



---

# Die Pflichten der öffentlichen Verwaltung der EU aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

---

Evaluierung der europäischen  
Umsetzung

---

EINGEHENDE ANALYSE

---

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Verfasser: Irmgard Anglmayer  
Referat Ex-post-Folgenabschätzungen  
PE 579.325 - März 2016



# Die Pflichten der öffentlichen Verwaltung der EU aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

## Eingehende Analyse

*Am 29. Juli 2015 beantragte der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Fragen (EMPL) die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Durchführungsberichts über die Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) unter besonderer Berücksichtigung der abschließenden Bemerkungen des Ausschusses der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Nach seiner Genehmigung durch das Plenum wird die sich anschließende Entschließung den Standpunkt des Parlaments zu den jüngsten Empfehlungen des VN-Ausschusses für die EU („abschließende Bemerkungen“), die im Nachgang des Überprüfungsprozesses zur Umsetzung des Übereinkommens formuliert wurden, darstellen.*

*Parlamentarische Durchführungsberichte werden routinemäßig von einer Bewertung der europäischen Umsetzung begleitet. Diese Analyse wurde vom Referat Ex-post-Folgenabschätzungen der Direktion Folgenabschätzungen und europäischer Mehrwert innerhalb der GD Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments erstellt. Bewertet werden dabei die aus dem CRPD erwachsenden Pflichten der EU-Verwaltung sowohl als Arbeitgeber als auch in der Beziehung zur Öffentlichkeit, ausgehend von den Empfehlungen des CRPD-Ausschusses an die EU-Organe als die öffentliche Verwaltung der EU.*

*Diese Analyse ergänzt die Bewertung der europäischen Umsetzung [Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen \(CRPD\) durch die EU](#).*

### Abriss

Als Vertragsstaaten des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) sind sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gesamtheit der in dem Übereinkommen verankerten Grundrechte zu wahren. Zur vollumfänglichen Achtung des Übereinkommens sind auch die öffentlichen Verwaltungen der Vertragsstaaten verpflichtet, wozu auch die öffentliche Verwaltung der EU mit all ihren Organen, Einrichtungen und Agenturen zählt.

Die „abschließenden Bemerkungen“ des CRPD-Ausschusses der Vereinten Nationen von September 2015, die den Abschluss der ersten Runde der Überarbeitung bildeten, umfassen eine Reihe von Empfehlungen an die öffentliche Verwaltung der EU in Bereichen wie Beschäftigung, angemessene Vorkehrungen, Zugänglichkeit, Zugang zur Justiz, Europäische Schulen und das Krankenversicherungssystem der Gemeinschaft. Der CRPD-Ausschuss fordert die EU-Organe auf, eine Vorreiterrolle in Bezug auf die Beschäftigung von Personen mit Behinderungen und bei der Interaktion mit der Öffentlichkeit zu spielen.

In diesem Dokument werden der gegenwärtige Rechtsrahmen und die derzeitige Politik der EU-Organe in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen analysiert, die

in gewissem Maß vom CRPD ausgelöst oder zumindest beeinflusst wurden. Ferner wird der Fortschritt der Einhaltung des CRPD seitens der Organe geprüft, insbesondere in den Bereichen, die in den „abschließenden Bemerkungen“ der VN erwähnt sind.

## **AUTOR**

Irmgard Anglmayer, Referat Ex-post-Folgenabschätzungen

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Dieses Dokument wurde vom Referat Ex-post-Folgenabschätzungen der Direktion Folgenabschätzungen und europäischer Mehrwert innerhalb der Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (GD EPRS) des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments erstellt.

Um sich mit dem Referat in Verbindung zu setzen, senden Sie bitte eine E-Mail an: [EPRS-ExPostImpactAssessment@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExPostImpactAssessment@ep.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR, NL

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de>

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung sind zu nichtkommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: März 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

PE 579.325

ISBN 978-92-823-8923-2

doi:10.2861/723985

QA-01-16-268-EN-N

## Inhalt

Inhalt .....	4
Zusammenfassung .....	5
1. Die aus dem Übereinkommen und den Empfehlungen des CRPD- Ausschusses an die öffentliche Verwaltung der EU erwachsenden Pflichten der EU-Organen.....	8
2. Behindertenrechte in den EU-Organen: der Rechtsrahmen .....	13
2.1 Primärrecht .....	13
2.2. Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010- 2020 und Sekundärrecht.....	13
2.3. EU-Statut.....	15
2.3.1. Stärkung der Behindertenrechte durch die Reformen des Statuts von 2004 und 2014.....	15
2.3.2. Der Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Einstellung und Beschäftigung.....	20
2.3.3. Einschlägiges Fallrecht und Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten .....	23
3. Zugänglichkeit der EU-Organen: Gebäude, Websites und öffentliche Sitzungen	25
3.1. Zugänglichkeit der EU-Gebäude.....	25
3.2 Barrierefreiheit der Websites der EU-Organen.....	26
3.3. Andere Aspekte der Zugänglichkeit: Kommunikation mit den Bürgern und öffentliche Sitzungen .....	29
3.4. Die Zugänglichkeit des Europäischen Gerichtshofs.....	30
4. Intra- und zwischeninstitutionelle Koordinierung .....	32
4.1. Anlaufstelle.....	32
4.2. Koordinierungsmechanismus .....	33
4.3 Der Fall des Europäischen Parlaments .....	34
5. Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft .....	35
6. Integrative Bildung für Kinder von EU-Bediensteten: der Fall der Europäischen Schulen .....	37
7. Gesundheitsfürsorge: das Gemeinsame Krankenfürsorgesystem (JSIS) .....	41

## Zusammenfassung

Sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten<sup>1</sup> sind Vertragsstaaten des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und damit zur Umsetzung und Wahrung einer Reihe von im Übereinkommen verankerten Grundrechten verpflichtet. Die Umsetzung des CRPD ist ein komplexer Prozess, da die Prinzipien und Ziele eine Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen der Politik erforderlich machen. Zur vollumfänglichen Achtung des Übereinkommens sind auch die öffentlichen Verwaltungen der Vertragsstaaten verpflichtet, wozu auch die öffentliche Verwaltung der EU mit all ihren Organen, Einrichtungen und Agenturen zählt.

Gemäß dem in den Artikeln 35 und 36 des Übereinkommens vorgesehenen Berichterstattungsmechanismus prüft der CRPD-Ausschuss der Vereinten Nationen das Ausmaß und die Qualität der Einhaltung der aus dem Übereinkommen erwachsenden Pflichten seitens der EU. Die „abschließenden Bemerkungen“ des Ausschusses vom September 2015 wurden am Ende der ersten Runde des Überprüfungsprozesses ausgegeben. Der Ausschuss sprach darin eine Reihe von Bereichen an, in denen seitens der EU Handlungsbedarf besteht. Sechs dieser Empfehlungen beziehen sich speziell auf die öffentliche Verwaltung der EU. Dazu zählen:

- Beschäftigung
- Personaleinstellung
- Zugänglichkeit
- Zugang zur Justiz
- Europäische Schulen
- und das Krankenversicherungssystem der Gemeinschaft.

Zwei zusätzliche Empfehlungen, die sich auf den Umsetzungsmechanismus und die Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft beziehen, betreffen sowohl die EU-Politik als auch die EU-Verwaltung.

Ausgehend von diesen Empfehlungen werden in dieser detaillierten Analyse die Pflichten der EU-Organe als öffentliche Verwaltung gemäß CRPD beschrieben. Es wird vorab der bestehende Rechtsrahmen der EU-Organe in Bezug auf Beamte mit Behinderungen (oder Bedienstete mit behinderten unterhaltsberechtigten Familienmitgliedern) erörtert. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den beiden letzten Reformen des Statuts der Beamten der EU (von 2004 und 2014), in denen ein sich änderndes Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum Ausdruck kommt, insbesondere durch die Einführung des Schlüsselkonzepts der „angemessenen Vorkehrungen“. Die Frage, wie die Beschäftigungsrate von Menschen mit

---

<sup>1</sup> Bis zum 29. Februar 2016 hatten alle Mitgliedstaaten bis auf Finnland, Irland und die Niederlande das Übereinkommen ratifiziert. In den drei noch ausstehenden Mitgliedstaaten ist den Berichten zufolge das Ratifizierungsverfahren bereits weit fortgeschritten.

Behinderungen erhöht werden kann, ist eng mit der Einstellung verbunden. EPSO, das für die Personalauswahl zuständige Amt der EU, hat Leitlinien für Behinderte entwickelt, in denen dem Grundsatz der Integration Rechnung getragen wird, indem für alle Bewerber mit besonderen Bedürfnissen in jeder Phase des Auswahlverfahrens angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Das Parlament scheint das einzige Organ zu sein, das Programme für positive Maßnahmen zugunsten von Personen mit Behinderungen durchführt, die im CRPD explizit zugelassen sind.

