



## Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

Allgemeine Bemerkung Nr. 6 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

### Information

**Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung gehören zu den grundlegenden Prinzipien der UN-Behindertenrechtskonvention. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erläutert in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6, wie er diese Prinzipien versteht, und entwickelt konkrete Leitlinien und Handlungsempfehlungen für ihre Umsetzung. Die vorliegende Information fasst die Allgemeine Bemerkung zusammen und zeigt ihren Nutzen für Recht und Politik in Deutschland auf.**

Um die Verwirklichung von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung<sup>1</sup> voranzutreiben, hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Ausschuss) im April 2018 seine Allgemeine Bemerkung Nr. 6<sup>2</sup> vorgelegt. Damit will er Klarheit darüber schaffen, wie Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung im Sinne eines menschenrechtsbasierten Ansatzes und der definierenden Elemente von Artikel 5 der UN-Behindertenrechtskonvention (Konvention, UN-BRK) zu verstehen sind, und die diesbezüglichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten näher erläutern.<sup>3</sup>

Diskriminierung aufgrund von Behinderung umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen, also spezifischer, auf den Einzelfall bezogener Maßnahmen, die die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.<sup>4</sup> Die Regelungen zur Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung ähneln den bereits in anderen Internationalen Menschenrechtskonventionen enthaltenen Regelungen zum Allgemeinen Gleichheitssatz,<sup>5</sup> gehen jedoch

über diese hinaus. Demnach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu garantieren. Des Weiteren müssen sie geeignete Schritte unternehmen, um angemessene Vorkehrungen zu gewährleisten, mit dem Ziel, Gleichberechtigung zu fördern und Diskriminierung zu beseitigen.

Das Diskriminierungsverbot umfasst rechtliche oder tatsächliche Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Bereichen, die von der öffentlichen Hand geregelt und geschützt werden. Die Vertragsstaaten haben sich ferner dazu verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung von

### General Comments zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Fachausschüsse der Vereinten Nationen äußern sich regelmäßig zum Verständnis und zur Auslegung der Menschenrechtsverträge. Diese Dokumente nennen sie General Comments oder auch General Recommendations. Dies wird ins Deutsche mit Allgemeine Bemerkungen übersetzt. Sie nehmen darin zur inhaltlichen Bedeutung und Tragweite des Vertrages, für den sie zuständig sind, Stellung und liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen. In diesem Rahmen stellen sie Querbezüge zu anderen Artikeln der UN-BRK her, beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der Konvention und sprechen konkrete Handlungsempfehlungen aus.

Diskriminierungen aufgrund von Behinderung durch private Akteure zu ergreifen (12, 13).<sup>6</sup>

Der Ausschuss hat während der von ihm durchgeführten Überprüfungen der Vertragsstaaten normative wie konzeptionelle Lücken im Hinblick auf die Verwirklichung von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung festgestellt. So bestehe die auf Behinderung basierende Gleich- oder Ungleichbehandlung mit nachteiligen Folgen fort. Diese könne in der Regel auch nicht gerechtfertigt werden. Eine vernünftige und objektive Rechtfertigung würde voraussetzen, dass die Ziele und Wirkungen der Maßnahmen oder Unterlassungen rechtmäßig und mit der Natur der in der Konvention niedergelegten Rechte vereinbar sind und ausschließlich dem Zweck der Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft dienen. Der Mangel an Mitteln ist keine objektive und vernünftige Rechtfertigung dafür, eine unterschiedliche Behandlung aufrechtzuerhalten, es sei denn, der Vertragsstaat hat unter Einsatz aller ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen alles getan, um vorrangig gegen die Diskriminierung anzugehen und sie zu beseitigen.<sup>7</sup>

Wenn es um die Frage der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Benachteiligung geht, ist wie im nationalen Recht auch beim menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz oftmals die Qualität der sachlichen Begründung einer Gleich- oder Ungleichbehandlung zu bewerten. Die UN-BRK setzt insoweit einen deutlichen Akzent in Richtung Selbstbestimmung, gleichberechtigte Autonomie und formale Gleichbehandlung. Dies muss bezüglich nationaler Normen und der gesellschaftlichen Praxis zu einer völligen Neubewertung vieler Fälle führen. Dieser Prozess einer kritischen Prüfung und Neubewertung von Recht und Praxis läuft in Deutschland, aber auch weltweit, seit dem Inkrafttreten der Konvention ununterbrochen und stellt Staat und Gesellschaft vor immer neue Herausforderungen.

