen“ und „unverhältnismäßige Belastung“ in Artikel 5 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf oder die Frage, ob die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung darstellt.<sup>103</sup>

### 2.2.1. Nationale Rechtsvorschriften, die angemessene Vorkehrungen vorsehen

In der überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten enthält das Antidiskriminierungsrecht eine Verpflichtung, für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen zu treffen (Überblick siehe Anhang II). Beispielsweise verlangt das **estnische** Gleichbehandlungsgesetz, mit dem die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf umgesetzt wurde, dass der Arbeitgeber „die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um Menschen mit einer 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“.<sup>104</sup> Ähnliche Bestimmungen sind als Teil der Umsetzungsgesetze beispielsweise in **Finnland, Polen, Schweden, Spanien** und im **Vereinigten Königreich** anzutreffen.

In der Mehrzahl der Länder können die einschlägigen Umsetzungsgesetze so ausgelegt werden, dass der Geltungsbereich der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, auch Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen einschließt. In einigen Mitgliedstaaten enthalten die Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie zwar eine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, aber keine Definition des Begriffs „Behinderung“. Dadurch wird es schwierig, einzuschätzen, ob diese Verpflichtung auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen gilt. Nur eine Entscheidung eines Gerichts oder einer gleichgestellten Behörde könnte die Lage klären. In **Griechenland** beispielsweise lehnt

<sup>101</sup> Siehe Lawson (2008), S. 19.

<sup>102</sup> Waddington und Lawson (2009), S. 25-26.

<sup>103</sup> Weitere Informationen: siehe *Ibid.* und European Foundation Centre (2010).

<sup>104</sup> Estland, Artikel 11, Gleichbehandlungsgesetz Riigi Teataja I, 56, 315.

sich Artikel 10 des Umsetzungsgesetzes eng an den Wortlaut der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf an. Da das Gesetz Nr. 3304/2005 aber keinerlei Definition des Begriffs „Behinderung“ enthält und bislang auch keine nationale Rechtsprechung vorliegt, die hier Orientierungshilfe bieten würde, ist unklar, ob Arbeitgeber verpflichtet sind, angemessene Vorkehrungen auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu treffen.

In **Luxemburg** und **Portugal** verhält es sich ähnlich: Der Geltungsbereich der Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bleibt unklar. Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, wird nämlich in diesen Ländern nicht durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf geregelt, sondern durch ein anderes Gesetz, was bedeutet, dass der Schutzzumfang unterschiedlich sein kann.

Neben den Rechtsvorschriften gibt es weitere Aspekte in den nationalen Antidiskriminierungsrahmen, die Anhaltspunkte für die Verpflichtung bieten, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zu treffen. Der **schwedische** Gleichstellungs-Ombudsmann war mit einem Fall befasst, in dem einer Frau mit einem psychischen Gesundheitsproblem von ihrem neuen Arbeitgeber nicht erlaubt wurde, weiterhin nachmittags und abends zu arbeiten. Da sie nicht in der Lage war, morgens zu arbeiten, entschied der Ombudsmann, dass sie wegen ihrer Behinderung schikaniert worden sei und sprach ihr eine Entschädigung in Höhe von 45 000 SEK zu.<sup>105</sup> Im **Vereinigten Königreich** entschied das Berufungsgericht für Beschäftigungsfragen (*Employment Appeal Tribunal*), dass eine Lehrbeauftragte an einem College, die ihren Lehrverpflichtungen aufgrund von akutem Stress, der zu körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen führte, nicht nachkommen konnte, diskriminiert worden war, weil die College-Leitung keine angemessenen Vorkehrungen für sie getroffen hatte. Diese hätten unter anderem darin bestanden, weniger begehrte Unterrichtszeiten anderen Mitarbeitern zuzuteilen.<sup>106</sup>

In fünf EU-Mitgliedstaaten (**Deutschland, Frankreich, Slowenien, Spanien und Ungarn**) deckt sich der Geltungsbereich der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, nicht mit dem Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots wegen einer Behinderung. Beispielsweise muss in **Frankreich** über Artikel L 114 des Sozial- und Familiengesetzbuchs hinaus eine zusätzliche Anforderung erfüllt sein, wenn die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, greifen soll. In den Artikeln L 5212-13 und L 5213-6 des Arbeitsgesetzbuchs wird eine andere, eingeschränkte Definition von Behinderung verwendet, die bestimmt, dass nur Personen, die offiziell als behindert anerkannt sind, entsprechende Vorkehrungen beanspruchen können. Daher gilt die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, nicht für „nicht anerkannte“ Behinderte, und ebenso wenig für alle anderen,

die Anforderungen von Artikel L 5212-13 des Arbeitsgesetzbuchs nicht erfüllen.