Die Zugänglichkeit der Organe ist für Menschen mit Behinderungen von großer Bedeutung. Bereits die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, die das operationelle Instrument zur Umsetzung des CRPD in der EU darstellt und den Rahmen der Behindertenpolitik der EU bildet, enthält eine Verpflichtung zur verbesserten Zugänglichkeit des baulichen Umfelds, der Websites, Veranstaltungen und Sitzungen, Dokumente und Kommunikationsmittel. In dieser Analyse wird der bislang erzielte Fortschritt mit einem besonderen Augenmerk auf die Barrierefreiheit im Internet beleuchtet. Obgleich die Organe bereits seit 2010 die internationalen Normen zur Barrierefreiheit im Internet (WCAG 2.0) mindestens mit Level A einhalten, gibt es weiterhin offene Fragen. Ausgehend von seiner spezifischen Rolle in Bezug auf die Interaktion mit der Öffentlichkeit, beispielsweise bei Ausschusssitzungen, Anhörungen oder Petitionen, hat das Parlament damit begonnen, innovative Wege zu prüfen, um die Sitzungen oder den Petitionsprozess barrierefreier zu gestalten. Es gibt Erfolgsbeispiele, dennoch sind bislang Sitzungen, die den Zugänglichkeitsnormen entsprechen, eher die Ausnahme von der Regel.

Was den in Artikel 33 des Übereinkommens verankerten Umsetzungsmechanismus angeht, empfiehlt der CRPD-Ausschuss die Einrichtung eines interinstitutionellen Koordinierungsmechanismus und die Ernennung von Anlaufstellen in allen EU-Organen, -Agenturen und -Einrichtungen zusätzlich zu der bereits bestehenden zentralen Anlaufstelle der EU. Das Beispiel des Europäischen Parlaments, in dem eine Reihe von Akteuren in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Behindertenpolitik eine Rolle spielen, zeigt, dass eine lokale Anlaufstelle auf hoher Ebene wirklich zu einer Verbesserung der Kohärenz der Politik beitragen kann.

Das Übereinkommen verpflichtet die Parteien dazu, Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und Programmen und in Entscheidungsfindungsprozessen, die sie betreffen, zu konsultieren und einzubeziehen. Trotz der traditionell engen Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen wird zu einem stärker strukturierten Dialog aufgerufen.

Das Kapitel zu den Europäischen Schulen, die rechtlich betrachtet nicht Teil der öffentlichen Verwaltung der EU sind, unterstreicht den grundlegenden Paradigmenwechsel, zu dem das Übereinkommen führt. Das Schwergewicht wird hierbei auf die Integration anstelle der Segregation gelegt und es wird ein sozialer Ansatz anstelle des lange Zeit vorherrschenden medizinischen Ansatzes gefördert. Der CRPD-Ausschuss teilt die Ansicht vieler Eltern von Kindern mit Behinderungen oder Lernschwierigkeiten, wonach die Europäischen Schulen verstärkt Anstrengungen zur Integration unternehmen müssen.



Die Debatte über das EU-Krankenversicherungssystem ist ähnlich gelagert. Aufbauend auf einem offenkundig medizinischen Ansatz erkennen die geltenden Rückerstattungsregeln für gesundheitsbezogene Ausgaben Behinderungen nicht als Grund für einen erhöhten Rückerstattungssatz an, es sei denn, diese Behinderung wird als schwere Erkrankung eingestuft, wobei die diesbezüglichen Kriterien unter anderem eine ungünstige Lebenserwartung vorsehen. Bedienstete mit Behinderungen betrachten diese Regeln als diskriminierend und als eine Verletzung von Artikel 25 CRPD.

Die Analyse zeigt, dass die EU-Organe in einigen Bereichen Fortschritte erzielt haben. Um aber - wie vom CRPD-Ausschuss gefordert - zu einem Vorbild in Bezug auf die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und der Interaktion mit der Öffentlichkeit zu werden, müssen sie die abschließenden Bemerkungen ernst nehmen und konkrete Ergebnisse erzielen, bevor im Januar 2021 der nächste Bericht ansteht.

# 1. Die aus dem Übereinkommen und den Empfehlungen des CRPD-Ausschusses an die öffentliche Verwaltung der EU erwachsenden Pflichten der EU-Organe

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ein rechtsverbindliches Instrument, das Mindeststandards für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen festlegt. Es fördert einen Grundrechteansatz gegenüber Menschen mit Behinderungen, der den lange Zeit vorherrschenden medizinischen oder Wohlfahrtsansatz außer Kraft setzt. In diesem Zusammenhang zielt es darauf ab, die Hindernisse, vor denen Menschen mit Behinderungen in ihrem tagtäglichen Leben stehen und die sie bei der Ausübung ihrer grundlegenden Rechte gleichgestellt mit anderen behindern, in Angriff zu nehmen und schrittweise zu überwinden.

Das Übereinkommen ist Teil von neun wesentlichen internationalen Menschenrechtsverträgen, wobei es der einzige Vertrag ist, dem sich nicht nur souveräne Staaten, sondern auch Organisationen der regionalen Integration anschließen können (Artikel 42 und 44 CRPD). Bislang ist die EU die einzige derartige regionale/übernationale Organisation, die dem CRPD beigetreten ist. Nachdem durch den Beschluss 2010/48/EG des Rates der Weg für die Ratifizierung geebnet worden war, trat das Übereinkommen für die EU am 22. Januar 2011 in Kraft. Seitdem müssen die mit dem CRPD geschaffenen Verpflichtungen in sämtlichen Rechtsvorschriften, politischen Maßnahmen und Programmen der EU eingehalten werden. Ebenso muss die öffentliche Verwaltung der EU, die aus mehr als 50 Organen, Einrichtungen und Agenturen besteht, das Übereinkommen einhalten. Ferner wird erwartet, dass sie als Vorbild bei der Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Behinderungen auftritt - intern, als Arbeitgeber gegenüber den eigenen Bediensteten und deren Familien, und extern, in ihrer Interaktion mit der Öffentlichkeit.<sup>2</sup>

Diesbezüglich müssen die Grundprinzipien des Übereinkommens, wie Zugänglichkeit, Achtung der Würde und der individuellen Autonomie, Nichtdiskriminierung, vollständige Integration sowie Chancengleichheit und Gleichbehandlung, vollumfänglich geachtet und durch die EU-Verwaltung umgesetzt werden. Dies betrifft eine Reihe von Bereichen, wie die Zugänglichkeit des baulichen Umfelds (z. B. für Personen mit eingeschränkter Mobilität, darunter Rollstuhlfahrer), die Zugänglichkeit zu Informationen und Veranstaltungen für Menschen mit Behinderungen (z. B. Gebärdensprachverdolmetschung, Dokumente in Brailleschrift und einfach lesbare Dokumente, barrierefreie Websites), Nichtdiskriminierung bei der Einstellung und Beschäftigung und individuelle angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen.

Über die Umsetzung durch die Vertragsstaaten wird regelmäßig Bericht erstattet, wie in den Artikeln 35 und 36 des Übereinkommens vorgesehen. Alle zwischen der EU und

---

<sup>2</sup> Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht der Europäischen Union / VN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. CRPD/C/EU/Q/1. 2.10.2015, Abschnitt D.

dem CRPD-Ausschuss der Vereinten Nationen im Rahmen des Überprüfungsprozesses ausgetauschten Berichte enthalten einen Abschnitt darüber, wie die EU als öffentliche Verwaltung dem Übereinkommen Rechnung trägt. Dazu zählen die folgenden Berichte:

- Europäische Kommission: Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union (Bericht über die Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) durch die Europäische Union). SWD(2014) 182, 5.6.2014.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: List of issues in relation to the initial report of the European Union. (VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Liste der Fragen im Zusammenhang mit dem ersten Bericht der Europäischen Union.) CRPD/C/EU/Q/1, 15.5.2015.
- Europäische Kommission: Reply of the European Union to the list of issues in relation to the initial report of the European Union on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Antwort der Europäischen Union auf die Fragenliste bezüglich des Initiativberichts der Europäischen Union über die Durchführung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen). SWD(2015) 127, 19.6.2015.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding Observations on the initial report of the European Union. (VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht der Europäischen Union.) CRPD/C/EU/CO/1, 2.10.2015.

Die abschließenden Bemerkungen des CRPD-Ausschusses umfassen sechs Empfehlungen, die speziell an die EU-Organe und -Einrichtungen, in deren Eigenschaft als öffentliche Verwaltung der EU gerichtet sind. Sie betreffen eine Vielzahl von Fragen, von der Einstellung und den Beschäftigungsbedingungen bis hin zur Zugänglichkeit (des baulichen Umfelds sowie der Informationen), dem Zugang zur Justiz, der Krankenversicherung und dem integrativen Unterricht für behinderte Kinder von EU-Bediensteten. Zwei zusätzliche Empfehlungen, die sich auf den Umsetzungsmechanismus und die Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft beziehen, betreffen sowohl die EU-Politik als auch die EU-Verwaltung.

Diese Empfehlungen unterliegen den allgemeinen Folgemaßnahmen: Die EU ist verpflichtet, die in den „Abschließenden Bemerkungen“ enthaltenen Empfehlungen innerhalb der nächsten Jahre umzusetzen und dem CRPD-Ausschuss bis zum 23. Januar 2021 über deren Umsetzung Bericht zu erstatten.<sup>3</sup> Gemäß dem vereinfachten Berichterstattungsverfahren des Ausschusses<sup>4</sup>, das für die regelmäßigen Berichte über das Übereinkommen eingerichtet wurde, um dessen wirksame und fristgerechte Umsetzung durch die Vertragsstaaten zu vereinfachen, forderte der Ausschuss die EU

---

<sup>3</sup> Drei Bereiche machen umgehende Maßnahmen erforderlich: 1. Aktualisierung der Zuständigkeitserklärung 2. Annahme des Europäischen Rechtsakts über die Zugänglichkeit und 3. Anpassung der Zusammensetzung des EU-Überwachungsrahmens an die Pariser Grundsätzen. Die Berichterstattung zu diesen drei Empfehlungen muss innerhalb von 12 Monaten nach den abschließenden Bemerkungen erfolgen.

