

# Kinder mit Behinderung und ihre Rechte

---

Internationale und europäische rechtliche Rahmenbedingungen

von

Augustin BOMPARD, Alice LECONTE, Islam SHALIK  
LLM Europäisches und Internationales Recht – Universität des Saarlandes

Unter der Federführung von Dr. Florence RENARD



*Augustin Bompard und Islam Shalik sind Studenten des Doppelmasters LLM Europa Institut/ Carrières juridiques européennes der Université Grenoble Alpes. Alice Leconte ist Studentin des Doppelmasters LLM Europa Institut/ Contentieux des droits fondamentaux der Université Grenoble Alpes. Während ihres Aufenthalts an der Universität des Saarlandes arbeiteten sie sowohl im Rahmen ihres Studiums als auch in ihrer Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskräfte am Centre Juridique Franco-Allemand am Eur&Qua-Projekt mit. Ihr Beitrag beschäftigt sich mit der den Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert prägenden Entwicklung des Themas Behindertenschutz. Zu dieser mittlerweile internationalen Problematik konvergieren die Lösungen innerhalb der Großregion zunehmend. Sowohl auf globaler als auch auf europäischer Ebene wurden unterschiedliche Mittel zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingesetzt: Die Verabschiedung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seiner Umsetzungsmechanismen durch die Vereinten Nationen, der Schutz von Menschen mit Behinderungen durch das Prisma der EMRK des Europarates und die europäische Strategie 2010-2020 der Europäischen Union für Menschen mit Behinderungen sind bemerkenswerte Beispiele dafür. Heutzutage bestehen demzufolge internationale und europäische Rechtsrahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderung, die jeweils ihre Stärken und Unzulänglichkeiten haben.*

*Augustin Bompard et Islam Shalik sont étudiants du double Master LLM de l'Europa Institut / Carrières juridiques européennes à l'Université Grenoble Alpes). Alice Leconte est étudiante du double Master LLM de l'Europa Institut / Contentieux des droits fondamentaux à l'Université Grenoble Alpes. A l'occasion de leur séjour à l'Université de la Sarre, ils ont coopéré au projet Eur&Qua aussi bien en raison de leurs études qu'en qualité d'assistants scientifiques du Centre Juridique franco-allemand. Leur contribution traite de l'essor de la problématique autour de la protection du handicap qui a marqué le passage du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle. Non seulement les enjeux de ce sujet sont internationaux, mais les solutions répondant à cette problématique sont, au sein de la Grande Région, de plus en plus convergentes. Que ce soit au niveau international ou européen, des moyens en faveur des personnes en situation de handicap ont été mis en œuvre : l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes en situation de handicap et ses mécanismes de mise en œuvre par l'ONU, la protection des personnes porteuses de handicap à travers le prisme de la CESDH du Conseil de l'Europe et la stratégie européenne 2010-2020 de l'Union européenne en faveur des personnes en situation de handicap en sont des exemples notables. Ainsi, le handicap et sa protection disposent aujourd'hui de cadres juridiques international et européen dotés, pour chacun, de leurs qualités et défauts.*

## Inhaltsverzeichnis

### I. – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN AUF GLOBALER EBENE

- A. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seine Durchführungsmechanismen
- B. Die Arbeit der UN-Organisationen in Bezug auf Behinderung
- C. Ein umfassender Schutz für Kinder mit Behinderung an der Schnittstelle gezielter Texte

### II. – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

- A. Der Schutz von Menschen mit Behinderung durch den Europarat
  - 1. Der wirksame Schutz von Menschen mit Behinderungen durch das Prisma der EMRK
  - 2. Das in den anderen Instrumenten des Europarates verkörperte wertvolle Potential, das beizubehalten ist.
- B. Der Schutz von Menschen mit Behinderung durch die Europäische Union
  - 1. Die grundlegenden Texte zugunsten der Rechte von Menschen mit Behinderung
    - a. Der Vertrag von Amsterdam und der Vertrag von Lissabon
    - b. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union
  - 2. Die EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020: ein Aktionsplan, der zu vielen Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geführt hat
  - 3. Wirksame Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung und Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität in den Hauptverkehrsmitteln
  - 4. Die Vielzahl der Akteure, die den Schutz von Menschen mit Behinderung in der EU fördern

## **Internationale und europäische rechtliche Rahmenbedingungen für den Schutz von Menschen mit Behinderung**

Im heutigen internationalen Kontext der Globalisierung und wegen des Internationalisierungsprozesses der Rechtswissenschaften stehen wir vor einer fortschreitenden Harmonisierung von vielen Rechtsgebieten. Daher ist es kaum erstaunlich, dass der Schutz von Menschen mit Behinderung in den Ländern der Großregion immer ähnlicher wird, wobei er gewisse lokale Besonderheiten behält. Tatsächlich steht das Recht der verschiedenen Gebiete unter dem Einfluss des Völkerrechts einerseits (I) und des europäischen Rechtes im weitesten Sinne andererseits (II), sei es, ob es aus dem Europarat oder aus der Europäischen Union hervorgeht.

### **I. – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN AUF GLOBALER EBENE**

Behinderung ist ein neuer, aber dennoch wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Vereinten Nationen. Tatsächlich hat sich der Behindertenschutz nicht nur in dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>112</sup> konzentriert, sondern findet seine Verzweigungen auch in vielen anderen Arbeiten von UN-Organisationen. Obwohl diese Zersplitterung auf den ersten Blick nicht zu einer großen Klarheit beizutragen scheint, ermöglicht sie jedoch durch die Vielzahl der erfassten Rechte eine gewisse Vollständigkeit.

#### **A. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seine Durchführungsmechanismen**

Die erste UN-Arbeitsgruppe zum Thema Behinderungen wurde 1990 eingerichtet. Ein erster Text wurde 1993 veröffentlicht: die Rahmenbe-

---

<sup>112</sup> *Vereinte Nationen*, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 13. Dezember 2006, [https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere\\_UNKonvention\\_KK.html](https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere_UNKonvention_KK.html) (Alle Weblinks wurden, sofern nicht anders angegeben, letztmals abgerufen am 01.05.2021).

stimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen.<sup>113</sup> Dieser Text ist nicht bindend, aber seine Verfasser hofften, dass seine Grundsätze zur Gewohnheit werden würden.

Die erste UN-Konvention, die sich ausschließlich auf Menschen mit Behinderung konzentriert, wurde 2006 verabschiedet. In nur vier Jahren ausgehandelt<sup>114</sup> und mit der höchsten Anzahl von Unterschriften am Tag der Eröffnung zur Unterzeichnung, entspricht diese Konvention zweifellos einem Bedürfnis der internationalen Gemeinschaft. Diese Konvention, die 181 Ratifizierungen aufweist, steht auch regionalen Organisationen zur Unterzeichnung offen. Dies ermöglichte es der Europäischen Union ihr 2010 beizutreten.