In **Deutschland** bezieht sich das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, mit dem die Richtlinie umgesetzt wurde, auf die Definition von „Behinderung“ in § 2 Absatz 1 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Allerdings gilt die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, gemäß § 81 Absätze 4 und 5 SGB IX nur für Menschen mit schweren Behinderungen, die in § 2 Absatz 3 SGB IX als Menschen definiert werden, bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 % oder zwischen 30 % und 50 % vorliegt, wenn sie infolge ihrer Behinderung ohne die Gleichstellung keinen geeigneten Arbeitsplatz erlangen oder behalten können.

Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen können folglich nur dann angemessene Vorkehrungen für sich in Anspruch nehmen, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung von wenigstens 30 % vorliegt. Die Europäische Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der unkorrekten Umsetzung seiner Pflicht ein, Rechts- und Verwaltungsvorschriften über angemessene Vorkehrungen gemäß Artikel 5 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung zu erlassen. Das Verfahren wurde im Oktober 2010 eingestellt, nachdem Deutschland Gesetzentwürfe vorgelegt hatte, die die nationale Rechtsprechung umsetzen und eine vollständige Umsetzung der Anforderungen der Richtlinie gewährleisten.<sup>107</sup>

Wenn die Rechtsvorschriften einen Mindestgrad an Behinderung als Voraussetzung dafür festlegen, dass Menschen mit Behinderungen als solche anerkannt werden und angemessene Vorkehrungen in Anspruch nehmen können, ist es daher besonders wichtig zu klären, für welchen Bereich die Verpflichtung gilt, solche Vorkehrungen zu treffen. Es kann angenommen werden, dass psychische Gesundheitsprobleme aufgrund ihrer besonderen Natur im Vergleich zu anderen Arten von Behinderungen mit geringerer Wahrscheinlichkeit die Arbeitsfähigkeit eines Menschen wesentlich beeinträchtigen. Dies dürfte wiederum bedeuten, dass man mit niedrigeren Schwellen erreichen kann, dass die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, auch Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zugutekommt.

### 2.2.2. Nationale Rechtsvorschriften, die keine angemessenen Vorkehrungen vorsehen

In **Italien** enthält die Rechtsverordnung (*Decreto legislativo*) Nr. 216/2003, mit der die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf umgesetzt wurde, selbst keine Bestimmungen über angemessene Vorkehrungen. Es wird jedoch argumentiert, dass diese durch andere Rechtstexte, wie das Gesetz Nr. 104/1992 und das Gesetz Nr. 68/1999 abgedeckt sind.<sup>108</sup> Am 6. April 2011 rief die Europäische Kommission dennoch den EuGH an und führte aus, dass Italien Artikel 5 der Richtlinie nicht vollständig umgesetzt habe. Die Europäische

<sup>105</sup> Schweden, *Diskrimineringsombudsmannen* (DO) (2009).

<sup>106</sup> Vereinigtes Königreich, *Fareham College v Walters*, (2009) Rechtsmittelschrift Nr. UKEAT/0396/08/DM UKEAT/0076/09.

<sup>107</sup> Siehe Europäische Kommission (2010b).

<sup>108</sup> Siehe Giubboni (2008), S. 442 ff; Tursi (2006), S. 101.

Kommission ist der Auffassung, dass das italienische Gesetz keine allgemeine Verpflichtung zur Schaffung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen für sämtliche Aspekte der Beschäftigung enthält.<sup>109</sup>

### 2.2.3. Schlussfolgerung

Insgesamt gesehen sind für den Beschäftigungsbereich in fast allen EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen zur Schaffung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen vorhanden – entweder in den Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf oder im sonstigen Antidiskriminierungsrecht. In einigen Mitgliedstaaten können Menschen mit Behinderungen, auch wenn es keine ausdrückliche Bestimmung bezüglich der Verpflichtung zur Schaffung angemessener Vorkehrungen gibt, andere Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung in Anspruch nehmen. In beiden Fällen kann die Zielgruppe solcher Maßnahmen, nämlich Menschen mit Behinderungen, so ausgelegt werden, dass sie Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen einschließt. In einigen Fällen gelten die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, und das allgemeine Diskriminierungsverbot aufgrund einer Behinderung für unterschiedlich definierte Personengruppen. In solchen Fällen muss sichergestellt werden, dass dieser Unterschied nicht zum Ausschluss von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen führt.

Das folgende Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse dieses Berichts zusammen und stellt einige Beispiele nationaler Rechtsvorschriften vor, in denen die Verpflichtung zur Schaffung angemessener Vorkehrungen in Übereinstimmung mit der Behindertenrechtskonvention über den Beschäftigungsbereich hinaus ausgedehnt wurde. Außerdem präsentiert er Vorschläge, wie solche Bestimmungen dazu beitragen können, Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen vor Diskriminierung zu schützen.