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Simplifiedreportingprocedure.aspx>

auf, in Erwägung zu ziehen, den Umsetzungsbericht ein Jahr vor Ablauf der Frist vorzulegen.

## **Die Empfehlungen des CRPD-Ausschusses der VN an die öffentliche Verwaltung der EU**

### **Artikel 5 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung**

Für alle EU-Beschäftigten mit Behinderungen oder mit behinderten Familienmitgliedern sind angemessene Vorkehrungen zu treffen, die sie benötigen, um ihre Rechte aus der Arbeitsbeziehung und verbundenen Beziehungen gleichberechtigt mit anderen zu genießen (Randnr. 79 der abschließenden Bemerkungen).

### **Artikel 13 Zugang zur Justiz**

Die EU sollte den uneingeschränkten Zugang zur Justiz gewährleisten und alle entsprechenden Hindernisse beseitigen, einschließlich physischer und prozeduraler sowie mit der Rechtsfähigkeit zusammenhängender Hemmnisse in den EU-Gerichten (Randnr. 81).

### **Artikel 21 Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen**

Die EU sollte die uneingeschränkte Anwendung der Normen zur Barrierefreiheit im Internet auf den Websites aller EU-Organen sicherstellen und sollte im Umgang mit Behörden Informationen in Gebärdensprache, Brailleschrift, ergänzende und alternative Formen der Kommunikation und andere geeignete Formen, Mittel und Formate der Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stellen, einschließlich einfach zu lesende Formate (Randnr. 83).

### **Artikel 24 Bildung**

Die EU sollte sicherstellen, dass für alle Schüler mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden, damit diese ihr Recht auf eine hochwertige und integrative Bildung an den Europäischen Schulen genießen können.

Die Europäischen Schulen sollten eine Politik der Nichtzurückweisung aufgrund von Behinderung umsetzen und eine hochwertige, integrative Bildung für Schüler mit Behinderungen gewährleisten (Randnr. 85).

### **Artikel 25 Gesundheit**

Das Gemeinsame Krankenfürsorgesystem der EU sollte überarbeitet werden, um behinderungsbedingten Gesundheitsbedürfnissen gemäß dem Übereinkommen gerecht zu werden (Randnr. 87).

### **Artikel 27 Arbeit und Beschäftigung**

Die EU sollte als Vorbild agieren und in allen EU-Organen die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen erhöhen (Randnr. 89)

### **Artikel 33 Innerstaatliche Durchführung und**

Die Europäische Union sollte in Betracht ziehen, dass ein interinstitutioneller Koordinierungsmechanismus eingerichtet wird und in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen

<b>Überwachung</b>	Stellen der Europäischen Union Anlaufstellen benannt werden (Randnr. 77)
<b>Artikel 4 Absatz 3 Allgemeine Verpflichtungen</b>	„Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“ (Querschnittsthema)

## 2. Behindertenrechte in den EU-Organen: der Rechtsrahmen

### 2.1 Primärrecht

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund einer Behinderung ist Teil der Grundwerte der EU und im Primärrecht der Union verankert, insbesondere in Artikel 10 AEUV („Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, 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.“) und in der Charta der Grundrechte, die eine Reihe von Verweisen auf Behinderung und Nichtdiskriminierung enthält (z. B. Artikel 26 zur „Integration von Menschen mit Behinderung“). Die EU-weite Anwendung der Charta wird von der Kommission im Detail überwacht, wobei die Ergebnisse in der Form eines jährlichen Berichts vorgelegt werden.<sup>5</sup>

Das CRPD ist ein fester Bestandteil des Unionsrechts, was vom Europäischen Gerichtshof in der historischen Entscheidung in den verbundenen Rechtssachen C-335/11 und C-337/11 *HK Danmark* bestätigt wurde.<sup>6</sup> In den vorläufigen Bemerkungen zu dieser Rechtssache bestätigte der Gerichtshof erneut die verbindliche Rechtswirkung des CRPD und erinnerte an dessen Vorrang vor sekundärem Unionsrecht: „Die Organe der Union sind aber, wenn von Letzterer Übereinkünfte geschlossen werden, nach Art. 216 Abs. 2 AEUV an diese gebunden; diese Übereinkommen haben daher gegenüber Rechtsakten der Union Vorrang.“ Ferner argumentierte der Gerichtshof wie folgt: „Der Vorrang der von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Rechts gebietet es, diese Bestimmungen nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen“.

### 2.2. Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 und Sekundärrecht

Seit 2010 hat der Abschluss des CRPD durch die EU einen wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der EU-Behindertenpolitik gehabt. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen. Die im November 2010 vor dem Beitritt der EU zum CRPD angenommene Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 bildet den operationellen Rahmen zur Sicherstellung der Umsetzung des Übereinkommens auf EU-Ebene. Ihr Untertitel - „Erneuertes Engagement für ein barrierefreies Europa“ - ist sehr ehrgeizig. Viele ihrer acht wichtigsten Aktionsbereiche (Zugänglichkeit, Teilhabe, Gleichstellung, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, sozialer Schutz, Gesundheit und Maßnahmen im Außenbereich) und die allgemeinen Durchführungsinstrumente (Bewusstseinsbildung, Bereitstellung von finanziellen Mitteln, Statistik und

---

<sup>5</sup> Der jüngste Bericht ist derjenige von 2014: Europäische Kommission, Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2014.

<sup>6</sup> „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens bilden folglich seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung.“

Datensammlung sowie Überwachung) betreffen unter anderem die EU-Organe als öffentliche Verwaltung unmittelbar.

Was die EU-Organe angeht, unterstreicht die Strategie deren Verpflichtungen gemäß CRPD und enthält eine Reihe von Verpflichtungen, wobei viele auf die Zugänglichkeit der Organe ausgerichtet sind (z. B. Wege zur Vereinfachung der Verwendung von Gebärdensprachen und Brailleschrift im Umgang mit den EU-Organen).

Der begleitende Aktionsplan der Strategie für 2010-2015 umfasst vier spezifische Aktionen im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung der EU:<sup>7</sup>

- Maßnahmen in Bezug auf Beschäftigungsfragen von Menschen mit Behinderungen in den EU-Organen
- Einstellung: Verbesserung der Zugänglichkeit von Prüfungszentren, IT-Tools, Auswahlverfahren und angemessene Vorkehrungen
- Verbesserung der Zugänglichkeit der Gebäude, Websites und Veranstaltungen der EU sowie der IT-Tools, Applikationen und Dokumente
- Einrichtung einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Umsetzung des Übereinkommens seitens der EU.

Eine Reihe von Rechtsakten, die Teil des Sekundärrechts der EU sind, sehen explizit das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und uneingeschränkte Zugänglichkeit vor. Diese Rechtsinstrumente und Bestimmungen sind an die Mitgliedstaaten gerichtet und folglich verbindlich. Selbst wenn sie für die EU-Verwaltung nicht verbindlich sind, kann ihr Inhalt Grundsätze widerspiegeln, die von den EU-Organen als öffentliche Behörden ebenfalls getragen werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung, die nur für die Mitgliedstaaten verbindlich ist.<sup>8</sup> Wie jedoch in Kapitel 2.3.1 ausgeführt, haben die EU-Organe einen Großteil der in der Richtlinie enthaltenen Definition des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“ für das Statut der Beamten der EU wortwörtlich übernommen.

Mit dem Richtlinienvorschlag zum barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen<sup>9</sup> versucht das Parlament, noch einen Schritt weiter zu gehen. In seinem Standpunkt aus der ersten Lesung, über den am 26. Februar 2014 abgestimmt wurde,<sup>10</sup> nahm das Parlament einen Änderungsantrag an, in dem ein neuer Erwägungsgrund

---

<sup>7</sup> Vorläufiger Plan zur Umsetzung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Liste der Maßnahmen 2010-2015. SEK(2010) 1324. 15.11.2010, S. 20.

<sup>8</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. ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000, vgl. Artikel 21: „Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.“

In dieser für die öffentlichen und privaten Sektoren in den EU-Mitgliedstaaten geltenden Richtlinie werden die Mindestvorschriften für den Schutz vor (direkter und indirekter) Diskriminierung u.a. aufgrund von Behinderung im Bereich der Beschäftigung (auch der Einstellung) und der beruflichen Bildung definiert.

<sup>9</sup> COM(2012) 721.

