Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 6/2012 –

23.03.2012

Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern

von Dr. Valentin Aichele, LL.M., Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

I. Einleitung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention) will erreichen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Menschenrechte voll und gleichberechtigt mit nicht-behinderten Menschen wahrnehmen können. Doch im Alltag gibt es immer wieder Barrieren, die überwunden werden müssen, wenn behinderte Menschen ihre Rechte wahrnehmen wollen. Deshalb enthält die UN-BRK das Konzept der „angemessenen Vorkehrungen". Was ist damit gemeint? Angemessene Vorkehrungen sind in der UN-BRK ein feststehender Begriff. Die Konvention versteht hierunter:

(…) 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 (Art. 2 Unterabsatz 4).

Es geht also um „Vorkehrungen", um konkrete Schritte, mit denen eine Situation oder eine Umwelt in einem konkreten Einzelfall verändert wird. Mit geeigneten Maßnahmen soll erreicht werden, dass ein einzelner Mensch mit Beeinträchtigungen individuelle Barrieren überwinden kann, die ihn andernfalls behindern würden, seine Menschenrechte voll und gleichberechtigt mit anderen wahrzunehmen. Das kann eine alltägliche Unterstützung sein, etwa eine Assistenz für einen blinden Menschen, die Unterstützung durch GebärdensprachdolmetscherInnen oder durch Übersetzung in Leichte Sprache. Auch veränderte Arbeits- und Organisationsabläufe, beispielsweise die Bereitstellung barrierefreier PDF-Dateien, oder bauliche Veränderungen wie die Einrichtung eines Aufzuges oder einer Rampe sind Beispiele für angemessene Vorkehrungen.
Der Person oder Stelle, die diese Vorkehrungen trifft oder auch zu treffen verpflichtet ist, kann allerdings kein übermäßiger Aufwand abverlangt werden – die UN-BRK spricht von „unverhältnismäßiger oder unbilliger Belastung". Was übermäßig ist, muss im Einzelfall bestimmt werden. Mit anderen Worten heißt dies: Es soll nichts Unmögli-

ches abverlangt werden, aber es ist im Sinne der Konvention geboten, das Mögliche auch möglich zu machen. Das kann sehr wohl bedeuten, dass zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden müssen oder ein Mehraufwand entsteht. Dass Aufwand betrieben werden muss, darf im Ergebnis nicht dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen benachteiligt bleiben.

Die Merkmale

Aufgegliedert in einzelne Merkmale kann das Konzept folgendermaßen gefasst werden:

- Es besteht die Ausgangssituation, dass in einem Einzelfall eine Benachteiligung einer Person auf Grund von Behinderung droht.
- Es können auf die konkrete Situation bezogene Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, die erkennbaren Barrieren auszuräumen.
- Der damit verbundene Aufwand, diese Maßnahmen zu ergreifen, ist nicht übermäßig.

Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit

Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen ergänzt die Forderung nach Barrierefreiheit, die in der Konvention als Grundsatz (vgl. etwa Art. 3) und als objektives Verpflichtungsprogramm (siehe Art. 9) verankert worden ist. Mit Barrierefreiheit („accessibility“) verbindet die Konvention die Entwicklung und Einhaltung allgemeiner Standards des gleichberechtigten Zugangs, etwa zur physischen Umwelt, zum Beispiel DIN-Normen wie im Baurecht die DIN-Norm 18040, oder zu Informations- und Kommunikationsangeboten – diese werden zum Beispiel in der Barrierefreien Informationstechnik-Verordnung (BITV) festgelegt. Während die Anforderungen an Barrierefreiheit abstrakt-generell ausgerichtet sind, beziehen sich angemessene Vorkehrungen auf konkrete, individuelle Situationen. Bei der Barrierefreiheit geht es also darum, Barrieren in einer Vielzahl von Fällen zu vermeiden, während angemessene Vorkehrungen darauf ausgerichtet sind, Barrieren „nur“ in einem Einzelfall zu überwinden und erkennbare situative Hindernisse nur in Bezug auf eine bestimmte Person aus dem Weg zu räumen.