## Menschenrechtliches Verständnis von Behinderung

Der Ausschuss merkt an, dass die Gesetze und politischen Konzepte der Vertragsstaaten insofern nicht mit der Konvention im Einklang stehen,

als sie nach wie vor von dem Fürsorgemodell beziehungsweise dem medizinischen Verständnis von Behinderung ausgehen (2). Die für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung mit nachteiligen Folgen vorgebrachten Gründe würden aus Vorurteilen, Stereotypen und falsch verstandener Fürsorge resultieren, so der Ausschuss weiter. Dies widerspreche dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung, da Menschen mit Behinderungen nicht als Inhaber\_innen von Rechten anerkannt, sondern auf ihre Beeinträchtigungen „reduziert“ würden (8). Das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung hingegen erkenne an, dass eine Behinderung ein gesellschaftliches Konstrukt ist und dass Beeinträchtigungen kein legitimer Grund für die Nichtanerkennung oder Einschränkung von Menschenrechten sein dürfen (9).

## Inklusive Gleichberechtigung

Im Hinblick auf die geforderte Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen hebt der Ausschuss das in der Konvention<sup>8</sup> festgeschriebene Prinzip der Chancengleichheit hervor, das ein substanzielles Modell von Gleichberechtigung voraussetzt. Eine rein formale Gleichberechtigung zielt darauf ab, unmittelbare Diskriminierung zu bekämpfen: Menschen in ähnlichen Situationen sollen also ähnlich behandelt werden. Die substanzielle Gleichberechtigung dagegen nehme auch strukturelle und mittelbare Diskriminierung in den Blick. Dies ermögliche es, auf die Unterschiedlichkeit von Menschen einzugehen. Um tatsächliche Gleichberechtigung zu erreichen, könne es erforderlich sein, diese Unterschiedlichkeit zu ignorieren oder aber anzuerkennen. Der neue Ansatz einer inklusiven Gleichberechtigung ziehe sich durch die gesamte Konvention. Er adressiere zum einen die unmittelbare, mittelbare und strukturelle Diskriminierung, zum anderen mache er die verschiedenen Dimensionen von Gleichberechtigung deutlich. Inklusive Gleichberechtigung beinhalte hiernach beispielsweise eine Anerkennungsdimension für die Bekämpfung von Stigma, Stereotypen, Vorurteilen und Gewalt und zur Anerkennung der Würde des Menschen und deren Mehrdimensionalität sowie eine Teilhabedimension zur Bekräftigung des sozialen Wesens von Menschen als Mitglieder gesellschaftlicher Gruppen (10, 11).

## Formen von Diskriminierung

Zu den vier Hauptformen der Diskriminierung, die einzeln oder parallel auftreten können, macht der Ausschuss folgende Anmerkungen:

- Eine „unmittelbare Diskriminierung“ trete auf, wenn Menschen mit einer Behinderung in einer vergleichbaren Situation aufgrund ihrer Behinderung eine weniger günstige Behandlung erfahren als Personen ohne eine solche Behinderung. Das Motiv oder die Absicht der diskriminierenden Partei sei hierbei unerheblich. Weigert sich beispielsweise eine staatliche Schule, ein Kind aufgrund seiner Behinderungen aufzunehmen, ist dies ein Fall von unmittelbarer Diskriminierung.
- Eine „mittelbare Diskriminierung“ liege dann vor, wenn Gesetze, politische Konzepte oder Praktiken zwar auf den ersten Blick neutral erscheinen, jedoch unverhältnismäßig negative Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen haben. So haben viele Banken Standardleistungen wie Geldabheben und Überweisungen auf Automaten ausgelagert. Sind diese für Menschen im Rollstuhl oder blinde Menschen nicht zugänglich, liegt eine mittelbare Diskriminierung vor.
- Die „Versagung angemessener Vorkehrungen“ stelle eine Diskriminierung dar, wenn die notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen nicht durchgeführt werden, die zur Sicherstellung der gleichberechtigten Ausübung eines Menschenrechts oder einer Grundfreiheit erforderlich sind und keine unzumutbare Belastung darstellen. Wird einem Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen ein ärztliches Aufklärungsgespräch in leicht verständlicher Sprache verweigert, ist dies ein Beispiel für die Versagung angemessener Vorkehrungen.
- Eine „Belästigung“ stelle eine spezifische Form der Diskriminierung dar, wenn im Zusammenhang mit einer Behinderung oder aus anderen verbotenen Gründen unerwünschtes Verhalten auftritt mit dem Ziel oder der Auswirkung, die Würde einer Person zu verletzen und eine einschüchternde, feindliche, herabsetzende, demütigende oder beleidigende Umgebung zu