<sup>10</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen. P7\_TA(2014)0158.



eingefügt wurde, in dem die EU-Organe aufgefordert werden, die in der Richtlinie enthaltenen Pflichten freiwillig einzuhalten, um mit gutem Beispiel voranzugehen: *Obwohl diese Richtlinie nicht für die Websites der Unionsorgane gilt, sollten diese Institutionen den in dieser Richtlinie enthaltenen Anforderungen nachkommen und mit gutem Beispiel vorangehen.*“ (Änderungsantrag 5; Erwägungsgrund 2 b (neu)).<sup>11</sup>

In diesem Kontext ebenfalls zu erwähnen ist die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge 2014/24/EU,<sup>12</sup> in der die Frage der Anwendbarkeit über die Mitgliedstaaten hinaus angegangen wird: *„Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet und findet keine Anwendung auf Beschaffungen internationaler Organisationen in deren eigenem Namen und für eigene Rechnung. Es sollte jedoch geklärt werden, inwieweit diese Richtlinie auch auf Beschaffungen angewendet werden sollte, die spezifischen internationalen Bestimmungen unterliegen“* (Erwägungsgrund 21). Die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge ist im Kontext der Behindertenrechte von großer Bedeutung, da darin die Zugänglichkeitsanforderungen für Menschen mit Behinderungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens umfassend angegangen werden. Sie gilt als ein gutes Beispiel für die Einhaltung des CRPD-Übereinkommens.

## 2.3. EU-Statut

### 2.3.1. Stärkung der Behindertenrechte durch die Reformen des Statuts von 2004 und 2014

In den abschließenden Bemerkungen empfiehlt der CRPD-Ausschuss der EU, sicherzustellen, dass für alle Beschäftigten der Europäischen Union mit Behinderungen oder mit behinderten Familienmitgliedern angemessene Vorkehrungen getroffen werden, damit diese ihre Rechte aus der Arbeitsbeziehung und verbundenen Beziehungen gleichberechtigt mit anderen genießen können (Randnr. 79).

Die Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten der mehr als 50 Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU, aus denen die „öffentliche Verwaltung der EU“ besteht, sind im EU-Statut enthalten. Als Teil ihrer Grundprinzipien enthalten sie eine Verpflichtung zur Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, wodurch Folgendes verboten wird: *„Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer **Behinderung**, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“*. Der oben genannte Grundsatz der Nichtdiskriminierung

<sup>11</sup> Während der Standpunkt des Rates zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes noch nicht vorlag, hat die Kommission in ihrer Antwort auf die Entschließung des EP bereits unterstrichen, dass sie nicht beabsichtigt, diese Änderung zu akzeptieren.

<sup>12</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG. ABl. L 94 vom 28. März 2014, S. 65 ff.

wurde durch die Reform des Statuts von 2004<sup>13</sup> eingeführt, die - was die Rechte der Menschen mit Behinderungen angeht - einen wichtigen Schritt nach vorne darstellt. Zuvor waren die Ansprüche im Zusammenhang mit Behinderungen weitgehend auf spezifische ergänzende Familien- und Waisenzulagen für behinderte Kinder von Beamten beschränkt.

Abgesehen von der expliziten Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung führte die Reform von 2004 folgende Bestimmungen im Zusammenhang mit Behinderungen ein:

- Unbezahlter Urlaub aus persönlichen Gründen kann einem Bediensteten gewährt werden: „um seinen Ehegatten, einen Verwandten in aufsteigender oder absteigender gerader Linie, einen Bruder oder eine Schwester in Fällen ärztlich bescheinigter schwerer Erkrankung oder Behinderung zu unterstützen“ (Artikel 40 Absatz 2 Ziffer iii).
- Urlaub aus familiären Gründen kann beantragt werden, um einen Verwandten zu betreuen, wenn diese Person schwer krank oder behindert ist (Kind, Eltern oder Geschwister). Dieser Anspruch gilt für einen Zeitraum von maximal neun Monaten einmalig während der Laufbahn eines Beamten, wobei der Bedienstete kein Grundgehalt aber eine geringfügige Vergütung erhält (Artikel 42b).
- Die Bediensteten haben Anspruch auf eine Teilzeitbeschäftigung zur Betreuung des Ehegatten, eines Verwandten in aufsteigender oder absteigender gerader Linie, eines Bruders oder einer Schwester, wenn diese Person schwer krank oder behindert ist (Artikel 55a Absatz 2 Buchstabe e).
- Der Anspruch auf Mutterschaftsurlaub wurde bei Geburt eines behinderten Kindes oder bei schwerer Erkrankung (von 20) auf 24 Wochen verlängert (Artikel 58).
- Ebenso wurde der Anspruch auf Dienstbefreiung zur Adoption eines Kindes auf 24 Wochen (anstatt 20) verlängert, sofern das Kind eine Behinderung aufweist (Anhang V Artikel 6).
- Mit der Reform wurde auch das Konzept der „angemessenen Vorkehrungen“ eingeführt (Artikel 1d Absatz 4).

Die Einfügung des Konzepts der **angemessenen Vorkehrungen** für Menschen mit Behinderungen stellt eine Neuheit des Statuts dar. Dadurch ist der Arbeitgeber verpflichtet, das Arbeitsumfeld an eine Person mit Behinderungen anzupassen, damit diese in der Lage ist, ihre Arbeit unter denselben Bedingungen wie ein nichtbehinderter Kollege auszuführen. Dies kann die Form physischer/materieller oder organisatorischer/administrativer Maßnahmen annehmen, wie beispielsweise die Barrierefreiheit bestehender Infrastrukturen oder die Anpassung der Arbeitsausrüstung oder der Arbeitspläne. Seit 2011 wird im allgemeinen Haushaltsplan der EU explizit auf das CRPD verwiesen; er enthält spezifische Haushaltsmittel in Bezug auf die Bedürfnisse von Bediensteten, Praktikanten und Besuchern und für behindertengerechte Dienste.

Das Statut sieht vor, dass eine behinderte Person als arbeitsfähig betrachtet wird, wenn „sie vorbehaltlich der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen die wesentlichen

---

<sup>13</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften. ABl. L 124 vom 27. April 2004, S. 1 ff.

Aufgaben ihrer Stelle erfüllen kann“ (Artikel 1d Absatz 4). Einige EU-Organe (z. B. die Kommission und das Parlament) haben spezifische Durchführungsbestimmungen und/oder praktische Leitlinien<sup>14</sup> in Bezug auf die in Artikel 1d Absatz 4 des Statuts genannten Bestimmungen angenommen, um so den Ansatz zu systematisieren mittels Verfahren, z. B. zur Einholung einer Anerkennung für eine Behinderung, der Beantragung angemessener Vorkehrungen oder durch die Definition dessen, was eine unangemessene Belastung des Arbeitgebers im Kontext der angemessenen Vorkehrungen darstellt.

Selbst wenn das Konzept der angemessenen Vorkehrungen für das EU-Verwaltungsrecht neu ist, bestand es bereits in anderen EU-Rechtsinstrumenten, als es erstmals in das Statut aufgenommen wurde: Insbesondere die im Jahr 2000 angenommene Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung enthält eine derartige Bestimmung (Artikel 5 der Richtlinie). Auch vor der Gleichbehandlungsrichtlinie waren Anpassungen des Arbeitsplatzes (des baulichen Umfelds und der Infrastrukturen) unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse von Beschäftigten mit einer Behinderung bereits Gegenstand der Richtlinie 89/654/EWG vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten.<sup>15</sup>

Was die Definition des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“ angeht, lehnt sich das Statut an die Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung an, was übrigens auch für die Grenzen dieser rechtlichen Verpflichtung gilt („es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten“), wie dem nachstehend Vergleich zu entnehmen ist.

---

<sup>14</sup> Europäische Kommission: GD Humanressourcen und Sicherheit: Guidance on the duty to reasonable accommodation for people with disabilities. Februar 2015.

Europäisches Parlament: Internal rules implementing Article 1d(4) of the Staff Regulations (Persons with a disability). 1.4.2015.

<sup>15</sup> Anhang I Vorschrift 20 sieht Folgendes vor: „Die Arbeitsstätten sind gegebenenfalls behindertengerecht zu gestalten. Dies gilt insbesondere für Türen, Verbindungswege, Treppen, Duschen, Waschgelegenheiten und Toiletten, die von Behinderten benutzt werden, sowie für Arbeitsplätze, an denen Behinderte unmittelbar tätig sind.“

Definition des Begriffs „angemessene Vorkehrungen“	
<b>Statut der Beamten Artikel 1d Absatz 4</b>	<i>„Als „angemessene Vorkehrungen“ für die wesentlichen Aufgaben der Stelle gelten geeignete Maßnahmen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einer Person mit einer Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten.“</i>
<b>Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung Artikel 5</b>	<i>„Um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Menschen mit Behinderung zu gewährleisten, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen. Das bedeutet, dass der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um den Menschen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten.“</i>
<b>CRPD Artikel 2</b>	<i>„Angemessene Vorkehrungen` [sind] 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“.</i>

Die Reform des Statuts von 2013<sup>16</sup>, die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, führte zu weiteren Verbesserungen für Bedienstete mit Behinderungen und für Bedienstete mit behinderten Familienmitgliedern. Diese Bestimmungen gehen auf den Beitritt der EU zum CRPD zurück. Es wurde insbesondere Folgendes geändert:

- Anpassung der Definition von Menschen mit Behinderungen an die im CRPD enthaltene Definition;
- Aufnahme von Bestimmungen, die positive Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen zulassen und
- Aufnahme von Bestimmungen zugunsten von EU-Beamten, die behinderte Familienmitglieder haben.

	<b>Statut der Beamten (2014)</b>	<b>CRPD</b>
<b>Definition des Begriffs „Behinderung“</b>	<i>„eine Person [gilt] als behindert, wenn sie langfristige körperliche, seelische, geistige Beeinträchtigungen oder Sinnesbeeinträchtigungen hat, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Hindernissen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“</i>	<i>„Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“ (Artikel 1)</i>

<sup>16</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1023/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Union und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union. ABl. L 28729 vom 29. Oktober 2013, S. 15 ff.