Diese Konvention markiert den Übergang der Menschen mit Behinderung, vom „Objekt der Pflege“<sup>115</sup> zum „Subjekt“<sup>116</sup> seiner Rechte. Die 50 Artikel folgen acht Schlüsselprinzipien, darunter Nicht-Diskriminierung, volle und wirksame Teilhabe und Einbeziehung in die Gesellschaft, Chancengleichheit und Gleichstellung der Geschlechter sowie Achtung der sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderung und Achtung des Rechts von Kindern mit Behinderung, ihre Identität zu bewahren.<sup>117</sup> Sie fordern die Anwendung der Menschenrechte auf Menschen mit Behinderung ein.

---

<sup>113</sup> Mehr dazu: *Vereinte Nationen*, Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, <https://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar48096.pdf>.

<sup>114</sup> Dieses Übereinkommen wurde als „der am schnellsten ausgehandelte Menschenrechtsvertrag“ (in der ursprünglichen Fassung: „the fastest negotiated human rights treaty“) bezeichnet. *United Nations*, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

<sup>115</sup> aaO, *United Nations*, Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

<sup>116</sup> Ebd.

<sup>117</sup> „Die Grundsätze der Konvention sind: (1) Achtung der dem Individuum innewohnenden Würde, der Autonomie des Einzelnen, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, und der Unabhängigkeit von Personen; (2) Nichtdiskriminierung; (3) volle und wirksame Teilhabe und Einbeziehung in die Gesellschaft; (4) Achtung der Unterschiedlichkeit und Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen als Teil der menschlichen Vielfalt und Menschlichkeit; (5) Chancengleichheit; (6)

Um sie besser einfordern zu können, hat die Konvention außerdem einen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung eingerichtet.<sup>118</sup> Die 12 Experten prüfen die von den Staaten vorgelegten Berichte über die Fortschritte bei der Erhöhung des Schutzes von Menschen mit Behinderung. Der Ausschuss macht Vorschläge oder Empfehlungen. Das Fakultativprotokoll zur Konvention<sup>119</sup>, welches 96-mal ratifiziert wurde, erlaubt es dem Ausschuss, individuelle Mitteilungen zu erhalten.

Im Jahr 2006 wurde auch die Interorganisatorische Unterstützungsgruppe<sup>120</sup> (IOG) zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gegründet. Diese Unterstützungsgruppe setzt sich für eine bessere Umsetzung der Konvention ein und will das Engagement der UNO für Behinderungen ausbauen.

Trotz ihrer Verabschiedung scheinen diese Errungenschaften aber eher Anreize zu sein, die Staaten und internationale Organisationen (UNO, EU) zu mehr Wachsamkeit und zum Behindertenschutz ermutigen, als echte Mechanismen zur Durchsetzung der Einhaltung der Konvention.

---

Zugänglichkeit; (7) Gleichheit zwischen Männern und Frauen; (8) Achtung der Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und Achtung des Rechts von Kindern mit Behinderungen, ihre Identität zu bewahren.“ *United Nations*, Guiding Principles of the Convention: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/guiding-principles-of-the-convention.html>.

<sup>118</sup> Mehr dazu: *United Nations*, Monitoring of the Implementation of the Convention, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/monitoring-of-the-implementation-of-the-convention.html>.

<sup>119</sup> Lesen Sie die amtliche Übersetzung des Protokolls in: *Die UN-Behindertenrechtskonvention*, Fakultativprotokoll zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, S. 37 ff., [https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Publikationen/UN\\_Konvention\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Publikationen/UN_Konvention_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>120</sup> Mehr dazu: *Vereinte Nationen*, Inter-Agency Support Group for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/inter-agency-support-group-for-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

## B. Die Arbeit der UN-Organisationen in Bezug auf Behinderung

Die Behindertenthematik fließt in die Arbeit aller UN-Organisationen ein. Auf diese Weise kann der Schutz konkretisiert werden, da diese Agenturen unter anderem durch Programme und Aktionen vor Ort arbeiten, aber auch vervollständigt werden, da er durch das Fachgebiet der jeweiligen Agentur geprägt ist.

Darüber hinaus trat 2014 die erste Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>121</sup> ihr Mandat an. Im Rahmen dieses Mandats arbeitet sie an der Prävention und Maßnahmen vor Ort, wobei sie auf mehreren Ebenen tätig ist: Sie führt Dialoge mit Staaten, nimmt Mitteilungen über individuelle Rechtsverletzungen entgegen, erstellt aber auch einen Jahresbericht für die UNO-Generalversammlung und den Menschenrechtsrat.

Der Sonderbeauftragte des Generalsekretariats für Behinderung und Zugänglichkeit erhielt auch ein Mandat zum Schutz von Menschen mit Behinderungen.<sup>122</sup> Insbesondere sichert sie den Platz von Menschen mit Behinderungen in den Zielen der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs)<sup>123</sup>, die bis 2030 erreicht werden sollen.

Deshalb wird die Behinderungsthematik manchmal anhand einer anderen Politik der UNO gemessen. So der Schutz von Kindern mit Behinderungen, der sich als Zusammentreffen der Kompetenzen zwischen

---

<sup>121</sup> Mehr dazu: *United Nations Human Rights*, Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SRDisabilitiesIndex.aspx>.

<sup>122</sup> Mehr dazu: *United Nations*, Special Envoy of the Secretary-General on Disability and Accessibility, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/special-envoy-of-the-secretary-general-on-disability-and-accessibility.html>.

<sup>123</sup> Mehr zu den 17 SDGs auf: *Unicef*, Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung, 17 Ziele zur Rettung der Welt, <https://www.unicef.de/informieren/ueber-uns/unicef-international/neue-entwicklungsziele/entwicklungsziele-verstaendlich-erklaert>.

zwei Politiken veranschaulichen lässt, und zwar zwischen dem Kinderschutz und dem Schutz von Menschen mit Behinderungen.

### **C. Ein umfassender Schutz für Kinder mit Behinderung an der Schnittstelle gezielter Texte<sup>124</sup>**

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes<sup>125</sup> befasst sich mit der Frage der Behinderung. Artikel 2 der Konvention erwähnt ausdrücklich den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der für die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung („Behinderung ... oder anderer Status“<sup>126</sup>) gilt. Artikel 23 betrifft Kinder mit Behinderung direkt und bekräftigt ihr Recht auf „ein erfülltes und menschenwürdiges Leben unter Bedingungen, die ihre Würde gewährleisten“<sup>127</sup> und betont ihre Eingliederung in die Gesellschaft. Artikel 24 ist auch in der Frage der Behinderung von größter Bedeutung, da er den Zugang zu medizinischen Diensten betrifft, die Vehikel für Gleichheit und Achtung des Rechts des Kindes auf Leben sind. Im Hinblick auf eine bessere Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Rechte in Bezug auf Kinder mit Behinderung formulierte der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen allgemeinen Kommentar aus dem Jahr 2007.<sup>128</sup>

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen lässt die Frage der Kinder mit Behinderungen nicht aus und bekräftigt in Artikel 7 ihren „vollen Genuss aller Menschenrechte und Grund-

---

<sup>124</sup> Vgl. zu diesem Thema insbesondere: *Nderi, Igi*, Children Affected by Disability, veröffentlicht am 20. März 2019 auf der Website *Humanium*, <https://www.humanium.org/de/kinder-mit-behinderungen/>.