schaffen. Ein besonderes Augenmerk solle hierbei auf Orte wie Wohneinrichtungen, Sonder- oder Förderschulen oder psychiatrische Krankenhäuser gerichtet werden. An diesen Orten sind Menschen mit Behinderungen von anderen separiert, sodass eine höhere Wahrscheinlichkeit für das Auftreten dieser Art von Diskriminierung bestehe (18).

Der Ausschuss macht deutlich, dass Diskriminierung aufgrund eines einzigen Merkmals, wie zum Beispiel einer Behinderung oder des Geschlechts, erfolgen kann oder aufgrund multipler beziehungsweise intersektionaler Merkmale. „Intersektionale Diskriminierung“ trete auf, wenn Menschen mit Behinderungen in irgendeiner Art und Weise aufgrund ihrer Behinderungen und gleichzeitig aufgrund der Hautfarbe, des biologischen Geschlechts (sex), der Sprache, der Religion, der ethnischen Zugehörigkeit, des sozialen Geschlechts (gender) oder eines anderen Merkmals diskriminiert werden. Intersektionale Diskriminierung beschreibe eine Situation, in der mehrere Gründe zusammenkommen und gleichzeitig so zusammenwirken, dass sie untrennbar sind und die Betroffenen dadurch einzigartigen Formen der Benachteiligung und Diskriminierung ausgesetzt sind.<sup>9</sup> Wenn einer blinden Frau der Zugang zu Dienstleistungen der Familienplanung verwehrt wird, würden ihre Rechte durch die Intersektion ihres Geschlechts und ihrer Beeinträchtigung eingeschränkt. „Mehrfache Diskriminierung“ hingegen bedeutet für den Ausschuss eine Situation, in der eine Person Diskriminierung aus zwei oder mehreren Gründen in einer Art und Weise erlebt, die die Diskriminierung verstärkt oder verschlimmert (19).

## Bereitstellung angemessener Vorkehrungen

Ein weiterer Schwerpunkt der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 liegt auf dem Konzept der „angemessenen Vorkehrungen“. Als Beispiele für angemessene Vorkehrungen nennt der Ausschuss unter anderem die Herstellung von Zugänglichkeit zu bestehenden Einrichtungen und Informationen für eine Einzelperson mit einer Behinderung, die Modifizierung von Geräten, die Umstrukturierung von Aufgaben, die Umplanung von Arbeit sowie die Anpassung von Lernmaterialien und Unterrichtsmethoden (23).

Der Ausschuss macht deutlich, dass die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, sich von den anderen Pflichten im Bereich der Zugänglichkeit unterscheidet. Die Pflicht, durch universelles Design oder unterstützende Technologien Zugänglichkeit herzustellen, sei eine im Voraus zu erfüllende Pflicht, ohne dass eine bestimmte Person mit einer Beeinträchtigung hierfür konkret Bedarf hat. Es handele sich hierbei um eine proaktive, systemische Pflicht (24 (a)). Bei der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen handele es sich hingegen um eine Pflicht, die ab dem Zeitpunkt eintrete, ab dem eine Person mit Behinderung Zugang zu nicht zugänglichen Situationen oder Umfeldern benötigt oder ihre Rechte ausüben möchte. Dies stelle eine individualisierte, reaktive Pflicht dar. (24, 24 (b)).

Die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen<sup>10</sup> beinhalte zum einen eine positive rechtliche Verpflichtung, eine angemessene Vorkehrung zu treffen, die in einer im Einzelfall erforderlichen, notwendigen und geeigneten Modifizierung oder Anpassung besteht, damit eine Person mit Behinderung ihre Rechte wahrnehmen kann. Eine Vorkehrung sei dann angemessen, wenn sie relevant, sachgerecht und wirksam für die Person mit Behinderung ist (25 (a)). Zum anderen werde die Pflicht, angemessene Vorkehrungen bereitzustellen, dadurch begrenzt, dass dies keine unzumutbare, also übermäßige oder ungerechtfertigte, Belastung für den Pflichtenträger darstellen dürfe (25, 25 (b)).