<sup>109</sup> Siehe Europäische Kommission (2011).





# 3

## Der Weg nach vorn: angemessene Vorkehrungen auch außerhalb des Beschäftigungsbereichs



Die BRK und die EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf definiert den Begriff „Behinderung“ nicht. Der EuGH hat mit seinem wegweisenden Urteil in der Rechtssache *Chacón Navas* Anhaltspunkte zur Auslegung dieses Begriffs auf EU-Ebene gegeben. Die Standards der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union schließen Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen allerdings in ihr Verständnis von Behinderung mit ein. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung enthält zudem eine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen im Bereich der Beschäftigung zu treffen, und die BRK dehnt diese Verpflichtung sogar über den Beschäftigungsbereich hinaus aus.

Wie die vorliegende Untersuchung ergeben hat, verwendet die Antidiskriminierungsgesetzgebung in den meisten EU-Mitgliedstaaten eine Definition von „Behinderung“, die dahingehend ausgelegt werden kann, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen eingeschlossen sind und daher den Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung in Anspruch nehmen können. Ferner enthält in der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten die nationale Gesetzgebung eine ausdrückliche Verpflichtung, für Menschen mit Behinderungen im Beschäftigungsbereich angemessene Vorkehrungen zu treffen. Diese Ergebnisse zeigen, dass in den meisten Fällen Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen im Bereich von Beschäftigung und Beruf angemessene Vorkehrungen oder andere Schutzmaßnahmen in Anspruch nehmen können.

Jenseits des Beschäftigungsbereichs ist die rechtliche Situation in den Mitgliedstaaten jedoch recht unterschiedlich, was die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen betrifft.<sup>110</sup> Wenn eine solche Garantie vorhanden ist, so ist sie meist im Antidiskriminierungsrecht zu finden. Dies ist der Fall in **Belgien, Bulgarien, Irland, den Niederlanden, Spanien, der Tschechischen Republik** und dem **Vereinigten Königreich**. In **Bulgarien** beispielsweise schreibt Artikel 32 des

Antidiskriminierungsgesetzes angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung für den Bildungsbereich vor.

In **Irland** umfasst Artikel 5 des Gleichstellungsgesetzes 2000-2004 unter anderem eine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen im Bereich des Angebots von Waren und Dienstleistungen zu treffen. Außerdem legt Artikel 4 des Gesetzes fest, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine Form der Diskriminierung darstellt. Da der Behinderungsbegriff im Gesetz auch Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen erfasst, kann diese Personengruppe angemessene Vorkehrungen beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Im **Vereinigten Königreich** fordert der *Equality Act* 2010, dass eine Reihe von Personen und Einrichtungen angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen treffen müssen. Dazu gehören Arbeitgeber, Dienstleistungsanbieter, bestimmte private Clubs, Schulen sowie Bildungs- und Ausbildungsanbieter im Fach- und Hochschulbereich und öffentliche Behörden. Die Definition des Begriffs „Behinderung“ in dem Gesetz sowie der Leitfaden des Ministeriums zum Thema Behinderung legen nahe, dass die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen über den Beschäftigungsbereich hinaus gilt. In einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts (*Administrative Court*) wurde dies bestätigt und festgestellt, dass der Schulverweis eines 10-jährigen Jungen mit ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-/Hyperaktivitätsstörung) wegen seines gewalttätigen Verhaltens eine Form von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung darstellt, da die Schule versäumt hatte, angemessene Vorkehrungen für Schüler mit ADHS zu treffen.<sup>111</sup>

Somit enthält bereits das Antidiskriminierungsrecht einiger Mitgliedstaaten eine Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen außerhalb des beruflichen Umfelds zu treffen. Die

<sup>110</sup> Siehe Lawson (2010b), S. 11-21.

<sup>111</sup> Vereinigtes Königreich, *Governing Body of X Endowed Primary School v Special Educational Needs and Disability Tribunal, Mr. and Mrs. T, The National Autistic Society*, (2009) EWHC 1842 (Admin).

Rechtsrahmen dieser Mitgliedstaaten setzen also de facto bereits um, was mit dem Entwurf der „horizontalen“ Richtlinie erst noch erreicht werden soll. Andere Mitgliedstaaten hingegen müssten die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, noch auf bisher nicht abgedeckte Bereiche ausdehnen, wenn dieser Richtlinienentwurf verabschiedet wird.