<sup>125</sup> *Vereinte Nationen*, Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, KRK), 20. November 1989, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93140/78b9572c1bffdda3345d8d393acbbfe8/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-data.pdf>.

<sup>126</sup> Id. Artikel 2 KRK.

<sup>127</sup> Id. Artikel 23 KRK.

<sup>128</sup> Den vollständigen Text finden Sie unter: *Ausschuss für die Rechte des Kindes*, Allgemeiner Kommentar Nr. 9, Die Rechte von Kindern mit Behinderungen, 27. Februar 2007, <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/crc-c-gc9.pdf>.

freiheiten auf der gleichen Grundlage wie andere Kinder“.<sup>129</sup> Neben der Betonung der Bedeutung der Gewährleistung der Meinungsfreiheit für Kinder mit Behinderungen erinnert der Artikel an die grundlegende Bedeutung des Kindeswohls. Artikel 24 über Bildung betont die Bedeutung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und deren Zugang zu freier und qualitativ hochwertiger Bildung.

Wie in einem UNICEF-Arbeitspapier zusammengefasst<sup>130</sup>, überschneiden sich die von diesen beiden Texten abgedeckten Rechte. Die beiden Konventionen sind daher komplementär und bilden einen umfassenden UN-Rechtsrahmen für den Schutz von Menschen mit Behinderungen. Der Hauptnachteil liegt jedoch in den fast nicht vorhandenen Sanktionsmechanismen für den Fall, dass diese Rechte nicht respektiert werden.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Artikel 7 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 13. Dezember 2006, [https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere\\_UNKonvention\\_KK.html](https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere_UNKonvention_KK.html).

<sup>130</sup> UNICEF, Using the human rights framework to promote the rights of children with disabilities: Discussion Paper An analysis of the synergies between CRC, CRPD and CEDAW, [https://www.unicef.org/disabilities/files/Synergies\\_paper\\_V6\\_Web\\_REVISED.pdf](https://www.unicef.org/disabilities/files/Synergies_paper_V6_Web_REVISED.pdf).

<sup>131</sup> Kein Ausschuss der UNO fällt ein rechtsverbindliches Urteil. Der Kontrollmechanismus aufgrund eines Berichts bringt auch keine juristischen Sanktionen mit sich für den Fall der Nichteinhaltung positiver Verpflichtungen, die sich aus den durch die entsprechenden Übereinkommen geschützten Rechten ergeben. Vgl. dazu: *Sudre, F.*, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 10. Aufl., Paris, S. 703.

Dennoch sind die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Beobachtungen der UN-Ausschüsse nicht ohne rechtlichen Wert. Vgl. dazu den Vortrag von Olivier De Fourville, bei der Tagung: „Soft Law et droits fondamentaux“, Grenoble, 4.-5. Februar 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=a429t80-UQY>. Tagungsbericht zu dieser Konferenz: *Ailincai, A. (Hrsg.)*, *Soft Law et droits fondamentaux*, Pedone, Paris, 318 Seiten.

## II. – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

Europa wird von einem Schutz auf zwei Ebenen gekennzeichnet<sup>132</sup>: durch den Europarat mit seinen 47 Mitgliedsstaaten einerseits, und durch die Europäische Union mit ihren 27 Mitgliedsstaaten andererseits.

Diese beiden internationalen Organisationen setzen sich mit der Mobilisierung all ihrer organischen und rechtlichen Besonderheiten für den Schutz von Menschen mit Behinderungen ein. So bieten sowohl der Europarat im Rahmen seines dreifachen Förderungsmandates „Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte“ (A) als auch die Europäische Union, deren Zuständigkeiten bezüglich Grundrechte kürzlich erweitert wurden (B), einen relativ umfassenden Schutz an.

### A. Der Schutz von Menschen mit Behinderung durch den Europarat

Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>133</sup> verfolgt einen ganzheitlichen Menschenrechtsansatz und schützt auch die Rechte von Menschen mit Behinderung (1). Dennoch hat die EMRK aufgrund ihrer Popularität viele andere Mechanismen des Europarates, die explizit dem Schutz dieser besonders gefährdeten Zielgruppe dienen, in gewisser Weise in den Hintergrund gedrängt (2).

---

<sup>132</sup> Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird hier nicht behandelt, da sie geographisch nicht auf Europa beschränkt ist: Sie zählt nämlich 57 Mitgliedsstaaten, einschließlich Russland, der USA und Kanada. Jedoch sollte ihr Kampf gegen Diskriminierung und zugunsten der Inklusion von Menschen mit Behinderung hervorgehoben werden, und zwar durch ihre am 15. März 2019 veröffentlichten Richtlinien über die Förderung der politischen Teilnahme von Menschen mit Behinderung. <https://www.osce.org/odihr/414344>.

<sup>133</sup> *Europarat*, Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 4. November 1950.

## 1. Der wirksame Schutz von Menschen mit Behinderungen durch das Prisma der EMRK

Auf der Grundlage von Artikel 1 der Konvention, durch den die Vertragsstaaten den Schutz der Bestimmungen „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zusichern, konnte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine wichtige Rechtsprechung zu den Rechten von Menschen mit Behinderung, einschließlich Kindern, entwickeln.

Daher sollte die Tatsache, eine Behinderung zu haben, kein Hindernis für die Achtung der von der EMRK garantierten Rechte darstellen. Im Gegenteil sind sich die Richter der Schutzbedürftigkeit der Zielperson bewusst, was bei der Beurteilung der behaupteten Verletzung eine Art erschwerenden Umstand darstellen kann, der gegebenenfalls zur Anerkennung einer Verletzung der Artikel der Konvention führen kann.<sup>134</sup>

Menschen mit Behinderung genießen, sofern sie als Betroffene gelten, die Achtung aller von der EMRK garantierten Grundrechte, wie die Achtung des Rechts auf Leben (Art. 2), das Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (Art. 3), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6) und das Recht auf Privatsphäre (Art. 8). Es gibt eine umfangreiche Rechtsprechung zur Anwendung dieser Artikel für Menschen mit Behinderung.<sup>135</sup>

Jedoch erhalten einige Artikel angesichts der Behinderung eine andere Konnotation. An erster Stelle steht das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5), insbesondere im Hinblick auf Menschen mit geistiger Behinderung. Diese Personen kommen in den Genuss eines verstärkten Schutzes

---

<sup>134</sup> Insbesondere bezüglich des Rechtes auf Freiheit und Sicherheit (Vgl. *Unten*).