Auf dieser Grundlage hat der Ausschuss die folgenden **Leitlinien zur Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen** entwickelt:

- Barrieren, die sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken, müssen im Dialog mit der betreffenden Person ermittelt und beseitigt werden.
- Es ist zu prüfen, ob eine Vorkehrung (rechtlich oder praktisch) machbar ist – eine Vorkehrung, die rechtlich oder faktisch unmöglich ist, ist nicht machbar.
- Es ist zu prüfen, ob die Vorkehrung relevant (das heißt notwendig und sachgerecht) oder

wirksam im Hinblick auf die Sicherstellung der Realisierung des betreffenden Rechts ist.

- Es ist zu prüfen, ob die Vorkehrung eine unzumutbare Belastung für den Pflichtenträger darstellt; dies erfordert eine Bewertung des proportionalen Verhältnisses zwischen den eingesetzten Mitteln und dem Ziel. Die gesamten Ressourcen des Vertragsstaates oder eines privatwirtschaftlichen Unternehmens sind zu berücksichtigen, nicht nur die Ressourcen einer Arbeitseinheit oder einer Abteilung innerhalb der Organisation, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung allgemein nicht die Kosten tragen müssen; die Beweislast liegt beim Pflichtenträger, der behauptet, seine Belastung sei unzumutbar.
- Es ist sicherzustellen, dass die angemessene Vorkehrung geeignet ist, das wichtige Ziel der Gleichberechtigung und der Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen; dies erfordert eine dem Einzelfall angepasste Vorgehensweise auf Grundlage von Konsultationen zwischen der zu den angemessenen Vorkehrungen verpflichteten Partei und der betroffenen Person. 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 (26).

Abschließend weist der Ausschuss darauf hin, dass die Begründung für die Versagung angemessener Vorkehrungen auf objektiven Kriterien und Analysen beruhen und der betroffenen Person mit Behinderung zeitnah mitgeteilt werden muss (27).

### **Durchsetzungsmaßnahmen für Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung**

Um das Recht aller Menschen mit Behinderungen auf Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, sind

die Vertragsstaaten laut Ausschuss insbesondere dazu verpflichtet, **bestehende Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken, die eine Diskriminierung darstellen, zu modifizieren oder abzuschaffen**. Beispiele hierfür sind betreuungsrechtliche und sonstige Vorschriften, die gegen das Recht auf rechtliche Handlungsfähigkeit verstoßen, Gesetze zur psychischen Gesundheit, die Unterbringung und Zwangsbehandlung legitimieren, Sterilisierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen ohne deren Einwilligung, Maßnahmen, die unzugängliches Wohnen und Institutionalisierung fördern, Gesetze und politische Konzepte für segregierende Bildung oder Wahlgesetze, die Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht entziehen. (30)

Um den Gleichberechtigungs- und Nichtdiskriminierungsrechten Wirksamkeit zu verleihen, seien darüber hinaus der **Zugang zur Justiz** sowie wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen im Falle von Verletzungen des Rechts auf Gleichberechtigung sowie geeignete Abhilfen zu gewährleisten. (31)

Der Ausschuss betont des Weiteren, dass die **Konsultationsverpflichtungen**<sup>11</sup> der Vertragsstaaten zu beachten sind. Behindertenselbsthilfeorganisationen müssten demnach bei der Umsetzung und Überwachung der Konvention eine entscheidende Rolle spielen. Die Vertragsstaaten seien verpflichtet, eine enge Abstimmung mit Organisationen sicherzustellen, die eine große gesellschaftliche Vielfalt repräsentieren, einschließlich Kindern, autistischen Personen, Personen mit einer genetischen oder neurologischen Krankheit, Personen mit seltenen und chronischen Krankheiten, Personen mit Albinismus, lesbische, schwule, bisexuelle, transgeschlechtliche oder intersexuelle Personen, indigener Völker, der Landbevölkerung, älterer Personen, Frauen, Opfern bewaffneter Konflikte, Angehörigen einer ethnischen Minderheit oder Personen mit einem Migrationshintergrund. (33)