Einige Mitgliedstaaten sind auch mit der Ausweitung ihres Diskriminierungskonzepts über die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung hinausgegangen. In einigen Fällen spiegelt dies die Bestimmung der BRK wider, der zufolge die Verweigerung angemessener Vorkehrungen an sich eine Form von Diskriminierung darstellt. Beispielsweise legt das **österreichische** Behinderteneinstellungsgesetz in Artikel 7 Buchstabe c fest, dass eine unmittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn verabsäumt wurde, angemessene Vorkehrungen zu treffen.<sup>112</sup> Ähnliche Schlussfolgerungen sind in der **bulgarischen** Rechtsprechung zu finden.<sup>113</sup> In den **Niederlanden** bestimmt das Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit, dass „Diskriminierung definiert ist als unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung, Anweisung zur Diskriminierung, Belästigung und das Versäumnis, angemessene Vorkehrungen zu treffen.“<sup>114</sup>

Die BRK könnte sich ebenfalls auf die Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in nationalen Gesetzgebungen in den nächsten Jahren auswirken. Erste Anzeichen für diesen Prozess zeichnen sich bereits ab. In seinen abschließenden Bemerkungen zu **Spanien** nahm der Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen „die Annahme des Gesetzes 26/2011 zur Kenntnis, das ein Konzept von Menschen mit Behinderungen einführt, das der Definition in der BRK entspricht und den Schutz von Menschen mit Behinderungen ausdehnt“. Dennoch bleibt der Ausschuss aber „besorgt, dass das Gesetz nicht alle Menschen mit Behinderungen einschließt“.<sup>115</sup> Darüber hinaus ruft der Ausschuss Spanien auf, „den Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auszuweiten, so dass er ausdrücklich auch Mehrfachdiskriminierung, wahrgenommene Behinderung, und die Verbindung mit einem Menschen mit Behinderung einschließt“.<sup>116</sup> Damit bestätigt der Ausschuss seine Erwartung an die Vertragsstaaten, sein breit gefasstes Konzept vom Schutz vor Diskriminierung zu übernehmen. Die BRK wird sich in Zukunft mit Sicherheit harmonisierend auf die Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien der Konvention sind, auswirken. Besonders dann, wenn diese in Dialog mit dem Vertragsorgan der Vereinten Nationen, das für die Umsetzung der BRK zuständig ist, treten.

<sup>112</sup> Österreich, Artikel 7 Buchstabe c Behinderteneinstellungsgesetz.

<sup>113</sup> Bulgarien, Bulgarisches Helsinki-Komitee *Български хелзински комитет* (2009).

<sup>114</sup> Niederlande, Artikel 2 Gesetz zur Gleichbehandlung bei Behinderung oder chronischer Krankheit.

<sup>115</sup> CRPD (2011b), Absatz 11.

<sup>116</sup> *Ibid.*, Absatz 20.





# Bibliografie

Alle Links wurden am 8. Februar 2012 besucht.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010) *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Bartlett, P., Lewis, O. und Thorold, O. (2007) *Mental Disability and the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff.

Bickenbach, J.E. (1999) „Models of disablement, universalism and the international classification of impairments, disabilities and handicaps“, *Social Science & Medicine*, 48, S. 1173-1187.

Bulgarien, Bulgarisches Helsinki-Komitee (Български хелзински комитет) (2009) БХК осъди Министерството на образованието за дискриминация на децата с умствени увреждания, 3. November 2009, abrufbar in bulgarischer Sprache unter: <http://old.bghelsinki.org/index.php?module=news&id=2807>.

Clifford J. (2011) „The UN Disability Convention and its Impact on European Equality Law“, *The Equal Rights Review*, Bd. 6.

Europarat (2008) *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1. September 2008, Straßburg, abrufbar unter: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf).

Europarat, Menschenrechtskommissar (2009a) *Persons with mental disabilities should be assisted but not deprived of their individual human rights*, 21. September 2009.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2009b) *A neglected human rights crisis: persons with intellectual disabilities are still stigmatised and excluded*, 14. September 2009.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2010) „Inhuman treatment of persons with disabilities in institutions“, *The Council of Europe Commissioner's human rights comment*, 21. Oktober 2010, abrufbar

unter: [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=93](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=93).

Europarat, Ministerkomitee (2004) Empfehlung Rec(2004)10 zum Schutz der Menschenrechte und der Würde von Personen mit psychischer Störung, 22. September 2004.

Europarat, Ministerkomitee (2004) Begründung, Empfehlung Rec(2004)10 zum Schutz der Menschenrechte und der Würde von Personen mit psychischer Störung.

Europarat, Ministerkomitee (2006) Empfehlung Rec(2006) zum Aktionsplan des Europarats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015, 5. April 2006.