<sup>135</sup> In diesem Zusammenhang wird auf die zahlreichen Fälle hingewiesen, in denen es um die unmenschliche und erniedrigende Behandlung von Menschen mit Behinderung in Haftanstalten geht (z.B.: EGMR *Price gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 33394/96, 10. Juli 2001; EGMR *Vincent gegen Frankreich*, Nr. 6253/03, 24. Oktober 2006; EGMR *Helbal gegen Frankreich*, Nr. 10401/12, 19. Februar 2015) oder in psychiatrischen Heimen (EGMR [GK] *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012).

ihrer Freiheit vor willkürlicher Inhaftierung, was umso schwieriger ist, als die Praxis zeigt, dass „fähige“ Angehörige nicht immer im Interesse der zu schützenden Person handeln. So hat der EGMR zum Beispiel entschieden, dass die Entscheidung der Eltern eines behinderten Menschen, der an Schizophrenie leidet, ihn gegen seinen Willen in einem Heim für psychisch Kranke unterzubringen, eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) darstellt.<sup>136</sup> Darüber hinausmüssen, selbst wenn die Unterbringung in der Wohnung wahrscheinlich rechtmäßig ist, die Verfahrensgarantien der betreffenden Person eingehalten werden und die Einrichtung muss in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit handeln.<sup>137</sup> Mit anderen Worten: Auch wenn die Zustimmung des Menschen mit Behinderung nicht eingeholt werden kann, darf eine Maßnahme wie der Freiheitsentzug nicht rein willkürlich sein.

Auf einer anderen Ebene hat der EGMR auch auf dem Schutz des Eigentums von Menschen mit Behinderungen auf Grundlage von Art. 1 des 1. Zusatzprotokoll zur EMRK bestanden und anerkannt, dass auch beitragsunabhängige Sozialleistungen, wie z.B. Invaliditätsbeihilfen, die Grundlage eines Eigentumsrechts im Sinne dieses Artikels sind.<sup>138</sup> Somit stellt der Verlust potenzieller und zukünftiger Ansprüche, wie z.B. Zulagen, eine Verletzung der Rechte des Menschen mit Behinderung dar, die nur nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden kann. Das heißt, ein solcher Eingriff ist nur dann gerechtfertigt, wenn damit nachweislich ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt und seine Folgen in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.<sup>139</sup>

Ebenso erinnerte der Gerichtshof daran, dass sich das Recht auf Bildung in Art. 2 desselben Protokolls natürlich auch auf Kinder mit Behinde-

---

<sup>136</sup> EGMR [GK] *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012, EGMR *D.D. gegen Litauen*, Nr. 13469/06, 14. Februar 2012.

<sup>137</sup> EGMR *H.L. gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 45508/99, 5. Oktober 2004.

<sup>138</sup> EGMR *Koua Poirrez gegen Frankreich*, Nr. 40892/98, 30. September 2003.

<sup>139</sup> Beispielsweise: EGMR *Draon gegen Frankreich und Maurice gegen Frankreich* [GK], Nr. 1513/03 und 11810/03, 6. Oktober 2005; EGMR *Beláné Nagy gegen Ungarn* [GK], Nr. 53080/13, 13. Dezember 2016.

rung erstreckt, was zur Anerkennung einer positiven Verpflichtung des Staates führen kann, eine möglichst integrative Bildung zu bieten, sei es die Pflichtschulbildung<sup>140</sup> oder ein Hochschulstudium<sup>141</sup>.

Im Hinblick auf die Ausübung der politischen Rechte wäre der systematische Entzug des Wahlrechts für Menschen mit psychischen Störungen nicht mit der EMRK vereinbar, doch nur eine kasuistisch motivierte Einschränkung könnte die Verletzung von Art. 3 des 1. Zusatzprotokoll (Stimmrecht) rechtfertigen.<sup>142</sup>

Wir stellen auch fest, dass Menschen mit Behinderung aufgrund ihrer Minderheitenstellung in der Gesellschaft auch vor Diskriminierung geschützt sind, sofern sie mit einem anderen durch die EMRK geschützten Recht (nach Art. 14) in Zusammenhang steht. Zu diesem Zweck zögerte der Gerichtshof nicht, sich auf die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu berufen, der es gelingt, einen europäischen Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderung zu etablieren.<sup>143</sup> Nichtsdestotrotz kann der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, wie oben erwähnt, von den Antragstellern nicht direkt geltend gemacht werden, ohne dass sie sich auf ein anderes Recht berufen. In der Praxis ist dies am häufigsten Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), aber dieser Grundsatz wurde auch zur Unterstützung des Rechts auf Bildung (Art. 2 Protokoll 1) oder in Bezug auf Eigentum (Art. 1 Protokoll 1) geltend gemacht.<sup>144</sup>

Schließlich vertraten die Richter in Straßburg die Auffassung, dass die Aberkennung der Rechtsfähigkeit eines Menschen mit Behinderung<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Beispielsweise: EGMR *Sanlısoy gegen die Türkei*, Nr. 77023/12, 8. November 2016.

<sup>141</sup> EGMR *Gherghina gegen Rumänien* [GK], Nr. 42219/07, 18. September 2015; EGMR *Enver Sabın gegen die Türkei*, Nr. 23065/12, 30. Januar 2018.

<sup>142</sup> Beispielsweise: EGMR *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010.

<sup>143</sup> EGMR *Glor gegen die Schweiz*, Nr. 13444/04, 30. April 2009.

<sup>144</sup> EGMR, *Guberina gegen Kroatien*, Nr. 23682/13, 22. März 2016 (Anerkennung einer Diskriminierung bezüglich des Rechtes auf Eigentum).

<sup>145</sup> EGMR *Shtukaturov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008; EMRK *Ivinović gegen Kroatien*, Nr. 13006/13, 18. September 2014; EGMR *A.N. gegen Litauen*, Nr. 17280/08, 31. Mai 2016.

oder die Unterbringung von Kindern behinderter Eltern<sup>146</sup> oder sogar der Entzug der elterlichen Gewalt<sup>147</sup> Maßnahmen darstellen, die gegen Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) verstoßen.

Dank der „Doktrin des lebenden Instruments“<sup>148</sup> und der dynamischen Auslegung der Konvention wäre es denkbar gewesen, dass Menschen mit Behinderung nach Art. 8 ein Recht auf Zugang zu einem Strand<sup>149</sup> oder zu Einrichtungen wie Kinosälen<sup>150</sup> hätten haben können. Die Straßburger Richter verfolgten jedoch einen weniger fortschrittlichen Ansatz und haben die Anerkennung solcher Rechte bis auf weiteres verweigert.<sup>151</sup>

Deshalb ist es notwendig, zu unserer ursprünglichen Prämisse zurückzukehren: Die EMRK schützt zwar die Rechte von Menschen mit Behinderung, aber sie gewährt ihnen keine spezifischen Rechte. Obwohl der EGMR übrigens erst eintritt, wenn die staatsinternen Einspruchsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, handelt es sich nicht um eine „höchste Instanz“, weil sich der EGMR darauf beschränkt, zu überprüfen, dass sich die Mitgliedsstaaten an die Konvention halten. Daher ist es überhaupt nicht erstaunlich, dass die Konvention unterschiedslos auf jedes Opfer anwendbar ist, unabhängig davon, ob es sich um einen Erwachsenen, einen Minderjährigen oder einen Menschen mit Behinderung handelt, wobei die Bedingungen, unter welchen der Gerichtshof angerufen werden kann, in den Artikeln 34 und 35 EMRK ausdrücklich genannt werden.

