

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Regelungen zu „Angemessene Vorkehrungen“

Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich

Factsheet Juni 2023

Hintergrund und Ergebnisse des Vergleichs

Artikel 5 Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) verpflichtet die Vertragsstaaten, zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten. Nach Artikel 2 UN-BRK umfasst eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen. Die Konvention definiert „angemessene Vorkehrungen“ als 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.

Beispiele für angemessene Vorkehrungen sind: ein ärztliches Aufklärungsgespräch in leicht verständlicher Sprache; die Modifizierung von Geräten, wie etwa die Bereitstellung einer Einhand-Tastatur oder barrierefreie Computersoftware; die Umstrukturierung von Aufgaben; die Umplanung von Arbeit; die Anpassung von Lernmaterialien und Unterrichtsmethoden oder die Übersetzung eines Bescheides in Blindenschrift.

Außer in Brandenburg und Baden-Württemberg finden sich in allen anderen Behindertengleichstellungsgesetzen Regelungen zu „angemessenen Vorkehrungen“. Diese umfassen in der Regel eine Definition sowie die Bestimmung, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Benachteiligung ist. Eine Ausnahme bildet Bayern: Hier findet sich keine Definition der angemessenen Vorkehrungen, sondern nur die Bestimmung, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Benachteiligung ist.

Trotz dieser positiven Entwicklung findet das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen weder im politischen Diskurs noch in der Verwaltungspraxis ausreichend Beachtung. Um das Konzept der angemessenen Vorkehrungen zu konkretisieren und praxistauglich auszugestalten, sollte sich an den

Leitlinien zur Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen des UN-Fachausschusses in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6¹ orientiert werden.²

Hiernach sind die Barrieren im Dialog mit der betreffenden Person zu ermitteln – mit dem Ziel, sie mittels angemessener Vorkehrungen zu beseitigen. Die Vorkehrung muss rechtlich und praktisch umzusetzen sowie geeignet sein, das wichtige Ziel der Gleichberechtigung und der Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Die Vorkehrung darf keine unzumutbare, also unverhältnismäßige oder unbillige Belastung für den Pflichtenträger darstellen. Dies erfordert eine Bewertung des Verhältnisses zwischen den eingesetzten Mitteln und dem Ziel. Zu den potenziell zu berücksichtigenden Faktoren gehören finanzielle Kosten, verfügbare Mittel (inklusive öffentlicher Zuschüsse), die Größe der die Vorkehrung bereitstellenden Partei (in ihrer Gesamtheit), die Auswirkung der Vorkehrung auf die Institution oder das Unternehmen, Vorteile für Dritte, negative Auswirkungen auf andere Personen und angemessene Gesundheits- und Sicherheitsauflagen. Beim Abbau von Barrieren zur Vermeidung von Diskriminierung handelt es sich um den erstrebenswerten Regelfall. Die Nichtvornahme eigentlich erforderlicher Maßnahmen ist daher nur ausnahmsweise zulässig und stets besonders begründungsbedürftig. Die Begründung für die Versagung angemessener Vorkehrungen muss dabei auf objektiven Kriterien und Analysen beruhen und der betroffenen Person mit Beeinträchtigung zeitnah mitgeteilt werden.

Da angemessene Vorkehrungen sowohl Teil des Diskriminierungsverbots als auch Förderinstrument der Gleichberechtigung im leistungsrechtlichen Sinne sind, ist außerdem eine Ergänzung der Regelungen in den Behindertengleichstellungsgesetzen um eine Handlungspflicht zu empfehlen. Dies würde der Bewusstseinsbildung dienen und die proaktive Handlungspflicht verdeutlichen.³

Darüber hinaus braucht es wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, wenn gegen Vorgaben zum Abbau von Barrieren und zur Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen verstoßen wird. Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz zeigt, dass Regelungen dieser Art als zielführend betrachtet werden. Hiernach sind private Anbieter*innen bestimmter digitaler Produkte verpflichtet, diese barrierefrei anzubieten, und Sanktionen im Fall von Verstößen vorgesehen. Auch das österreichische Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz sieht bei Verletzung des Diskriminierungsverbots einen Anspruch auf Ersatz des Vermögensschadens sowie auf eine Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung vor (§ 9 BGStG-Österreich⁴) und könnte als Vorbild für entsprechende Regelungen in Deutschland dienen.

¹ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN-Dok. CRPD/C/GC/6, 26. April 2018, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (abgerufen am 27.06.2023), S. 39-40.

² Vgl. auch § 6 Absatz 2 Bundesbehindertengleichstellungsgesetz -Österreich – sechs Prüfpunkte mit Blick auf die Unverhältnismäßigkeit von Belastungen.

³ ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln; Universität Kassel, FB Humanwissenschaften, Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung, Kassel; Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI) der Hans Böckler Stiftung, Frankfurt/Main (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) (erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales): <https://dserver.bundestag.de/btd/20/044/2004440.pdf> (abgerufen am 27.06.2023), S. 107.

⁴ § 9 BGStG-Österreich: Anspruch auf Ersatz des Vermögensschadens und auf eine Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung; die Höhe der Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung ist so zu bemessen, dass dadurch die Beeinträchtigung tatsächlich und wirksam ausgeglichen wird und die Entschädigung der erlittenen Beeinträchtigung angemessen ist sowie Diskriminierungen verhindert; dabei ist insbesondere auf die Dauer der Diskriminierung, die Schwere des Verschuldens, die Erheblichkeit der Beeinträchtigung und auf Mehrfachdiskriminierungen Bedacht zu nehmen.

Empfehlungen

Mit Blick auf eine Weiterentwicklung der Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene ergeben sich folgende Empfehlungen zur Gesetzgebung:

- Angemessene Vorkehrungen sollten in den Gleichstellungsgesetzen genau und im Einklang mit der UN-BRK definiert und als Rechtsanspruch integriert werden.
- Es sollte der Satz eingefügt werden: „Träger öffentlicher Gewalt sind zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet.“ (proaktive Handlungspflicht)
- Es sollte eine an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 orientierte Kriterienliste im Gesetz aufgenommen werden.
- Die unzulässige Versagung von angemessenen Vorkehrungen ist als Diskriminierung zu werten und mit Sanktionen zu belegen.