	(Artikel 1d Absatz 4)	Dies ist streng genommen nur ein Hinweis, denn das CRPD betrachtet die „Behinderung“ als ein sich weiterentwickelndes Konzept (Erwägungsgründe) und deshalb ist im CRPD keine verbindliche Definition enthalten.
<b>Positive Maßnahmen<sup>17</sup></b>	„Der Grundsatz der Gleichbehandlung hindert die Anstellungsbehörden der Organe nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit von Personen mit Behinderungen oder zur Beseitigung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezielle Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“ (Artikel 1d Absatz 4)	„Besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens.“ Artikel 5 Absatz 4
<b>Behinderte Familienmitglieder</b>	Das Statut von 2014 sieht zusätzliche Maßnahmen in Bezug auf Familienmitglieder vor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Elternurlaubsansprüche wurden für Eltern mit unterhaltsberechtigten Kindern mit einer Behinderung verdoppelt und deren Vergütung während des Elternurlaubs ist geringfügig höher (Artikel 42a)</li> <li>• In erheblichen Härtefällen kann ein Bediensteter eine Arbeitszeitverkürzung in Anspruch nehmen und ohne Kürzung der Vergütung nur zu 95 % arbeiten, um ein unterhaltsberechtigtes Kind bis zum Alter von 14 Jahren zu betreuen (Artikel 55a Absatz 2 Buchstabe d)</li> </ul>	„Menschen mit Behinderungen und ihre Familienangehörigen [sollen] den erforderlichen Schutz und die notwendige Unterstützung erhalten [...], um es den Familien zu ermöglichen, zum vollen und gleichberechtigten Genuss der Rechte der Menschen mit Behinderungen beizutragen“ (Erwägungsgrund x)

Abgesehen vom Statut, das für die gesamte öffentliche Verwaltung der EU verbindlich ist, haben einige Organe und Einrichtungen interne Leitlinien, Durchführungsbestimmungen und Praktiken in Bezug auf die Regelung ihrer behinderungsbezogenen Pflichten gegenüber Bediensteten und im Umgang mit der Öffentlichkeit angenommen.

Zum Abschluss der Regeln betreffend behinderte (oder schwerkranke) Familienmitglieder von EU-Bediensteten sei die Entscheidung 2006/6/EG<sup>18</sup> des Rates

<sup>17</sup> Das Konzept der „positiven Maßnahme“ bestand im Unionsrecht bereits: Auch die Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung gestattet „positive Maßnahmen“ auf dem Arbeitsmarkt, um Menschen mit Behinderungen gleichzustellen und die Nachteile der Menschen mit Behinderungen auszugleichen.

erwähnt. Diese sieht eine finanzielle Unterstützung des überlebenden Ehegatten eines EU-Beamten vor, sofern dieser behindert oder länger krank ist.

### **2.3.2. Der Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Einstellung und Beschäftigung**

Das CRPD enthält eine Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen (Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe g). In den abschließenden Bemerkungen wird die EU dringend dazu aufgefordert, diesbezüglich als Vorbild aufzutreten und folglich die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in allen EU-Organen auszubauen (Randnr. 89).

Was die Einstellung und Beschäftigung angeht, gilt bei den EU-Organen eine Gleichstellungspolitik. Mehrere Organe haben spezifische „Kodizes beispielhaften Verhaltens bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen“ angenommen.<sup>19</sup>

#### **2.3.2.1. Lückenhafte Statistiken in Bezug auf behinderte Bedienstete**

Es scheint keine statistischen Daten über die Anzahl der beschäftigten EU-Bediensteten mit Behinderungen zu geben. Dies steht in Zusammenhang mit dem Datenschutz, aber auch mit der Tatsache, dass eine etwaige Datenerfassung von der Bereitschaft des Bediensteten abhängt, seine Behinderung offenzulegen. Und selbst im Falle einer freiwilligen Eigenerklärung, muss die Datenerfassung auf einer soliden Methode basieren. Personalerhebungen, die in verschiedenen EU-Organen durchgeführt wurden, haben keine verlässlichen Zahlen hervorgebracht, was teilweise auf die geringe Rücklaufquote und teilweise auf die Formulierung einiger Fragen zurückgeht. Artikel 31 des CRPD sieht vor, dass zur wirksamen Umsetzung des Übereinkommens das Erfassen von aufgeschlüsselten Daten als Grundlage für eine auf Informationen basierende Politikgestaltung erforderlich macht. Ein Mangel an spezifischen statistischen Daten macht es schwer, einen etwaigen Anstieg der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu messen.

Verlässliche Daten können beispielsweise über die Anträge in Bezug auf angemessene Vorkehrungen und aus Anträgen auf die offizielle Anerkennung einer Behinderung seitens des Organs abgeleitet werden. Eine derartige Anerkennung führt bei den Bediensteten mit Behinderungen (oder mit unterhaltsberechtigten behinderten Familienmitgliedern) zum Anspruch auf Erstattung der im Zusammenhang mit der

---

<sup>18</sup> Entscheidung des Rates vom 12. Dezember 2005 zur Annahme der Regelung zur Festlegung der Modalitäten für die Gewährung einer finanziellen Unterstützung zur Ergänzung der Versorgungsbezüge des überlebenden Ehegatten, der an einer schweren oder längeren Krankheit leidet oder der behindert ist (2006/6/EG, Euratom). ABl. L 5, vom 10. Januar 2006, S. 15.

<sup>19</sup> Europäisches Parlament: Beschluss des Präsidiums vom 22. Juni 2005; Europäische Kommission: Beschluss C(2003) 4362 der Kommission vom 25. November 2003; Kodex des Europäischen Gerichtshofs, angenommen im Oktober 1999; Kodex des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, angenommen im September 1998.

Behinderung angefallenen Kosten, die nicht von der Krankenversicherung getragen werden.<sup>20</sup> Das Statut sieht (in Artikel 1d Absatz 4) Folgendes vor: „Diese Beeinträchtigung ist gemäß dem in Artikel 33 festgelegten Verfahren festzustellen“, was eine Prüfung durch den Vertrauensarzt des Organs erforderlich macht. Es sei jedoch angemerkt, dass bei dieser Definition, trotz des vom CRPD geförderten sozialen Ansatzes, die medizinische Definition der Behinderung beibehalten wird.

### **2.3.2.2. Einstellung**

Generell können Bedienstete nur dann eingestellt werden, wenn sie körperlich dazu in der Lage sind, ihren Pflichten nachzukommen (Artikel 28 Buchstabe e des Statuts). Gemäß Artikel 4 des Statuts kann eine behinderte Person eingestellt werden, wenn „sie vorbehaltlich der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen die wesentlichen Aufgaben ihrer Stelle erfüllen kann“, vorausgesetzt sie erfüllt die Anforderungen gemäß Artikel 28 Buchstabe e.

Bei allen spezifischen Stellenangeboten einzelner EU-Organe oder -Einrichtungen und allen vom Europäischen Amt für Personalauswahl durchgeführten Auswahlverfahren<sup>21</sup> werden die Grundsätze der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung explizit eingehalten. Das EPSO hat eine Behindertenpolitik entwickelt, die in den allgemeinen Bestimmungen für allgemeine Auswahlverfahren enthalten ist.<sup>22</sup> Diese Bestimmungen sind fester Bestandteil der Bekanntmachung eines Auswahlverfahrens und enthalten einen detaillierten Abschnitt zu den besonderen Bedürfnissen (Abschnitt 2.1.5.). Für alle Bewerber mit besonderen Bedürfnissen werden maßgeschneiderte angemessene Vorkehrungen während jeder Phase des Auswahlverfahrens vorgesehen. Gemäß EPSO erhält das Amt jedes Jahr mehr als 300 Anträge in Bezug auf angemessene Vorkehrungen im Zusammenhang mit einer Behinderung oder einer Erkrankung.<sup>23</sup> Das Amt beschäftigt einen internen Experten in Bezug auf Fragen angemessener Vorkehrungen, der sicherstellt, dass das Verfahren nach bewährten Praktiken abläuft. Beispiele derartiger vom EPSO erbrachter angemessener Vorkehrungen umfassen: Hilfe und Unterstützung; zusätzliche Zeit; Gebärdensprachdolmetschung für gehörlose Bewerber; kompensatorische Software (z. B. Braille-Tastatur, Bildschirmleser); Tests in Brailleschrift. Ferner entsprechen die Prüfungszentren für computergestützte Tests den Kriterien der physischen Zugänglichkeit.

Wie in der Integrationspolitik des EPSO vorgesehen, gibt es keine getrennten Auswahlverfahren für Bewerber mit Behinderungen. Alle Bewerber werden denselben Tests unterzogen. Um jedoch mehr Bewerber mit Behinderungen anzuziehen, beabsichtigt das EPSO in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Behindertenforum, gezielt Behinderte anzusprechen.

---

<sup>20</sup> Weitere Einzelheiten zur „Zusätzlichen Hilfe für Behinderte“ sind in Kapitel 6 enthalten.

<sup>21</sup> EPSO ist für die Auswahl von ständigen und Vertragsbediensteten für EU-Organe und -Agenturen verantwortlich.