Europarat, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte (2003) Schlussfolgerungen (2003) Frankreich, abrufbar unter: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2003\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2003_en.pdf).

Europarat, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte (2008) Schlussfolgerungen (2008) Frankreich, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2008_en.pdf).

Empfehlung 86/379/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Beschäftigung von Behinderten in der Gemeinschaft, ABl. L 225.

Degener, T. (2010) *From charity to rights: The history and background of the application of the principle of non-discrimination to disability*, Präsentation auf der internationalen Konferenz *Business Obligations Towards Persons with Disabilities under EU and International Anti-Discrimination Law*, Copenhagen Business School, 23. August 2010, abrufbar unter: [www.cbs.dk/Forskning/Konferencer/Disabled-Discrimination-2010/Menu/Papers](http://www.cbs.dk/Forskning/Konferencer/Disabled-Discrimination-2010/Menu/Papers).

Europäische Gemeinschaften (1997) Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, 2. Oktober 1997.

Europäische Kommission (1996) *Mitteilung der Kommission zur Chancengleichheit für behinderte Menschen: Eine neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft in der Behindertenthematik*, KOM(96) 406 endgültig, 30. Juli 1996.

Europäische Kommission (2008) *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung*, KOM(2008) 426, 2. Juli 2008.

Europäische Kommission (2010a) *Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneuerter Engagement für ein barrierefreies Europa*, KOM(2010) 0636 endgültig, 5. November 2011.

Europäische Kommission (2010b) *Gleichbehandlung: EU-Kommission stellt Verfahren gegen Deutschland ein*, Pressemitteilung, IP/10/1429, 28. Oktober 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1429&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=de>.

Europäische Kommission (2011) *Gleichbehandlung: EU-Kommission bringt Italien vor den Gerichtshof*, Pressemitteilung, IP/10/408, 6. April 2011, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/408&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=de>.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010) *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

European Disability Forum (2003) *Guide to the Amsterdam Treaty*, abrufbar unter: [www.independentliving.org/docs3/edf98.html#anchor4](http://www.independentliving.org/docs3/edf98.html#anchor4).

European Foundation Centre (2010) *Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Final Report, VC/2008/1214, Brüssel.

Giubboni, S. (2008) „Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria“, *D&L Rivista critica di diritto del lavoro*, Bd. 17, Nr. 2.

KMU Forschung Austria (2008) *Practices of providing reasonable accommodation for persons with disabilities in the workplace – 24 company case studies across Europe – Contract VC/2007/0315*, Wien, KMU Forschung Austria.

Lawson, A. (2007) „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) S. 563-618.

Lawson, A. (2008) „People with psychosocial impairments or conditions, reasonable accommodation and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities“, 26 *Law in Context* 62-84, Federation Press, New South Wales.

Lawson, A. (2010a) *The Employer's Obligation of Non-Discrimination and Reasonable Accommodation under the EU Framework Directive*, Präsentation in der Copenhagen Business School am 23 August 2010, abrufbar unter: [www.cbs.dk/research/konferencer/disabled\\_discrimination\\_2010/menu/papers](http://www.cbs.dk/research/konferencer/disabled_discrimination_2010/menu/papers).

Lawson, A. (2010b) „Reasonable Accommodation and Accessibility Obligations: Towards a more unified European approach?“, *European Anti-Discrimination Law Review*, Nr. 11.

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426.

Mental Disability Advocacy Center (MDAC) (2011) *Grundlagen für Veränderung schaffen: Leitlinien bezüglich Artikel 33 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Budapest, MDAC.

MDAC (2007) *Summaries of Mental Disability Cases Decided by the European Court of Human Rights*.

Oliver, M. (1990) *The individual and social models of disability*, Vortrag auf dem gemeinsamen Workshop der Living Options Group und des Research Unit of the Royal College of Physicians.

Organization of American States General Assembly (1999) *Inter-American Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities*, A-65, Guatemala.

Quinn, G. (2005) „The European Social Charter and EU anti-discrimination law in the field of disability: two gravitational fields with one common purpose“, Búrca, G. de, Witte, B. de (Hrsg.) *Social Rights in Europe*, Oxford, OUP.