Versagung als Diskriminierung

Die Konvention bestimmt darüber hinaus, dass die Versagung („denial”) angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung zu bewerten ist (Art. 2 Unterabsatz 3 letzter Halbsatz). Die Konvention verortet angemessene Vorkehrungen damit im Zusammenhang des menschenrechtlichen Gebots, niemanden aufgrund einer Behinderung zu diskriminieren. Nicht jede Gleich- oder Ungleichbehandlung auf Grund einer Behinderung ist eine Diskriminierung. Eine Gleich- oder Ungleichbehandlung wird dann zur Diskriminierung, wenn sie nicht gerechtfertigt, das heißt rechtlich überzeugend erklärt werden kann. Eine menschenrechtliche Diskriminierung ist unbedingt zu vermeiden, weil sie damit einhergeht, dass die betroffene Person substantielle Einbußen in der gleichberechtigten Wahrnehmung ihrer Rechte erleidet, die diese Rechtsordnung nicht akzeptieren darf und deshalb auch sanktionieren sollte.

II. Angemessene Vorkehrungen im deutschen Recht

Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen ist im deutschen Recht unter dieser Bezeichnung nicht geläufig. Dennoch finden sich dort inhaltlich vergleichbare Regelungen beziehungsweise solche, die zumindest eine gleiche Zielstellung haben. Zum Beispiel ha-

ben schwerbehinderte Menschen gegenüber der Arbeitgeberin/dem Arbeitgeber einen Anspruch auf die behindertengerechte Einrichtung von Arbeitsstätten, einschließlich der Gestaltung der Arbeitsplätze, des Arbeitsumfeldes, der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit (§ 84 Abs. 4 Nr. 4 SGB IX). Mieterinnen und Mieter haben Vermieterinnen und Vermietern gegenüber das Recht, die Zustimmung zu baulichen Veränderungen oder sonstigen Einrichtungen zu verlangen, die für einen behindertengerechten Zugang oder eine Nutzung der Wohnung erforderlich sind (vgl. § 554a BGB).

Abgesehen von diesen vereinzelten, fachgesetzlichen Regelungen enthält das deutsche Recht aber bislang keine allgemeine Bestimmung, die zu „angemessenen Vorkehrungen“ verpflichtet. Zudem gibt es keine gesetzliche Bestimmung, nach der die „Versagung von angemessenen Vorkehrungen“ im Einzelfall als Diskriminierung gebrandmarkt wird. Deshalb hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention es bereits im Rahmen ihrer Jahrestagung 2009 als Umsetzungsdefizit herausgestellt, dass weder im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) noch in den Behindertengleichstellungsgesetzen in Bund und Ländern eine entsprechende Regelung zu finden ist.

III. Notwendigkeit und Möglichkeit der gesetzlichen Verankerung

Diese Regelungen sind allerdings nach Ansicht der Monitoring-Stelle dringend notwendig, denn ohne angemessene Vorkehrungen sind betroffene Personen im Vergleich zu nicht-behinderten Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte benachteiligt. Solange es Barrierefreiheit nicht gibt, helfen nur angemessene Vorkehrungen. Die UN-BRK hebt das Konzept in mehreren Bereichen besonders hervor: im Recht auf Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren (siehe Art. 13 Abs. 1), beim Freiheitsentzug (siehe Art. 14 Abs. 2), in Bezug auf Bildung (siehe Art. 24 Abs. 2c und Abs. 5) und auf Arbeit (siehe Art. 27 Abs. 1i). Dem Gedanken der substantiellen Gleichheit verbunden, sind angemessene Vorkehrungen jedoch – wie das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot aufgrund von Behinderung – in allen von der UN-BRK geschützten Lebensbereichen relevant.

Um die gesetzliche Verankerung anzuleiten, besagt die Konvention in Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 4, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte „zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen“ müssen, „um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten”. Zu geeigneten Schritten gehört es, die erforderliche Aufklärung und Sensibilisierung zu betreiben, aber auch das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in Bundes- und Landesrecht rechtlich fest zu verankern.

Wie könnte dies rechtstechnisch geschehen? Es sind drei sich gegenseitig ergänzende Gestaltungsvarianten denkbar:

- als allgemeine Bestimmung,
- als spezifische Regelung in Fachgesetzen und
- als Diskriminierungstatbestand (für den Fall der Versagung).