Mit Blick auf die aus Artikel 5 UN-BRK resultierenden **Informationsverpflichtungen** mahnt der Ausschuss die Sammlung und Analyse geeigneter Daten an. Er hat beobachtet, dass es in vielen Vertragsstaaten an aktuellen Daten zu Diskriminierung aufgrund von Behinderung fehlt und häufig kei-

ne Aufschlüsselung nach Beeinträchtigungsform, sozialem Geschlecht (gender), biologischem Geschlecht (sex), Geschlechtsidentität, ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Alter oder anderen Identitätsmerkmalen vorgenommen wird. Solche Daten und ihre Analyse seien aber für die Entwicklung wirksamer Antidiskriminierungs- und Gleichberechtigungsmaßnahmen von größter Bedeutung. (34)

Daneben sollten die Vertragsstaaten geeignete **Forschung** zu Diskriminierung aufgrund von Behinderung und zu Gleichberechtigungsrechten von Menschen mit Behinderungen durchführen, so der Ausschuss. Um ihre sinnvolle Partizipation an der Forschung zu gewährleisten, müssten Menschen mit Behinderungen bereits im Planungsstadium einbezogen werden (35).

## Aufgaben der Vertragsstaaten

Um die vollständige Umsetzung von Artikel 5 UN-BRK zu gewährleisten, empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, zahlreiche Schritte zu unternehmen (73 (a)–(p)). Für Deutschland relevant sind insbesondere folgende Empfehlungen:

- Durchführung von Studien zur Anpassung von Gesetzgebung und Praktiken an die Konvention;
- Gewährleistung, dass Antidiskriminierungsgesetze, die „Behinderungen“ umfassen, einen breiten persönlichen und materiellen Anwendungsbereich haben und wirksame Rechtsbehelfe bieten; sie sollten auf einer Definition von Behinderung beruhen, die langfristige körperliche, psychosoziale, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigungen und auch frühere, gegenwärtige, zukünftige und angenommene Behinderungen sowie die Bezugspersonen von Menschen mit Behinderungen, wie etwa die Eltern von Kindern mit Behinderungen, einschließt;
- Gewährleistung, dass die Antidiskriminierungsgesetzgebung sich auf den privaten und öffentlichen Sektor erstreckt und Bereiche wie Bildung, Beschäftigung, Güter und Dienstleistungen abdeckt; bezogen auf behinderungsspezifische Diskriminierung sollten beispielsweise segregierende Bildung, Unterbringung in Einrichtungen, Versagung oder Einschränkung

- der rechtlichen Handlungsfähigkeit, erzwungene psychiatrische Behandlung, Versagung von professioneller Gebärdensprachdolmetschung, von Braille-Schrift oder anderen ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation erfasst werden;
- Förderung der vollständigen Inklusion in den Bereichen allgemeine berufliche und berufsbildende Angebote, einschließlich Angeboten zur Förderung der Selbstständigkeit und zur Gründung von Genossenschaften und anderer Formen der Sozialwirtschaft;
  - Entwicklung und Umsetzung von Programmen zur Aufklärung und zum Kapazitätsaufbau aller Teile der Gesellschaft, darunter Schulungen von staatlichen Stellen und des Privatsektors, um über den Anwendungsbereich, die Inhalte und die praktischen Konsequenzen von Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung zu informieren und die Einhaltung der Konvention zu gewährleisten; Aufklärung und Kapazitätsaufbau sollten unter maßgeblicher Partizipation von Menschen mit Behinderungen und Organisationen geplant und umgesetzt werden, die die große Bandbreite an Menschen mit Behinderungen vertreten;
  - Überwachung der Zahl der Diskriminierungsklagen aufgrund von Behinderungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Diskriminierungsklagen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, identifizierten Barrieren und dem Bereich, in dem der Diskriminierungsvorwurf sich ereignete; Bereitstellung von Informationen zu den Fällen mit einer außergerichtlichen, gerichtlichen oder offiziellen Einigung und der Anzahl von Urteilen, die eine Entschädigung oder Sanktionen beinhalteten;
  - Schaffung zugänglicher und wirksamer Entschädigungsmechanismen und die Gewährleistung, dass Opfer von Diskriminierung aufgrund von Behinderung gleichberechtigten Zugang zur Justiz haben; dies beinhaltet die Einstellung von finanziellen Mitteln für qualitativ hochwertige Prozesskostenhilfe, die gegebenenfalls in Verbindung mit einer gesetzlichen Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung in Anspruch genommen werden kann; Anerkennung von
- Verbands- oder Sammelklagen, um in Situationen, in denen Gruppen von Menschen mit Behinderungen betroffen sind, wirksamen Zugang zur Justiz zu garantieren;
  - Verfahrensregeln in zivilrechtlichen Fällen, in denen Tatsachen vorliegen, die einen Rückschluss auf Diskriminierung zulassen, sollten die Beweislast von der Antragstellerin oder dem Antragsteller auf die Beklagte oder den Beklagten verlagern;
  - Annahme geeigneter Maßnahmen, um inklusive Gleichberechtigung einer regelmäßigen und umfassenden Überwachung zu unterziehen; hierzu gehört die Sammlung und Analyse aufgeschlüsselter Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen;
  - Gewährleistung, dass die in Artikel 33 UN-BRK festgeschriebenen nationalen Monitoring-Mechanismen unabhängig und ausreichend ausgestattet sind und Behindertenselbsthilforganisationen wirksam einbeziehen;
  - Bereitstellung konkreter Schutzvorkehrungen und Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht, um gewaltsame Vorfälle, Ausbeutung und Missbrauch sowie Verletzungen der körperlichen Unversehrtheit, die ausschließlich oder unverhältnismäßig oft Menschen mit Behinderungen betreffen, zu verhindern und wiedergutzumachen;
  - Annahme konkreter Maßnahmen mit dem Ziel, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, die mit mehrdimensionaler Diskriminierung konfrontiert sind, darunter Frauen, Mädchen, Kinder, ältere Menschen und indigene Menschen mit Behinderungen, inklusive Gleichberechtigung herbeizuführen;
  - Vertragsstaaten, die eine hohe Anzahl an Asylsuchenden, Geflüchteten oder Migrant\_innen aufnehmen, sollten formale, rechtlich definierte Verfahren einführen, um zu gewährleisten, dass Aufnahmeeinrichtungen und andere Umfelder für alle Menschen mit Behinderungen zugänglich sind; die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass für Menschen mit Behinderungen psychosoziale Beratung und Rechtsberatung, Unterstützung und Rehabilitation