- Quinn, G. (2007a) *The UN Convention on the Human Rights of Persons with Disabilities*, abrufbar unter: [www.nhri.net/2007/Berlin-Quinn2.pdf](http://www.nhri.net/2007/Berlin-Quinn2.pdf).
- Quinn, G. (2007b) „Disability discrimination law in the European Union“ in Meenan, H. (Hrsg.), *Equality law in an enlarged European Union: understanding the article 13 directives*, Cambridge, CUP.
- Quinn, G. und Degener, T. (2002) „The Moral Authority for Change: Human rights values and the worldwide process of disability reform“, *Human Rights and Disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York und Genf, Vereinte Nationen.
- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 (*Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf*).
- Schiek, D., Waddington, L. und Bell, M. (Hrsg.) (2007) *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Oxford und Portland, Oregon, Hart Publishing.
- Schulze, M. (2010) *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A handbook on the human rights of persons with disabilities*, New York, Handicap International.
- Shakespeare, T. (2006) *Disability rights and wrongs*, Abingdon, Routledge.
- Spanien, Amtsblatt Nr. 184, 2. August 2011.
- Tursi, A. (2006) „Le nuove convenzioni per l’inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo“, *Giornale di diritto del lavoro e di relazione industriali*, Bd. 28, Nr. 109.
- Vereinigtes Königreich, Secretary of State (2010) *Equality Act 2010: Guidance on matters to be taken into account in determining questions relating to the definition of disability*, London, Office for disability issues.
- Vereinte Nationen (2006) Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK), Genf.
- Vereinte Nationen, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) (2011a) *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Tunisia)*, CRPD/C/TUN/CO/1, 29. April 2011.
- CRPD (2011b) *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Spain (CRPD/C/ESP/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD/C/ESP/Q/1, 11. April 2011.
- CRPD Ad-hoc-Ausschuss (2006) Tägliche Zusammenfassungen der Verhandlungen, 30. Januar 1996.
- Vereinte Nationen, Generalversammlung (1971) Erklärung über die Rechte der geistig Zurückgebliebenen, 1971, A/RES/2856.
- Vereinte Nationen, Generalversammlung (1975) Erklärung über die Rechte der Behinderten, 1975, A/RES/3447.
- Vereinte Nationen, Generalversammlung (1982) World Programme of Action Concerning Disabled Persons, 1982, Resolution 37/52, UN Doc. A/37/51.
- Vereinte Nationen, Generalversammlung (1993) United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 1993, A/RES/48/96.
- Waddington, L. (2007) *A new era in human rights protection in the European Community: the implications of the United Nations’ Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2007/4, abrufbar unter: [www.unimaas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=F6oBL5PooMJQ466V63M6&taal=nl](http://www.unimaas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=F6oBL5PooMJQ466V63M6&taal=nl).
- Waddington, L. (2009) „Breaking new ground: the implications of ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community“, Arnardóttir, O.M., Quinn, G. (Hrsg.) *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff.
- Waddington, L. (2010) *The proposed Directive on equal treatment and its significance for the future development of disability non-discrimination law*, Vortrag bei der Copenhagen Business School am 23. August 2010, abrufbar unter: [www.cbs.dk/research/konferencer/disabled\\_discrimination\\_2010/menu/papers](http://www.cbs.dk/research/konferencer/disabled_discrimination_2010/menu/papers).

Waddington, L. und Lawson, A. (2009) *Behinderung und europäisches Recht zur Nichtdiskriminierung: Eine Analyse des Rechts zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2007) *International Classification of Diseases and Related Health Problems, 10<sup>th</sup> revision*, abrufbar unter: <http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10online/>.

WHO (2011) *World Report on Disability*, Genf, WHO.

WHO, World Health Assembly (2001) *International Classification of Functioning, Disability and Health, 2001, WHA54.21*.



# ANHANG 1: Definition von Behinderung im Recht der EU-Mitgliedstaaten

EU-MITGLIEDSTAAT	Definition von „Behinderung“ im Antidiskriminierungsrecht schließt Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen ein	Keine Definition von „Behinderung“, aber Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen eingeschlossen
AT	Artikel 3 Behindertengleichstellungsgesetz	
BE	Artikel 4 Antidiskriminierungsgesetz vom 10. Mai 2007	
BG	Zusatzbestimmung § 1.1 Gesetz zur Integration von Menschen mit Behinderungen ( <i>Закон за интеграция на хората с увреждания</i> )	
CY	Artikel 2 Gesetz über Menschen mit Behinderungen ( <i>Law on Persons with Disabilities</i> ) N.127(I) 2000, geändert durch Gesetz Nr. 72(I) von 2007	
CZ	Artikel 5 Absatz 6 Antidiskriminierungsgesetz ( <i>Antidiskriminační zákon</i> )	
DE	Gesetzesbegründung zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, nimmt Bezug auf § 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch und § 3 Behindertengleichstellungsgesetz (BGGG)	
DK	Vorbereitende Arbeiten, Vorschlag L92 vom 11. November 2004, (4.1. <i>Handicapkriteriet and Bemærkninger til de enkelte bestemmelser</i> )	
EE	Artikel 5 Gleichbehandlungsgesetz ( <i>Võrdse kohtlemise seadus</i> )	
EL*		
ES	Artikel 1, Gesetz Nr. 26/2001 vom 1. August 2011 zur normativen Umsetzung der BRK ( <i>Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</i> )	
FI		Artikel 6 Antidiskriminierungsgesetz, Schutz vor Diskriminierung aus anderen Gründen als der Behinderung (Gesundheitszustand)
FR	Artikel 3 Behindertengesetz vom 11. Februar 2005 ( <i>Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées</i> ), Einführung von Artikel L114, Sozial- und Familiengesetzbuch.	
HU		Artikel 8(g)(h) Gesetz Nr. CXXXV von 2003 zur Gleichbehandlung und Förderung der Chancengleichheit (2003. évi CXXV. tv. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról)
IE	Teil I, Artikel 2 Absatz 1 Gesetz zur Gleichstellung in der Beschäftigung ( <i>Employment Equality Act</i> ), 1998	
IT	Artikel 3 Gesetz Nr. 104/1992	