Sollte beim ersten Blick dieser Aspekt scheinbar eine Begrenzung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen durch den Europarat bedeuten, sollte nicht vergessen werden, dass diese Konvention nur eines der von dieser internationalen Organisation angenommenen Instrumente

---

<sup>146</sup> EGMR *Kutzner gegen Deutschland*, Nr. 46544/99, 26. Februar 2002.

<sup>147</sup> EGMR *Kocherow und Sergejewa gegen Russland*, Nr. 16899/13, 29. März 2016.

<sup>148</sup> EGMR, *Tyrer gegen Irland*, Nr. 5856 / 72, 25. April 1978, § 31.

<sup>149</sup> EGMR *Botta gegen Italien*, Nr. 21439/93, 24. Februar 1998.

<sup>150</sup> EGMR *Glaisen gegen die Schweiz*, Nr. 40477/13, 25. Juni 2019.

<sup>151</sup> EGMR, *Botta gegen Italien*, Nr. 21439/93, 24. Februar 1998, § 35; EGMR, *Glaisen gegen die Schweiz*, Nr. 40477/13, 25. Juni 2019, § 50.

bildet. In der Tat wurden im Laufe der Jahre andere auf Behinderung zugeschnittene Instrumente vom Europarat angenommen.

## **2. Das in den anderen Instrumenten des Europarates verkörperte wertvolle Potential, das beizubehalten ist.**

Der Europarat beschränkt sich nicht auf die EMRK, obwohl dieser Text wahrscheinlich der bekannteste ist. Wie uns die Webseite der internationalen Organisation in Erinnerung ruft, ist das Thema der Rechte von Menschen mit Behinderung hochgradig bereichsübergreifend.<sup>152</sup>

Auch wenn diese Personengruppe als schutzbedürftig angesehen wird, handelt es sich jedoch nicht um eine homogene Gruppe. In der Tat gibt es einerseits mehrere Formen der Behinderung (körperlich oder geistig) sowie mehrere Grade der Behinderung. Andererseits ist es in einigen Fällen notwendig, sich mit anderen spezifischen Rechten zu befassen, wie etwa den Rechten von Kindern, den Rechten von Ausländern oder den Rechten von Minderheiten.

Um die Tätigkeit des Ministerkomitees zu überwachen, hat der Europarat einen Ad-hoc-Expertenausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CAHDPH) eingesetzt.

Dieser Ausschuss wurde eingerichtet, um unter der Leitung des Ministerkomitees zwischenstaatliche Arbeit in diesem Bereich der Rechte von Behinderten zu leisten. Infolgedessen wurden mehrere Beschlüsse und Empfehlungen getroffen.<sup>153</sup> Obwohl es sich um unverbindliche Texte handelt, sind sie nicht ohne Autorität.

---

<sup>152</sup> Mehr dazu: <https://www.coe.int/en/web/disability/about-us>.

<sup>153</sup> Was die Beschlüsse betrifft, die sich im Allgemeinen an die Staaten richten, siehe insbesondere den Beschluss ResAP (95)3 bezüglich einer Charta über die berufliche Auswertung von Menschen mit Behinderungen vom 12. Oktober 1995, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804dec7a>; den Beschluss ResAP (2001) 1 über die Einführung der Grundsätze allgemeingültiger Fassung in die Ausbildungslehrpläne aller Berufe auf dem Gebiet des bebauten Umfelds (den sogenannten „Tomar -Beschluss“) vom 15. Februar 2001, <https://rm.coe.int/16804c3d70>; den Beschluss ResAP (2001) 3 für

Zu den bemerkenswertesten Aufgaben gehört, dass der CAHDPH im Jahr 2016 mit der Vorbereitung der Behindertenstrategie des Europarates 2017-2023 und deren Umsetzung betraut wurde.

Nach den Haushaltsanpassungsmaßnahmen aufgrund der Einstellung der Mitgliedsbeiträge zum Europarat durch Russland sowie der Beitragsenkung durch die Türkei wurde der CAHDPH jedoch 2018 ausgesetzt. Dieser Arbeitsbereich wurde dann in die allgemeine Aktion des Europarates integriert, mit dem Ziel, die Strategie 2017-2023 zu erreichen.

Der Europarat hat daher das starke Potenzial, auf europäischer Ebene als Garant für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fungieren, ebenso wie die UNO auf globaler Ebene. In der Tat geben ihre nicht verbindlichen Instrumente (Empfehlungen oder Berichte) den Staaten Normen vor, die einzuhalten sind, was umso wertvoller ist, als sie zu Entwicklungen beim Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und zur Sensibilisierung für die Behindertenthematik, insbesondere durch Eingliederungsmaßnahmen, beigetragen haben.

Die jüngsten Entwicklungen sind jedoch ein eklatantes Beispiel für die mangelnde Autonomie der internationalen Organisationen gegenüber ihren Mitgliedstaaten, die insbesondere in Haushaltsfragen weiterhin weitgehend für sie zuständig sind.

---

eine vollständige Identität als Bürger der Menschen mit Behinderungen dank neuer Eingliederungstechnologien vom 24. Oktober 2001, <https://rm.coe.int/09000016804e53eb>; den Beschluss ResAP (2005) 1 über den Schutz der Erwachsenen und Kinder mit Behinderungen gegen Missbrauch vom 2. Februar 2005, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805daf93](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daf93). Was die Empfehlungen betrifft, die auch an andere Organe des Europarats gerichtet werden können, siehe beispielsweise: die Empfehlung Rec92(6) bezüglich einer kohärenten Politik für Menschen mit Behinderungen vom 9. April 1992, <https://rm.coe.int/16804ceb61>; die Empfehlung CM/Rec (2009) 8 vom Ministerkomitee an die Mitgliedstaaten über das „Erreichen der vollständigen Teilhabe durch universelles Design“ vom 21. Oktober 2009, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805b0b5e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b0b5e); die Empfehlung CM/Rec (2010) 2 bezüglich des Entzugs der Kinder mit Behinderungen aus den Anstalten und ihres Lebens innerhalb der Öffentlichkeit vom 3. Februar 2010, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cfa8a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cfa8a).

So wird nur der Wille aller Mitglieder des Europarates und insbesondere ihre finanzielle Unterstützung einen immer umfassenderen Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährleisten.

Andernfalls wird es Aufgabe des EGMR sein, die Lücke zu füllen, die durch den Mangel an anderen, geeigneteren Instrumenten entstanden ist, indem er versucht, seine Rechtsprechung entsprechend ihrer dynamischen Auslegung der durch die Konvention anerkannten Rechte weiterzuentwickeln. Jedoch wäre dies zweifellos nicht zufriedenstellend. Tatsächlich bildet der Gerichtshof nur bei einem erwiesenen Verstoß eine Lösung, was den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht vorsorglich ermöglicht. Überdies bliebe eine unzeitgemäße Erweiterung der Zuständigkeiten des Straßburger Gerichtshofes nicht ohne Kritik seitens der Mitgliedstaaten, was dazu beitragen würde, eine schon zu schwache Legitimität zu unterminieren. Es handelt sich aber hier zweifellos mehr um politische als um rechtliche Erwägungen, über die es hier nicht nötig ist, ausführlicher einzugehen.