bereitgestellt werden und dass Schutzangebote behinderungs-, alters-, geschlechts- und kultursensibel sind.

## **Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 für Recht und Politik in Deutschland**

Das über die Allgemeine Bemerkung vermittelte Verständnis von den in der Konvention enthaltenen Rechten und Prinzipien zeigt ein großes Potenzial für die normative und praktische Weiterentwicklung von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Da das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot als Norm in Deutschland unmittelbar anwendbar ist, ist es bei allen Prozessen und Entscheidungen aller drei Gewalten auf allen staatlichen Ebenen – wie Bund, Länder und Gemeinden – zu berücksichtigen und zur Entfaltung zu bringen. Neben der direkten Bezugnahme bieten auch der grundgesetzliche Rahmen in Deutschland und insbesondere das verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot<sup>12</sup> geeignete Ansatzpunkte, um den Gehalt und die Struktur des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbotes aufzunehmen und in Recht und Praxis zu transportieren.

Exemplarisch sollen in diesem Zusammenhang folgende weitere Aspekte hervorgehoben werden:

Mit Blick auf das beträchtliche rechtliche und praktische Umsetzungsdefizit von angemessenen Vorkehrungen kommt diesem Konzept – und damit den Ausführungen in der Allgemeinen Bemerkung – eine herausragende Bedeutung zu. Die Versagung angemessener Vorkehrungen wird noch nicht durchgehend als eine Form der Diskriminierung gewertet.<sup>13</sup> Wirksame Rechtsschutz- und Schadensersatzmechanismen sind nur selten gesetzlich verankert. In der Praxis – etwa in der Verwaltung, in der Gerichtsbarkeit oder bei Anbietern von Sozialleistungen sowie auch auf Seiten der Betroffenen, der Beratungsstellen und Arbeitgeber\_innen – ist das Konzept der angemessenen Vorkehrungen weder allgemein anerkannt noch wird es durchgängig angewendet. Hierfür fehlt es oftmals an personellen und sachlichen Ressourcen.<sup>14</sup> Die vom Ausschuss entwickelten Leitlinien zur

Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen sind daher von großer praktischer Relevanz.