Für die allgemeine Bestimmung, die sich nicht nur auf einen bestimmten Bereich wie Bauen, Wohnen oder Arbeit bezieht, wären die Behindertengleichstellungsgesetze ein geeigneter Regelungsort. Sie könnte folgendermaßen formuliert sein: „Eine behinderte Person hat gegenüber staatlichen Stellen das Recht auf angemessene Vorkehrungen.“ Der Diskrimierungstatbestand könnte am besten im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz aufgenommen werden. Rechtstechnisch gesehen können angemessene Vorkehrungen sowohl in Form einer bloßen Verpflichtung als auch als Anspruch im Sinne eines einklagbaren Rechts abgesichert

werden. Die Verpflichtung kann einer staatlichen Stelle genauso auferlegt werden wie einer Privatperson. Die Verankerung als individuelles Recht, ob gegenüber staatlichen Stellen oder Privatpersonen, würde allerdings die Rechtsstellung des behinderten Menschen am meisten stärken. Die betroffene Person könnte sich auf das Recht auf angemessene Vorkehrungen berufen. Im Falle eines Konflikts könnte sie vor Gericht gehen und gegebenenfalls ihr Recht durchsetzen. Die Darlegungs- und Beweislast sollte die Seite tragen, die die Vorkehrung verweigert oder eine übermäßige Belastung zu erkennen meint.

IV. Impulse für das Grundgesetz

Welche Konsequenzen hat das Konzept der angemessenen Vorkehrungen nun für die Auslegung des Grundgesetzes? In seinem Beschluss vom 23. März 2011 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ausgeführt, dass auch die UN-BRK „als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden kann" (siehe BVerfG, 2 BvR 882/09, Randziffer 52). Das gilt auch für das grundgesetzliche Gleichheitsgebot, insbesondere das Benachteiligungsverbot aufgrund von Behinderung. Es ist zu erwarten, dass die UN-Behindertenrechtskonvention – insbesondere das Konzept der angemessenen Vorkehrungen – für das inhaltliche Verständnis des Gleichheitsgebotes neue Impulse gibt.

Angemessene Vorkehrungen und die Gleichbehandlung von Menschen stehen in einem sehr engen Zusammenhang. Der Anknüpfungspunkt für das grundgesetzliche Gleichheitsgebot ist der Satz: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden" (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG). Das BVerfG hat dazu gesagt, eine Benachteiligung kann unter anderem „bei einem Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten durch die öffentliche Gewalt gegeben sein, wenn dieser nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Förderungsmaßnahme hinlänglich kompensiert wird" (siehe BVerfGE, 96. Band, S. 288 ff., S. 303). Hiermit hat das Gericht deutlich angesprochen, dass besondere Maßnahmen dazu dienen können, Benachteiligungen behinderter Menschen zugunsten einer echten Gleichstellung von behinderten im Vergleich zu nichtbehinderten Menschen zu vermeiden. Dieser Auslegungsansatz weist deutlich in die Richtung von angemessenen Vorkehrungen.

Allerdings hat das Gericht in der Vergangenheit auch Überlegungen zur Begrenzung angestellt und damit die Frage der „übermäßigen Belastung" im oben genannten Sinn angesprochen. Anlass war eine 1997 entschiedene Verfassungsbeschwerde: Eine behinderte Schülerin beschwerte sich über die Zuweisung an eine Sonderschule für Körperbehinderte gegen ihren Willen. Die Schulbehörde hat den Zugang zur allgemeinen Schule abgelehnt, weil ihre Beschulung eine Veränderung bedeutet hätte – oder um es mit der Konvention auszudrücken: weil die Behörde Vorkehrungen hätte treffen müssen. Zur Begründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass entsprechende Maßnahmen im Schulbereich nur verlangt werden können, wenn kein besonderer Aufwand betrieben werden müsse und die Maßnahmen „nach Maßgabe des finanziell, personell, sachlich und organisatorisch Möglichen" gewährt werden können (BVerfG, 96. Band, S. 288 ff., S. 308). Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen haben in der Praxis dazu geführt, dass der Verweis auf den gegenwärtigen Zustand bereits ausgereicht hat, um den angestrebten Zugang zur Regelschule abzuwehren. Da das Konzept der angemessenen Vorkehrungen aber davon ausgeht, dass im Einzelfall über den Status Quo hinausgehende Anpassungen und Änderungen vorgenommen

werden müssen und ein entstehender Aufwand und auch Kosten dem nicht pauschal entgegenstehen dürfen (im Sinne „was möglich gemacht werden kann, muss möglich gemacht werden“), ist die enge Lesart von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG von 1997 im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention nicht mehr überzeugend.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.