<sup>22</sup> ABl. 2015/070 A vom 27. Februar 2015, S. 1-31.

<sup>23</sup> E-Mail-Verkehr mit EPSO, 7. März 2016.

Was das CRPD angeht, legte das EPSO der Kommission als Anlaufstelle für die Umsetzung des Übereinkommens einen spezifischen Aktionsplan vor.

### **2.3.2.3. Programme für positive Maßnahmen**

Die Frage der Programme für positive Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen wird kontrovers diskutiert. Einige bevorzugen die Integration und keine derartigen Programme, da ein allein auf den Verdiensten basierendes Auswahlverfahren für alle fairer sei, insbesondere auch für Menschen mit Behinderungen, solange angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Andere glauben, dass allein positive Maßnahmen wirklich einen Unterschied ausmachen und das Beschäftigungsniveau von Menschen mit Behinderungen erhöhen können.

Gemäß Artikel 5 Absatz 4 CRPD sind positive Maßnahmen explizit zulässig als „[b]esondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind“. Das EU-Statut enthält eine Bestimmung für positive Maßnahmen; der Wortlaut dieser Bestimmung lässt jedoch darauf schließen, dass derartige Maßnahmen sich auf bereits bei den EU-Organen eingestellte Bedienstete und nicht auf deren Einstellung beziehen, da positive Maßnahmen wie folgt definiert werden: „Der Grundsatz der Gleichbehandlung hindert die Anstellungsbehörden der Organe nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit von Personen mit Behinderungen oder zur Beseitigung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezielle Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“ (Artikel 1d Absatz 4)

Programme für positive Maßnahmen sind in den Organen selten; es scheint, als greife nur das Europäische Parlament darauf zurück. Gemäß dem Kodex beispielhaften Verhaltens bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen des Parlaments von 2005 gibt es zwei Programme, eines für Vertragsbedienstete und eines für Praktikanten mit Behinderungen. Beide Programme sollen behinderten Personen eine sinnvolle Arbeitserfahrung ermöglichen und das Bewusstsein der Bediensteten des Parlaments für Behinderungen schärfen, d. h. sie sollen eine Erfahrung des gegenseitigen Lernens ermöglichen.

Was die Praktikanten angeht, gibt es bereits seit 2007 ein Programm für fünfmonatige bezahlte Praktika für Menschen mit Behinderungen, was zuerst als ein gesondertes Programm gehandhabt wurde. Seit Herbst 2015 ist dieses Programm Teil des allgemeinen Programms der Robert-Schuman-Praktika. Bislang hat das Parlament mehr als 130 Praktikanten im Rahmen dieses Programms aufgenommen. Um die Zielgruppe über dieses Programm zu informieren, wird es auch vom Europäischen Behindertenforum unterstützt.

Das andere Programm für positive Maßnahmen zielt auf die Einstellung von Vertragsbediensteten mit Behinderung ab. Die Zielgruppe besteht aus behinderten Personen, die das CAST-Auswahlverfahren bestanden und noch nie zuvor für ein EU-Organ oder eine EU-Einrichtung gearbeitet haben. Eine spezifische



Haushaltsbestimmung sieht deren Einstellung als Vertragsbedienstete für einen Zeitraum von einem Jahr vor. Dieses Programm basiert auf dem Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Vielfalt (2009-2013)<sup>24</sup> und wurde auch in den Folgeaktionsplan für den Zeitraum 2014-2019 aufgenommen.

### **2.3.3. Einschlägiges Fallrecht und Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten**

Der Europäische Bürgerbeauftragte und der Europäische Gerichtshof wurden im Rahmen einer Reihe von Rechtssachen im Bereich des öffentlichen Dienstes im Zusammenhang mit Behinderungen angerufen. Diese Rechtssachen belegen, dass die EU-Verwaltung bei Entscheidungen über die individuellen Rechte von Bediensteten über ein gewisses Maß an Ermessensspielraum verfügt. Derartige Entscheidungen müssen den geltenden Verwaltungsregeln entsprechen und gleichzeitig der Pflicht, für das Wohl des Bediensteten zu sorgen, Rechnung tragen. Diese Rechtssachen betreffen hauptsächlich die doppelte Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder, den Krankenversicherungsschutz und die Zugänglichkeit. Rechtssachen im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit und der Gesundheitsversorgung werden in den diesbezüglichen Kapiteln erörtert. Generell dienen die angeführten Rechtssachen als Beispiele und stellen keine erschöpfende Aufstellung dar.

Was die oben genannten auf dem Statut basierenden Rechte angeht, beziehen sich die meisten der Rechtssachen auf die doppelte Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder, die gemäß Artikel 67 Absatz 3 des Statuts *„durch besondere mit Gründen versehene Verfügungen der Anstellungsbehörde auf den doppelten Betrag erhöht werden [kann], wenn durch ärztliche Unterlagen nachgewiesen wird, dass das betreffende Kind eine Behinderung oder eine Langzeitkrankheit hat, die dem Beamten erhebliche Ausgaben verursacht.“* Die doppelte Zulage ist dazu bestimmt, die finanzielle Belastung, die mit der Behinderung oder der Erkrankung des Kindes des Beamten einhergeht, in gewissem Maße auszugleichen.

In den beiden ersten nachstehend genannten Rechtssachen hob der Gerichtshof eine Zurückweisung des (fortgesetzten) Anspruchs auf Auszahlung der doppelten Zulage auf.

- Im Urteil in der Rechtssache *F-130/12 CI gegen Europäisches Parlament* vom 22. Mai 2014 annullierte das Gericht für den öffentlichen Dienst die Entscheidung der Verwaltung, die doppelte Zulage für das behinderte Kind des Klägers nicht zu erneuern. Bevor diese Rechtssache vor Gericht gebracht wurde, hatte der Beamte eine Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten eingelegt. Das Gericht stellte Folgendes fest: *„Unter diesen Umständen hält sich die Verwaltung bei der Abwägung des dienstlichen Interesses mit dem der betreffenden Beamtin nicht innerhalb vernünftiger Grenzen und macht von ihrem Ermessen bei der Durchführung der*

---

<sup>24</sup> Der Aktionsplan wurde am 9. März 2009 vom Präsidium angenommen. Unter dem Titel II.3 „Einleitung/Verfolgung positiver Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von behinderten Personen“ wird darin unter Buchstabe b die Einrichtung positiver Maßnahmen für die Einstellung von behinderten Personen als Vertragsbedienstete gefordert.

*einvernehmlichen Lösung, die vom Europäischen Bürgerbeauftragten vorgeschlagen wurde und mit der sich die Parteien einverstanden erklärt haben, offensichtlich fehlerhaft Gebrauch, wodurch sie ihre Fürsorgepflicht gegenüber der betreffenden Beamtin verletzt.“*

- In der Rechtssache T-33/04 *Weißenfels* gegen Europäisches Parlament legte ein EU-Beamter Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Organs ein, das von der doppelten Zulage für ein unterhaltsberechtigtes Kind den Betrag der Sonderzulage abzog, die vom Luxemburger Hilfsfonds für behinderte Kinder bezahlt worden war, wobei das Gericht dahingehend argumentierte, dass die beiden Zulagen nicht derselben Natur seien. Das Gericht erster Instanz wies den Antrag zurück. Der Gerichtshof, an den der Kläger sich wandte, entschied am 18. Dezember 2007 zugunsten des Beamten und seines behinderten Kindes und annullierte das angefochtene Urteil (Rechtssache C-135/06 P).
- Der Fall 1953/2008/MF, eine Beschwerde eines Beamten, die beim Europäischen Bürgerbeauftragten eingereicht wurde, ähnelt der Rechtssache *Weißenfels*. Auch in diesem Fall geht es um die Luxemburger Sonderzulage für behinderte Kinder. In diesem Fall stellte der Europäische Bürgerbeauftragte fest, dass die Verweigerung des Organs, die doppelte Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder zu bezahlen, einen Missstand darstellt. Der Europäische Bürgerbeauftragte stellte in Bezug auf die Verweigerung des Organs Folgendes fest, dass es nicht mit den Grundsätzen der guten Verwaltung vereinbar sei, den Beschwerdeführer für den illegalen Abzug der Gemeinschaftszulage zu entschädigen und dadurch dem bereits stark belasteten Elternteil eines behinderten Kindes die finanzielle Unterstützung zu verweigern.
- Der Fall 899/2011/TN betrifft einen Beamten, dessen Kind bereits seit Geburt 100 % schwerbehindert ist. Dem Beamten wurde erst ab dem Zeitpunkt der Antragstellung die doppelte Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder gewährt, was - aufgrund der Tatsache, dass er sich der Bestimmung des Statuts nicht bewusst war - erst einige Jahre nach Dienstantritt geschah. In Folge der Untersuchung des Europäischen Bürgerbeauftragten akzeptierte das Organ die Argumentation des Bürgerbeauftragten und gelangte zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer die doppelte Zulage seit seinem Dienstantritt als EU-Beamter hätte erhalten müssen.
- Der Fall 118/2013/AN bezieht sich auf die berufliche Mobilität. Eine Beamtin, die in ein Amt in einem Mitgliedstaat entsandt wurde, wurde aufgrund ihres schwerbehinderten Kindes von der beruflichen Mobilität befreit, solange die Versetzung - die notwendigerweise mit einem Umzug ins Ausland verbunden war - mit dem gesundheitlichen Zustand des Kindes nicht vereinbar gewesen wäre. Das Organ hob die Ausnahmeregelung nach einigen Jahren auf, obgleich sich der Zustand des Kindes nicht geändert hatte. Nach Ansicht des Europäischen Bürgerbeauftragten war es angesichts dieser Umstände unangemessen, die Beamtin zur Mobilität zu zwingen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass ihr diese Pflicht zur Mobilität kurz vor Erreichen der Altersgrenze für die Mobilität (60 Jahre) auferlegt wurde. Das betroffene Organ akzeptierte letztendlich die Empfehlung des Europäischen Bürgerbeauftragten, die Ausnahmeregelung zu verlängern.