Vor dem Hintergrund der Diskurse und diversen Lebenslagen in Deutschland zeigt die Allgemeine Bemerkung auf, wie wichtig es ist, Diskriminierung komplexer zu verstehen. Aus den Ausführungen des Ausschusses wird entsprechend klar, dass die auf einfachgesetzlicher Ebene<sup>15</sup> normierten Benachteiligungsverbote zwar an die UN-BRK angelehnt sind, noch viel zu oft jedoch wird die als „mehrfach“ oder „intersektionale“ Diskriminierung bezeichnete Form einer multiplen Benachteiligung nicht hinreichend erkannt oder gewichtet, etwa im Fall einer Benachteiligung wegen Behinderung und Geschlecht. Hinzu kommt, dass viele Normen der deutschen Rechtsordnung<sup>16</sup> und auch politische Konzepte zur Folge haben, dass Menschen mit Behinderungen von Ausgrenzung, Isolierung, Diskriminierung und Gewalt betroffen sind. Die vom Ausschuss empfohlenen Durchsetzungsmaßnahmen für Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung sowie seine damit verbundenen, auch an Deutschland gerichteten Aufgaben verdeutlichen, dass bestehende Gesetze, Verordnungen und Praktiken überprüft und gegebenenfalls an die Vorgaben der Konvention angepasst werden sollten.

Einen wichtigen Anstoß sollte die Allgemeine Bemerkung auch für die Bewusstseinsbildung geben. Benachteiligungen im Alltag und die Widerstände gegen den Aufbau einer inklusiven Gesellschaft wurzeln in einem ungenügenden Problembewusstsein von Behinderung sowie in vielfältigen Vorurteilen und negativen Stereotypen. Dieser Missstand kann nur durch Aufmerksamkeit und Aufklärung, einschließlich einer kritischen individuellen und kollektiven Selbstreflexion beseitigt werden. Um über die Inhalte und die praktischen Konsequenzen von Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung zu informieren, sind Partizipation, Empowerment und Strukturen – wie geeignete Programme – erforderlich. Es bedarf gesellschaftlich breit angelegter Information und Begegnungen in Vielfalt. Dies kann nur unter maßgeblicher Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen geplant und erfolgreich umgesetzt werden.

- 1 Vgl. Artikel 5 UN-BRK.
- 2 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. [https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN\\_BRK/Allgemeine\\_Kommentare/allgemeine\\_kommentare\\_node.html](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html) (abgerufen am 05.06.2020).
- 3 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Call for submissions: Draft General Comment on the right of persons with disabilities to equality and non-discrimination (article 5). <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CallPersonsDisabilitiesEqualityResponsability.aspx> (abgerufen am 05.06.2020).
- 4 Vgl. Artikel 2 UN-BRK.
- 5 Vgl. Artikel 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 7 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.
- 6 Vgl. Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e) UN-BRK. Die in Klammern angegebenen Ziffern beziehen sich hier und im Folgenden auf die jeweiligen Ziffern der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6.
- 7 Siehe UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20 zur Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, Absatz 13. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICESCR/icescr\\_Generel\\_Comment\\_20\\_2009\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_Generel_Comment_20_2009_de.pdf) (abgerufen am 05.06.2020).
- 8 Vgl. Artikel 3 Buchstabe e) UN-BRK.
- 9 Siehe UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 3 zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen, [https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN\\_BRK/Allgemeine\\_Kommentare/allgemeine\\_kommentare\\_node.html](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html) (abgerufen am 05.06.2020).
- 10 Vgl. Artikel 2 und 5 UN-BRK.
- 11 Vgl. Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK.
- 12 Der im Jahr 1994 in das Grundgesetz eingefügte Artikel 3 Absatz 3 Satz 2, welcher das Verbot der Benachteiligung aufgrund einer Behinderung verfassungsrechtlich festschreibt, konkretisiert den in Artikel 3 Absatz 1 GG enthaltenen allgemeinen Gleichheitssatz. Entsprechende Regelungen existieren in den meisten Landesverfassungen.
- 13 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziffer 13 a), 14 b), c).
- 14 Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 56 ff.
- 15 Wie etwa im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sowie im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und in den entsprechenden Gleichstellungsgesetzen der Länder.
- 16 Wie beispielsweise Psychisch-Kranken-Gesetze, die Unterbringung und Zwangsbehandlung legitimieren, und Schulgesetze, die segregierende Bildung festschreiben.

## Impressum

Information Nr. 32 | Juni 2020 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
 Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
 Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
 info@institut-fuer-menschenrechte.de  
 www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTORIN: Catharina Hübner, LL.M.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.