EU-MITGLIEDSTAAT	Definition von „Behinderung“ im Antidiskriminierungsrecht schließt Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen ein	Keine Definition von „Behinderung“, aber Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen eingeschlossen
LT*		
LU	Artikel 1 Absatz 1 Gesetz vom 12. September 2003 über Menschen mit Behinderungen ( <i>Loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Mémorial A-N 144</i> )	
LV	Artikel 5 Absatz 1 Behindertengesetz ( <i>Invaliditātes likums</i> )	
MT	Artikel 2 Absatz 1 Bestimmungen über die Gleichbehandlung in der Beschäftigung ( <i>Equal Treatment in Employment Regulations</i> ), nimmt Bezug auf Artikel 2, Gesetz zur Chancengleichheit (Menschen mit Behinderungen) ( <i>Equal Opportunities (Persons with disabilities) Act</i> )	
NL	Parlamentsdokumente ( <i>Kamerstukken II</i> ) 2001/02, 28 169, Nr. 3	
PL	Artikel 1, 3, 4 und 4a, Gesetz vom 27. August 1997 über die berufliche und soziale Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen	
PT		Artikel 3 Buchstabe c Gesetz Nr. 46/2006 vom 28. August 2006
RO	Artikel 2 Gesetz Nr. 448/2006 über den Schutz und die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderung ( <i>Lege privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap</i> )	
SE	Kapitel 1, Artikel 5 Absatz 4 Diskriminierungsgesetz (Schwedisches Gesetzblatt 2008:567)	
SI	Artikel 3 Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen ( <i>Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIM)</i> )	
SK		Artikel 2a Absatz 11 Buchstabe d Antidiskriminierungsgesetz Nr. 365/2004
UK	Artikel 6 Absatz 1 Gleichstellungsgesetz ( <i>Equality Act</i> ) 2010; Artikel 1 Absatz 1, Gesetz über die Diskriminierung Behinderter ( <i>Disability Discrimination Act</i> ) 1995	

Erläuterungen: \* Mangels nationaler Rechtsprechung ist der Geltungsbereich der Definition unklar.  
Die Informationen in der Tabelle sind nicht vollständig; spezifische Rechtsvorschriften der Regionen und der Gemeinschaft sind nicht enthalten.

Quelle: FRA, 2011

# ANHANG 2: Angemessene Vorkehrungen in den EU-Mitgliedstaaten

EU-MITGLIEDSTAAT	Angemessene Vorkehrungen sind im Recht zur Antidiskriminierung in der Beschäftigung festgelegt	Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen hat anderen Geltungsbereich als Diskriminierungsverbot	Keine Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen, aber andere Vorschriften
AT	Artikel 6 Absatz 1a Behinderteneinstellungsgesetz		
BE	Artikel 5 Antidiskriminierungsgesetz vom 10. Mai 2007 ( <i>Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination</i> )		
BG	Artikel 16 Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung ( <i>Закон за защита от дискриминация</i> ); Artikel 24, Gesetz zur Integration von Menschen mit Behinderungen ( <i>Закон за интеграция на хората с увреждания</i> )		
CY	Artikel 5 Absatz 1A Gesetz über Menschen mit Behinderungen ( <i>Law on Persons with Disabilities</i> ) N.127(I) 2000, geändert durch Gesetz Nr. 72(I) von 2007		
CZ	Artikel 3 Absatz 2 Antidiskriminierungsgesetz		
DE		Artikel 81 Absatz 4 und 5 Sozialgesetzbuch IX Buch	
DK	Artikel 2 Absatz a Gesetz zum Verbot der Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt		
EE	Artikel 11 Gleichbehandlungsgesetz		
EL	Artikel 10 Gesetz Nr. 3304/2005		
ES	Artikel 37 Gesetz über die soziale Integration von Behinderten ( <i>Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos</i> ), eingeführt durch das Gesetz Nr. 62/2003 über steuerliche, administrative und soziale Maßnahmen		
FI	Artikel 5 Nichtdiskriminierungsgesetz (21/2004)		
FR		Artikel L5212-13 und L5213-6 Arbeitsgesetz ( <i>Code du travail</i> )	
HU		Artikel 15 Gesetz über die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen ( <i>évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról</i> )	