### 3. Zugänglichkeit der EU-Organe: Gebäude, Websites und öffentliche Sitzungen

In seinen abschließenden Bemerkungen forderte der CRPD-Ausschuss die EU nachdrücklich auf, die uneingeschränkte Anwendung der Normen zur Barrierefreiheit im Internet auf den Websites aller EU-Organe sicherzustellen und im Umgang mit Behörden Informationen in Gebärdensprache, Brailleschrift, ergänzende und alternative Formen der Kommunikation und andere geeignete Formen, Mittel und Formate der Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen, einschließlich einfach zu lesende Formate (Randnr. 83).

Bereits in der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, dem Politikrahmen der EU in Bezug auf Behinderungen, wird die Frage der Zugänglichkeit der Einrichtungen und Dienste der EU-Organe als ein großes Problem angesprochen. Die im begleitenden Aktionsplan eingegangenen Verpflichtungen zielen auf eine verbesserte Zugänglichkeit der Gebäude, Websites, Veranstaltungen, IT-Tools, Anwendungen und Dokumente der EU zum Nutzen sowohl der EU-Bediensteten als auch der Öffentlichkeit im Umgang mit EU-Organen ab.

#### 3.1. Zugänglichkeit der EU-Gebäude

Lange Zeit lag der Schwerpunkt in Bezug auf das Konzept der Zugänglichkeit beim baulichen Umfeld. Die EU-Organe bemühten sich darum, die eigenen Gebäude sowohl für die Bediensteten als auch für die Besucher barrierefrei zu gestalten, indem die Einhaltung der diesbezüglichen örtlichen Vorschriften und Normen gewährleistet wurde. Diese Normen betreffen Fragen wie den allgemeinen Zugang, die Mobilität innerhalb des Gebäudes, reservierte Parkplätze, Beleuchtung und Beschilderung in Gebäuden, Sanitäreinrichtungen oder Noträumung.

Da jedoch die EU-Verwaltung in einer Vielzahl unterschiedlicher Gebäude angesiedelt ist, ist der barrierefreie Zugang in einigen Gebäuden leichter zu erzielen als in anderen. Dies geht auch aus einem damit in Zusammenhang stehenden Fall des Europäischen Bürgerbeauftragten aus dem Jahr 2007 hervor.<sup>25</sup> In diesem Fall reichte ein Beamter der Kommission, der Rollstuhlfahrer war, Beschwerde ein, weil das Gebäude, in dem sich sein Arbeitsplatz befand (das Beaulieu-Gebäude) für Personen mit Behinderungen und/oder eingeschränkter Mobilität nicht direkt zugänglich war. Was den Beschwerdeführer angeht, wurden die erforderlichen Anpassungen am betreffenden Gebäude letztendlich durchgeführt. Diese Untersuchung des Europäischen Bürgerbeauftragten führte ferner dazu, dass die Kommission die Zugänglichkeit aller

<sup>25</sup> Fall 2631/2007/(JMA)MHZ.

von ihr genutzten Gebäude erfasste, und sich verpflichtete, alle Gebäude uneingeschränkt für Personen mit Behinderungen zugänglich zu machen.

Ein Instrument, das dabei helfen kann, Lücken zu identifizieren, sind Prüfungen der Zugänglichkeit. Das Europäische Parlament führte eine erste Prüfung im Jahr 2003 durch, was interessanterweise das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen war. Eine weitere Prüfung aller Gebäude des Parlaments an allen drei Standorten sowie der Informationsbüros in den Mitgliedstaaten läuft derzeit.

Die Anpassung alter, bereits bestehender Gebäude kann schwierig und kostspielig sein, während es bei Neubauten aus offensichtlichen Gründen viel einfacher ist, die Zugänglichkeitsnormen einzuhalten. Die in diesem Kontext bevorzugte architektonische Lösung ist oft das „universelle Design“ (auch als „Design für alle“ bezeichnet), das von Beginn an die breitestmögliche Nutzung, auch für Menschen mit Behinderungen, erlaubt.<sup>26</sup> Das Parlament wandte den Grundsatz des „Designs für alle“ beispielsweise bei der Einrichtung der Gebäude und der Planung und dem Erwerb von Neubauten an.

Trotz aller Anstrengungen der Organe zur zugänglicheren Gestaltung ihrer Gebäude, ist es oft immer noch eine Herausforderung für Menschen mit beschränkter Mobilität, diese EU-Gebäude dann beispielsweise von der Metro, dem Bahnhof oder dem Flughafen aus zu erreichen. Die Zugänglichkeit des Umfelds liegt selbstverständlich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU-Organe.

### **3.2 Barrierefreiheit der Websites der EU-Organe**

Die Barrierefreiheit der Websites bedeutet, dass jeder, auch Menschen mit Behinderungen, über das Internet etwas aufnehmen, verstehen, navigieren und interagieren kann.<sup>27</sup> Der Begriff bezieht sich auf die Grundsätze und Techniken zur Schaffung von Websites, damit deren Inhalte für alle Nutzer, insbesondere für diejenigen mit Behinderungen, zugänglich sind. Für diese Benutzergruppe ist es wichtig, dass die Websites auf eine Weise gestaltet werden, die eine Interoperabilität mit deren assistiven Technologien (z. B. Bildschirmleser) in Bezug auf Untertitel und einfach zu lesende Texte ermöglicht.

Die im Mai 2010 als eine der Vorreiterinitiativen im Rahmen der Europa-2020-Strategie vorgestellte digitale Agenda für Europa enthält eine Verpflichtung zur Anpassung öffentlicher Websites und Online-Dienste an die international anerkannten Normen zur Barrierefreiheit im Internet (WCAG 2.0)<sup>28</sup>. Es muss jedoch festgestellt werden, dass die

---

<sup>26</sup> Das CRPD fördert das universelle Design generell, auch über das bauliche Umfeld hinaus. Vgl. Artikel 9 Buchstabe h CRPD, in dem die Vertragsstaaten aufgefordert werden *„die Gestaltung, die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme in einem frühen Stadium zu fördern, sodass deren Zugänglichkeit mit möglichst geringem Kostenaufwand erreicht wird“*.

<sup>27</sup> [Definition](#) des World Wide Web Consortium W3C.

<sup>28</sup> Eine digitale Agenda für Europa. KOM(2010) 245 vom 19. Mai 2010, S. 26.

Kommission in ihrer Mitteilung zur Barrierefreiheit des Webs nicht auf die öffentliche Verwaltung der EU verweist.

Eine erste explizite Verpflichtung zur verbesserten Zugänglichkeit der EU-Websites ist in der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 enthalten. Abgesehen von einigen erwähnenswerten Ausnahmen gibt es jedoch bislang keine gemeinsamen Regeln und Verfahren für alle Organe. Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, unternahm das Parlament einen Versuch, dieses Ziel zu erreichen mittels Annahme eines Änderungsantrags zum Vorschlag der Kommission zum barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen (COM(2012) 721), in dem die EU-Organe aufgefordert werden, die Vorgaben der (als Binnenmarktmaßnahme an die Mitgliedstaaten gerichteten) Richtlinie auf freiwilliger Basis einzuhalten. Das Legislativverfahren ist noch anhängig und es ist noch nicht klar, ob diese in erster Lesung angenommene Änderung des Parlaments im endgültigen Text beibehalten wird.

Derzeit gibt es wenige geregelte Bereiche in Bezug auf den barrierefreien Zugang zu EU-Websites. Die Verordnung (EU) Nr. 216/2013 des Rates über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union<sup>29</sup> geht da mit gutem Beispiel voran. Darin wird explizit an die Verpflichtungen der EU gemäß CRPD in Bezug auf die Zugänglichkeit von Informationen (Erwägungsgrund 11) verwiesen. Sie schreibt vor, dass die EUR-Lex-Website zugänglich zu gestalten ist, wobei das Amt für Veröffentlichung für „die Installierung und Erweiterung der technischen Hilfsmittel, mit denen die elektronische Ausgabe des Amtsblatts für alle Nutzer zugänglich gemacht wird,“ verantwortlich ist (Artikel 4). Ein weiteres, wenn auch nicht verbindliches Beispiel sind die neuen Leitlinien der Kommission für die Konsultation der Interessengruppen zu den neuen Rechtssetzungsvorschlägen (oder die Überarbeitung bestehender Rechtsakte), die Teil der Agenda zur besseren Rechtssetzung der Kommission sind. Darin werden Zugänglichkeitsanforderungen berücksichtigt, um Menschen mit Behinderungen die Teilnahme an Konsultationen zu ermöglichen.<sup>30</sup>

Im November 2014 veröffentlichte die Europäische Blindenunion, eine NRO, welche die Interessen aller blinden und sehbehinderten Menschen in Europa vertritt, einen Bericht zur Bewertung der Zugänglichkeit der Websites der Kommission, des Parlaments und des Rates und speziell zur Frage, inwieweit diese Websites den WCAG 2.0-Normen der Konformitätslevels A und AA entsprechen.<sup>31</sup> Die detaillierten Ergebnisse wurden im Anhang zum Bericht „Access denied!“ veröffentlicht.<sup>32</sup> Die Europäische Blindenunion vertritt die Ansicht, dass die EU-Organe ihre Informationen routinemäßig nicht für

---

<sup>29</sup> Verordnung (EU) Nr. 216/2013 des Rates vom 7. März 2013 über die elektronische Veröffentlichung des *Amtsblatts der Europäischen Union*. ABl. L 69, vom 13. März 2013, S. 1-3.