Indem schließlich das Bestehen von Unzulänglichkeiten in den Handlungsmitteln des Europarates angenommen wird, muss festgestellt werden, dass dieser Schutz auf dem europäischen Erdteil von einer mit viel mehr finanziellen Mitteln ausgestatteten integrierten Organisation vervollständigt wurde, nämlich der Europäische Union.

## **B. Der Schutz von Menschen mit Behinderung durch die Europäische Union**

Obwohl die europäischen Gemeinschaften ursprünglich aus einer wirtschaftlichen Perspektive gegründet wurden, hat die Europäische Union seit dem Vertrag von Amsterdam<sup>154</sup>, hat die Europäische Union eine Politik der Bekämpfung von Diskriminierung und der Unterstützung von Menschen mit Behinderung, insbesondere was den Zugang auf den Ar-

---

<sup>154</sup> *Vertrag von Amsterdam* zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängenden Rechtsakte vom 2. Oktober 1997.

beitsmarkt betrifft, geführt. Die zahlreichen Texte und Aktionen der Europäischen Union in diesem Bereich zeugen von dem Bestreben, diese Politik zu verwirklichen, die ursprünglich unter dem Blickwinkel des Arbeitsrechtes konzipiert wurde, und die nachher entsprechend der fortschreitenden Erweiterung der Zuständigkeiten der Union bezüglich der Grundrechte stufenweise vertieft wurde.

Zunächst werden die Gründungstexte vorgestellt, die die Grundlage der EU-Behindertenpolitik bilden (1). Anschließend wird die Europäische Strategie für Menschen mit Behinderung 2010-2020 behandelt, deren Aktionsplan die Quelle vieler Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderung war (2). Die europäischen Rechten behinderter Fahr- und Fluggäste mit eingeschränkter Mobilität werden auch erörtert (3). Schließlich werden die Hauptakteure genannt, die an der Entwicklung der Antidiskriminierungspolitik und der Unterstützung von Menschen mit Behinderung auf der Ebene der Europäischen Union beteiligt sind (4).

## **1. Die grundlegenden Texte zugunsten der Rechte von Menschen mit Behinderung**

### **a. Der Vertrag von Amsterdam und der Vertrag von Lissabon**

Der Vertrag von Amsterdam markierte einen Wendepunkt in der Entwicklung einer europäischen Behindertenpolitik. Zum ersten Mal wurde in einem europäischen Text vereinbart, über den Kampf gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu sprechen<sup>155</sup>. Die Eu-

---

<sup>155</sup> Vertrag von Amsterdam, Artikel 13 (ex-Art. 6a): „Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

ropäische Kommission hatte jedoch bereits einige Jahre vor der Verabschiedung zu handeln begonnen, indem sie ein entscheidendes Aktionsprogramm für Behinderte, das Programm Helios II für den Zeitraum 1993-1996 verabschiedet hatte.<sup>156</sup>

Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam wurde durch den Vertrag von Lissabon<sup>157</sup> in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>158</sup> aufgenommen. In Artikel 10 AEUV heißt es, dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen darauf hinwirkt, Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung zu bekämpfen. Artikel 19 AEUV bringt eine Neuerung, indem er ausdrücklich festlegt, dass die Europäische Union die Befugnis hat, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zu erlassen.

## **b. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

Die am 7. Dezember 2000 in Nizza verabschiedete Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>159</sup> (GRCh) verbietet die Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung.<sup>160</sup> Sie „anerkennt und achtet das Recht von Menschen mit Behinderungen, in den Genuss von Maßnahmen zu kommen, die ihre Eigenständigkeit, ihre soziale und berufliche Eingliederung und ihre Teilnahme am Leben der Gemeinschaft gewährleisten“.<sup>161</sup>

---

<sup>156</sup> Mehr zum Programm Helios II: *Europäische Kommission*, Programm Helios II: Eingliederung der Behinderten, Pressemitteilung, P/91/70, 2. Oktober 1991, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/P\\_91\\_70](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/P_91_70).

<sup>157</sup> *Vertrag von Lissabon* zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007.

<sup>158</sup> Konsolidierte Fassung des *Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 2000, geändert durch den Vertrag von Lissabon.

<sup>159</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>160</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 21 Abs. 1.

<sup>161</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 26.

Zwar hat der Vertrag von Lissabon einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Rolle der Charta der Grundrechte geleistet, indem er ihr Rechtsverbindlichkeit und ihr die gleiche Rechtskraft<sup>162</sup> wie den EU-Verträgen verliehen hat (Artikel 6 AEUV), doch bleibt die Anfechtbarkeit der Bestimmungen der Charta drastisch eingeschränkt. In der Tat müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit eine Bestimmung der Charta geltend gemacht werden kann. Die unmittelbare Wirkung der Bestimmung muss anerkannt werden, und der Staat muss im Rahmen des EU-Rechts gehandelt haben.<sup>163</sup> Diese Bedingungen schränken daher den Anwendungsbereich der Charta im Vergleich zu dem der EMRK erheblich ein.

Allerdings sei daran erinnert, dass die Europäische Union das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) ebenfalls ratifiziert hat.<sup>164</sup> Die Konvention ist nunmehr gem. Art. 216 AEUV ein integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union und verpflichtet diese, eine Strategie zur Umsetzung des Vertrags zu erarbeiten.

Darüber hinaus ist das Recht der Charta der Menschenrechte für die Europäische Union verbindlich. Einerseits beabsichtigt die EU der Konvention beizutreten, wozu sie sich 2009 verpflichtet hat.<sup>165</sup> Andererseits

---

<sup>162</sup> Vertrag von Lissabon, Art. 6 Abs. 1: „Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.“

<sup>163</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art 52 Abs. 1: „Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

<sup>164</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 216 Abs. 2: „Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.“

<sup>165</sup> Vertrag von Lissabon, Art. 6 Abs. 1: „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.“

ist die Charta der Menschenrechte im Lichte der Rechtsprechung des EuGH auszulegen.<sup>166</sup>

Auf jeden Fall kann die Europäische Union einen größeren Schutz legitim gewährleisten, der über die minimalen Standards hinausgeht, die die Charta der Grundrechte der Europäischen Union fordert.<sup>167</sup> Somit sollte ihre Handlungsnähe zum Europarat auf keinen Fall als Hindernis zur Erarbeitung einer selbstständigen Strategie bezüglich der Behinderung durch die Europäische Union interpretiert werden.

## **2. Die EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020: ein Aktionsplan, der zu vielen Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geführt hat**

Die am 15. November 2010 von der Europäischen Kommission verabschiedete Europäische Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 enthält eine Reihe von Zielen und Maßnahmen zur Umsetzung der Behindertenpolitik. Dieser Aktionsplan ist das Hauptinstrument zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, an das die Europäische Union gebunden ist.