EU-MITGLIEDSTAAT	Angemessene Vorkehrungen sind im Recht zur Antidiskriminierung in der Beschäftigung festgelegt	Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen hat anderen Geltungsbereich als Diskriminierungsverbot	Keine Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen, aber andere Vorschriften
IE	Artikel 16 Gesetz zur Gleichstellung in der Beschäftigung ( <i>Employment Equality Act</i> ) 1998		
IT			Artikel 10-13 Gesetz Nr. 68/1999
LT	Artikel 7 Absatz 9 Gesetz der Republik Litauen über die Chancengleichheit		
LU	Artikel 30 Gesetz vom 28. November 2006 über die Gleichbehandlung ( <i>Loi du 28.11.2006 sur l'égalité de traitement, Mémorial A-N° 207</i> )		
LV	Artikel 7 Absatz 3 Arbeitsgesetz		
MT	Artikel 4A Bestimmungen über die Gleichbehandlung in der Beschäftigung ( <i>Equal Treatment in Employment Regulations</i> ), Artikel 7 Absatz 5 Gesetz zur Chancengleichheit ( <i>Menschen mit Behinderungen</i> ) ( <i>Equal Opportunities (Persons with disabilities) Act</i> )		
NL	Artikel 2 Gesetz über die Gleichbehandlung von Behinderten und chronisch Kranken		
PL	Artikel 23a Gesetz vom 27. August 1997 über die berufliche und soziale Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen		
PT	Artikel 86 Arbeitsgesetz		
RO	Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe b, Gesetz Nr. 448/2006 über den Schutz und die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderung ( <i>Lege privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap</i> )		
SE	Kapitel 2 Artikel 2, Diskriminierungsgesetz ( <i>Diskrimineringslag</i> ) (Schwedisches Gesetzblatt 2008:567)		



EU-MITGLIEDSTAAT	Angemessene Vorkehrungen sind im Recht zur Antidiskriminierung in der Beschäftigung festgelegt	Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen hat anderen Geltungsbereich als Diskriminierungsverbot	Keine Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen, aber andere Vorschriften
SI		Artikel 72, Gesetz über die Beschäftigung und Rehabilitation von Behinderten ( <i>Zakon o zaposliteni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI-UPB2)</i> )	
SK	Artikel 1 Absatz 7, Antidiskriminierungsgesetz		
UK	Artikel 20 und 39, Gleichstellungsgesetz ( <i>Equality Act</i> ) 2010; Artikel 6, Gesetz über die Diskriminierung Behinderter ( <i>Disability Discrimination Act</i> ) 1995		

Anmerkung: Die Informationen in der Tabelle sind nicht vollständig; spezifische Rechtsvorschriften der Regionen und Gemeinschaften sind nicht enthalten.  
 Quelle: FRA, 2011



Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

**Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht – Zum Verständnis der rechtlichen Definition des Begriffs „Behinderung“ und der Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

2012 — 39 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-759-3

doi:10.2811/53414

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website ([fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)) abgerufen werden.

## Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.

Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das Amtsblatt der Europäischen Union oder die Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union):**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Dieser Bericht ist die zweite Veröffentlichung zu einer juristischen Studie, die die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) im Rahmen ihres Projekts „Die Grundrechte von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen“ durchgeführt hat. Der Bericht befasst sich mit den unterschiedlichen Definitionen des Begriffs „Behinderung“ in internationalen und europäischen Rechtsvorschriften und untersucht darüber hinaus die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen in internationalen und europäischen Standards.

Die in diesem Bericht präsentierten Ergebnisse zeigen, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in beinahe allen EU-Mitgliedstaaten durch das jeweilige Antidiskriminierungsrecht geschützt sind. Im Bereich der Beschäftigung werden in der Mehrzahl der Fälle auch für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen angemessene Vorkehrungen bzw. Schutzmaßnahmen getroffen. Abschließend liefert der Bericht Beispiele, in denen Rechtsvorschriften die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, auf andere Bereiche ausdehnen.



Amt für Veröffentlichungen

### FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel.: +43 (1) 580 30 - 0 - Fax: +43 (1) 580 30 - 699  
<http://fra.europa.eu> - [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