Die EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 zielt auf acht Interventionsbereiche ab<sup>168</sup>:

---

<sup>166</sup> Vertrag von Lissabon, Art. 6 Abs. 3: „Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

<sup>167</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art 52 Abs. 3: „Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.“

<sup>168</sup> Mehr dazu: *Europäische Kommission*, Europäische Strategie zugunsten von Men-

- Barrierefreiheit, d.h., sicherzustellen, dass Güter, Dienstleistungen, einschließlich öffentlicher Dienstleistungen, und Hilfsmittel für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind;
- Teilnahme, die darin besteht, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen in vollem Umfang an der Gesellschaft wie jeder andere Bürger auch teilhaben;
- Gleichheit, d.h. „die Beseitigung der Diskriminierung in der Union aufgrund einer Behinderung“;
- Beschäftigung, die darin besteht, Menschen mit Behinderungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, insbesondere da, wo sie untervertreten sind;
- Bildung und Ausbildung, die darin besteht, eine inklusive Erziehung und das Lernen über das ganze Leben für die Schüler und Studierenden zu fördern, so dass sie unter den bestmöglichen Bedingungen in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können;
- Sozialer Schutz, der in der Förderung menschenwürdiger Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen und im Kampf gegen Armut besteht;
- Gesundheit, die darin besteht, den gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Gesundheitsdiensten zu fördern;
- Außenpolitisches Handeln, das darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union zu fördern, sei es bei internationalen Entwicklungsprogrammen der EU oder im Rahmen der Erweiterungspolitik.

Um ihre Ziele zu erreichen, vergibt die EU gezielt Mittel: die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Eines der Ziele dieser Fonds ist es, die Zugänglichkeit zu verbessern und die Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung in Europa zu verbessern.

---

schen mit Behinderungen (2010-2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0047>.

Die Behindertenstrategie hat zu vielen Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderung geführt. Die letzte Initiative gehört zum Europäischen Aktionsplan zugunsten von Menschenrechten und Demokratie für den Zeitraum 2020-2024.<sup>169</sup>

Der Europäische Behindertenausweis ist auf diese Weise seit 2016 entwickelt worden. Ihr Ziel ist es, in den EU-Mitgliedstaaten einen gleichberechtigten Zugang zu den Vorteilen zu gewährleisten, die Menschen mit Behinderungen vor allem in den Bereichen Kultur, Freizeit, Sport und Verkehr genießen.<sup>170</sup>

Menschen mit Behinderung können ebenfalls Anspruch auf einen EU-Parkausweis für Menschen mit Behinderungen in ihrem Wohnsitzland haben. Dieser Ausweis wird in allen EU-Ländern anerkannt und gewährt Zugang zu einer Reihe von spezifischen Rechten und Parkplätzen.<sup>171</sup>

Außerdem bedeutet die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über Anforderungen an die Zugänglichkeit von Produkten und Dienstleistungen einen echten Fortschritt für Menschen mit Behinderungen.<sup>172</sup> Diese Richtlinie zielt darauf ab, das tägliche Leben von behinderten Personen und Personen mit eingeschränkter Mobilität zu erleichtern, indem ihnen der Zugang zu bestimmten Produkten und Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigeren Preisen erleichtert wird. Die Richtlinie enthält eine umfassende Liste der in Frage kommenden Produkte und Dienstleistungen. Dazu gehören

---

<sup>169</sup> AnnexEU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 in Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, vom 18. November 2020.

<sup>170</sup> Europäische Kommission, EU-Behindertenausweis, Beschäftigung, Soziales und Integration, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=de> .

<sup>171</sup> Mehr dazu: Your Europe, EU-Parkausweis für Personen mit Behinderungen, 29. Juli 2020, [https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/transport-disability/parking-card-disabilities-people/index\\_de.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/transport-disability/parking-card-disabilities-people/index_de.htm)

<sup>172</sup> Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen.

Smartphones und Tablets, Telefondienste oder Computer und Betriebssysteme.<sup>173</sup>

Die (EU-)Richtlinie 2016/2102 über die Zugänglichkeit von Websites und mobilen Anwendungen von Organisationen des öffentlichen Sektors<sup>174</sup>, bekannt als „eAccessibility“, gilt als einer der größten Erfolge der EU-Strategie 2010-2020. Dieser Harmonisierungstext legt die Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit (eAccessibility) für den öffentlichen Sektor und die Delegationen des öffentlichen Sektors fest. Ziel der Richtlinie ist es, die Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen für Nutzer mit Behinderungen besser zugänglich zu machen. Dank dieser Richtlinie werden sehbehinderte Menschen von Bildbeschreibungen und hörbehinderte Menschen von Untertiteln beim Lesen audiovisueller Dateien profitieren.

Erwähnenswert ist auch der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates<sup>175</sup>, bekannt als „Gleichbehandlungsrichtlinie“, die von der Europäischen Kommission vorgelegt, aber noch nicht verabschiedet wurde.<sup>176</sup> Diese Richtlinie zielt darauf ab, den bestehenden EU-Rechtsrahmen der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf<sup>177</sup> und der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbe-

---

<sup>173</sup> Richtlinie (EU) 2019/882, Artikel 2 und 3 im Lichte der Präambel, insbesondere (25) und (32).

<sup>174</sup> Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.

<sup>175</sup> 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 vom 2. Juli 2008.

<sup>176</sup> Zum Stand des Annahmeverfahrens des Vorschlages der Richtlinie des Rates vom 2. Juli 2008, siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?uri=COM:2008:0426:FIN>.

<sup>177</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

handlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu ergänzen.<sup>178</sup>

Die Verabschiedung dieser Richtlinie wäre ein großer Schritt vorwärts im Kampf gegen die Diskriminierung von Behinderten. In der Tat zielt der Text darauf ab, die europäischen Bürger vor Diskriminierung im Bereich des Sozialschutzes zu schützen, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung, der sozialen Vergünstigungen, der Bildung und des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich des Wohnungswesens.<sup>179</sup>

Eine solche Annahme stößt jedoch auf die Notwendigkeit der Einstimmigkeit im Rat und der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Bis heute sind diese beiden Bedingungen noch nicht erfüllt.

Die Europäische Union ist bei der Verabschiedung der Verordnungen, die den derzeitigen Rechtsrahmen für die Rechte von behinderten Personen und Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität in den wichtigsten Verkehrsmitteln bilden, jedoch nicht auf diese Schwierigkeiten gestoßen.

### **3. Wirksame Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung und Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität in den Hauptverkehrsmitteln**

Die Europäische Union hat eine Reihe von Verordnungen verabschiedet, um die Rechte von Fahrgästen mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel zu garantieren.

Das Parlament und der Rat verabschiedeten erstmals am 5. Juli 2006 die Verordnung über die Rechte der Flugreisenden im Luftverkehr.<sup>180</sup> Dieser

---

<sup>178</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

<sup>179</sup> 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, Art. 3.

<sup>180</sup> Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates

Text sieht unter anderem das Verbot aller Formen der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung bei Reservierungen, Einkäufen und Beförderungen vor. Die Verordnung verpflichtet die Flughäfen auch zur kostenlosen Hilfeleistung für behinderte Passagiere und Passagiere mit eingeschränkter Mobilität.

Die am 23. Oktober 2007 verabschiedete Verordnung über die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr, allgemein bekannt als „DOV“<sup>181</sup>, widmet den behinderten Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität ein ganzes Kapitel (Kapitel V). Die Verordnung garantiert das Recht auf Beförderung für behinderte Personen und Personen mit eingeschränkter Mobilität, indem sie die Aufstellung „nichtdiskriminierender Zugangsregeln für die Beförderung von Personen mit Behinderung und Personen mit eingeschränkter Mobilität“<sup>182</sup> vorschreibt. Artikel 19 verbietet auch jegliche Zuschläge für Reservierungen und Fahrkarten für Personen mit Behinderung oder Personen mit eingeschränkter Mobilität.<sup>183</sup> Die Verordnung enthält auch eine allgemeine Verpflichtung zur kostenlosen Hilfeleistung an Bord des Zuges, beim Ein- und Aussteigen, sofern sie vorher angekündigt wurde.<sup>184</sup>

Übrigens verankert die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011<sup>185</sup> das Recht auf Zugang zum Verkehr für behinderte Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität. Sie legt das Prinzip der Zugänglichkeit von Dienstleistungen ohne zusätzliche Kosten fest. Die Verordnung sieht auch eine finanzielle Entschädigung bei Verlust oder Beschädigung ihrer Mobili-

---

vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität.

<sup>181</sup> Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

<sup>182</sup> Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, Art. 19 Abs. 1.

<sup>183</sup> Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, Art. 19 Abs. 2.

<sup>184</sup> Verordnung (EG) Nr. 1371/2007, Art. 22-24.

<sup>185</sup> Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

tätsausrüstung sowie ein Recht auf besondere kostenlose Hilfe im Falle von regelmäßigen Fernverkehrsdiensten vor.

Diese Bestimmungen werden durch den Anhang 8 der Verordnung 107 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa über den Bau von Fahrzeugen zur Personenbeförderung von 2001<sup>186</sup> ergänzt, der auch Anforderungen an technische Einrichtungen von Fahrzeugen zur Personenbeförderung vorsieht, die den Zugang für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität erleichtern.

Da diese europäischen Texte heterogene Bereiche betreffen, wird deutlich, dass ihre Annahme das Ergebnis der Arbeit und der Anhörung zahlreicher Akteure ist.

#### **4. Die Vielzahl der Akteure, die den Schutz von Menschen mit Behinderung in der EU fördern**

Zweifellos spielt die Europäische Kommission eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene. Zusätzlich zu ihrer Befugnis der gesetzgeberischen Initiative führt sie zahlreiche Sensibilisierungsaktivitäten durch, um das Bewusstsein für die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung und die Instrumente zur Verbesserung ihres Lebens zu schärfen. Die Kommission spielt auch eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Um dieses Ziel zu erreichen, organisiert die Kommission jedes Jahr mehrere Projekte. Dazu gehören die Konferenz zum Europäischen Tag der Menschen mit Behinderungen; der europäische Preis für die am besten zugänglichen Städte; das jährliche Arbeitsforum über die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und

---

<sup>186</sup> Regelung Nr. 107 der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) – Einheitliche Bestimmungen für die Genehmigung von Fahrzeugen der Klassen M2 oder M3 hinsichtlich ihrer allgemeinen Konstruktionsmerkmale [2018/237], 23. Februar 2018.

eine Weiterbildungsmaßnahme für Rechts- und Politikmanager über die Behindertenpolitik und -gesetzgebung der EU.

Jedoch stellt die Kommission als Garant des Gemeinwohls der EU nicht den einzigen Akteur beim Schutz von Menschen mit Behinderung dar, denn andere Akteure, die manchmal aus der zivilen Gesellschaft stammen, nehmen an der Entwicklung der Rechte von Behinderten auf EU-Ebene teil.

Es sei in diesem Zusammenhang das 1996 als Nichtregierungsorganisation gegründete Europäische Behindertenforum (EDF) genannt, das die Interessen der europäischen Bürger mit Behinderungen verteidigt. Das Forum wird von Menschen mit Behinderung oder von ihren Verwandten geleitet und bringt viele repräsentative Organisationen von Menschen mit Behinderung aus den EU-Mitgliedstaaten zusammen. Diese Nichtregierungsorganisation ist bestrebt, die volle Integration von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft und den Zugang zu unseren Menschenrechten durch unsere aktive Beteiligung an der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung in Europa zu gewährleisten.<sup>187</sup> Im Rahmen seines Aufgabenbereichs arbeitet dieses Forum eng mit den EU-Institutionen zusammen und engagiert sich aktiv für die Verbesserung der Rechte von Menschen mit Behinderung. Diese Nichtregierungsorganisation setzt sich für eine bessere Sichtbarkeit der Menschen mit Behinderung in den europäischen Institutionen ein und schlägt auch neue Gesetze vor, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Beispielsweise hat das Europäische Behindertenforum den strategischen Rahmen für die Jahre 2017-2021 angenommen und arbeitet derzeit an einem neuen Rahmen für die Rechte von Menschen mit Behinderung in der EU.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Mehr auf der offiziellen Webseite des Europäischen Behinderten Forum, <https://www.wsd-feph.org/about-us>

<sup>188</sup> Diese Nichtregierungsorganisation hat bereits Vorschläge für den neuen europäischen Plan veröffentlicht, der 2021 angenommen werden soll. Mehr dazu: <http://www.edf-feph.org/disability-rights-agenda>

Dieses Europäische Bildungsforum (EDF) ist nicht die einzige Organisation, die an der Entwicklung der EU-Behindertengesetzgebung und -politik beteiligt ist. Die Europäische Blindenunion<sup>189</sup>, die Europäische Union der Gehörlosen<sup>190</sup>, Autismus-Europa<sup>191</sup>, *Mental Health Europe*<sup>192</sup>, *Inclusion Europe*<sup>193</sup> sowie *International Federation for Hydrocephalus and Spina Bifida*<sup>194</sup> sind ebenfalls an diesem Prozess beteiligt.

Kurzum, ob auf globaler Ebene oder auf europäischer Ebene, der Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung ist schließlich nur wirksam, wenn er von einer Vielzahl von Akteuren mitgetragen und ständig entsprechend der gesellschaftlichen Entwicklung angepasst wird.

---

<sup>189</sup> Siehe Webseite *Euroblind*: <http://www.euroblind.org/>

<sup>190</sup> Siehe Webseite *European Union of the Deaf*: <https://www.eud.eu/>

<sup>191</sup> Siehe Webseite *Autism Europe*: <https://www.autismeurope.org/>

<sup>192</sup> Siehe Webseite *Mental Health Europe*: <https://www.mhe-sme.org/>

<sup>193</sup> Siehe Webseite *Inclusion Euro*: <https://www.inclusion-europe.eu/>

<sup>194</sup> Siehe Webseite *International Federation for Spina Bifida and Hydrocephalus*: <https://www.ifglobal.org/>