<sup>30</sup> Europäische Kommission: *Better Regulation Guidelines*. SWD(2015) 111. 19.5.2015, S. 76. Auf die Teilnahme von Interessengruppen mit Behinderungen bei Konsultationen wird detaillierter in der begleitenden „Toolbox“ (S. 315) eingegangen. Diese Leitlinien sind nicht verbindlich.

<sup>31</sup> In der Zwischenzeit ist AAA das höchste Level.

<sup>32</sup> Europäische Blindenunion [Access denied! How blind people struggle to access everyday goods, services and information and what the EU can do about it](#). November 2014.  
[Annex I – Overview of the accessibility European Commission website](#)  
[Annex II– Overview of the accessibility European Council website](#)  
[Annex III – Overview of the accessibility European Parliament website](#)

blinde und sehbehinderte Personen zugänglich machen und kam zu der Schlussfolgerung, dass die EU-Organe trotz wiederholter diesbezüglichen Aufforderungen vonseiten der Europäischen Blindenunion nicht sichergestellt hätten, dass ihre eigenen Veröffentlichungen, Konsultationen, Websites und Apps für Blinde und Sehbehinderte zugänglich sind. Dies mache es für die Betroffenen sehr schwer bzw. manchmal sogar unmöglich, zum Legislativprozess Stellung zu nehmen. Diese Einschätzung ist in gewisser Weise überraschend, wenn man bedenkt, dass seit 2010 alle neuen Websites auf dem Europa-Server in Übereinstimmung mit den WCAG 2.0-Normen hätten eingerichtet werden müssen.<sup>33</sup>

Was das Parlament angeht, wurden im Bericht der Europäischen Blindenunion nur wenige Probleme in Bezug auf die Barrierefreiheit festgestellt. Die Bewertung der getesteten Websites der Europäischen Kommission und des Rates war dagegen kritischer; diese Websites wurden als „extrem unzugänglich“ eingestuft.

In der Zwischenzeit hat jedoch der Rat seine *Consilium*-Website umgestaltet und dabei großen Wert auf die Barrierefreiheit und die Nutzbarkeitsmerkmale gelegt. Seit Januar 2015 entspricht die Website dem Level AA der WCAG 2.0-Normen. Zu den derzeitigen Zugänglichkeitsmerkmalen zählen unter anderem die Kompatibilität mit Zugänglichkeitstools, insbesondere Bildschirmleser (z. B. Jaws, NVDA, Windows Eyes, VoiceOver), die Navigation der Website nur unter Verwendung eines Schlüsselbegriffs, oder die Honeypot-Methode anstelle von „Captcha“ in vor Spam geschützten Formen.

Die Kommission arbeitet derzeit auch daran, die eigene Website auf das Level AA der WCAG 2.0-Normen zu bringen.<sup>34</sup> Bei ihrer neuen Webpräsenz, deren erste Teile für 2016 geplant sind, wird sogar angestrebt, sofern möglich, das Level AAA zu erreichen.<sup>35</sup> Ein vor kurzem ergangenes Schreiben<sup>36</sup> des Europäischen Bürgerbeauftragten an die Kommission in Bezug auf den barrierefreien Zugang zu Websites und Instrumenten der Kommission könnte sogar zu einem weiteren Ausbau der diesbezüglichen Anstrengungen führen.

Die Website des EWSA entspricht zu 90 % den WCAG 2.0-Normen des Levels AA; sie wird derzeit überholt, um eine vollumfängliche Einhaltung der Normen garantieren zu können.

Ein Fall des Europäischen Bürgerbeauftragten bezieht sich auf die Zugänglichkeit eines spezifischen EU-Webtools.<sup>37</sup> Ein Bürger beschwerte sich über die geringe Zugänglichkeit

---

<sup>33</sup> „As from January 2010, all new EUROPA websites have to be created in compliancy with the Web Content Accessibility Guidelines 2.0, level AA.“ (Ab Januar 2010 müssen alle neuen EUROPA-Websites unter Einhaltung der Web Content Accessibility Guidelines 2.0, Level AA, eingerichtet werden.) Vgl. Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Webseiten [http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/index_en.htm).

<sup>34</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/ipg/accessibility\\_help/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ipg/accessibility_help/index_en.htm).

<sup>35</sup> SWD(2015) 127, S. 39.

<sup>36</sup> [Schreiben des Europäischen Bürgerbeauftragten an den Präsidenten der Kommission Juncker](#). 16. Februar 2016.

<sup>37</sup> Fall 2228/2013/TN.

des Europass-Lebenslaufs für sehbehinderte Personen. Cedefop, die für das Europass-Webportal zuständige EU-Agentur, reagierte prompt mittels Anpassung des Webportals an die WCAG 2.0-Normen und durch eine verbesserte Zugänglichkeit der herunterladbaren Vordrucke. Was den letztgenannten Punkt angeht, wurden Menschen mit Behinderungen einbezogen durch die Zusammenarbeit mit der Blindenschule in Thessaloniki. Angesichts der rasch umgesetzten Folgemaßnahmen des CEDEFOP stellte der Europäische Bürgerbeauftragte keinen Missstand fest.

### **3.3. Andere Aspekte der Zugänglichkeit: Kommunikation mit den Bürgern und öffentliche Sitzungen**

Die Öffentlichkeit interagiert mit den EU-Organen auch auf andere Weise und nicht nur über die EU-Websites, z. B. über ausgedrucktes Informationsmaterial oder Veranstaltungen wie Konferenzen oder Pressekonferenzen, parlamentarische Ausschusssitzungen oder Anhörungen. In diesem Kontext forderte der CRPD-Ausschuss die EU dringend auf, im Umgang mit Behörden die Informationen in Zeichensprache, Brailleschrift, unter Verwendung ergänzender und alternativer Formen und anderer zugänglicher Mittel und Formate der Kommunikation für Menschen mit Behinderungen in einfach lesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen. Alle guten Praktiken und Initiativen der Organe oder Einrichtungen wären gleichermaßen erwähnenswert. Aufgrund von zeitlichen Auflagen bei der Ausarbeitung dieser Analyse sind jedoch die angeführten Beispiele weitgehend auf das Europäische Parlament beschränkt.

Was die parlamentarischen Ausschusssitzungen und öffentlichen Anhörungen angeht, kann die Dokumentation in alternativen Formaten (z. B. Brailleschrift, Großdruck, einfach zu lesen) zur Verfügung gestellt werden. Ferner lässt das Parlament die Bereitstellung einer Gebärdensprachverdolmetschung und des Specht-to-Text-Systems zu und hat dies bei einigen wenigen Gelegenheiten auch genutzt. Diese positive Erfahrung wirft die Frage auf, ob in der Zukunft alle Ausschusssitzungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden sollten.

Die verbesserte Zugänglichkeit ist auch im Hinblick auf Petitionen ein Problem. Der YETI-Ausschuss prüft derzeit die Möglichkeit, Petitionen, die in Gebärdensprache eingereicht werden, anzunehmen und Brailleschrift bei der Kommunikation mit Petenten zu verwenden, wie in Artikel 21 CRPD vorgesehen. Die Zulassung von Petitionen in Gebärdensprache würde jedoch eine Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments erforderlich machen. Artikel 215 Absatz 5 der Geschäftsordnung sieht Folgendes vor: „Die Petitionen müssen in einer Amtssprache der Europäischen Union abgefasst sein“. Die Annahme von Petitionen in Gebärdensprache würde notwendigerweise die Frage der Anerkennung der Gebärdensprachen auf EU-Ebene aufwerfen, worauf in der Studie von Mark Priestley et. al. korrekterweise hingewiesen wurde.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Mark Priestley, Meredith Raley und Gauthier de Beco: Die Schutzfunktion des Petitionsausschusses im Kontext der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Europäisches Parlament, Fachabteilung C, September 2015, S. 41.

Das Bewusstsein für die Gebärdensprachen könnte sich aufgrund der Präsenz von zwei gehörlosen MEP während der derzeitigen (und eines während der vorherigen) Legislaturperiode erhöht haben. Ein Interesse in Bezug auf die Verwendung von Gebärdensprachen im Parlament wird auch vom Referat Bürgeranfragen des Parlaments (AskEP) gemeldet, bei dem verschiedene Anfragen von Bürgern im Zusammenhang mit Gebärdensprachen eingingen, die die Verdolmetschung bei Ausschusssitzungen, den Status von Gebärdensprachen und deren Verwendung im Besucherzentrum des Parlaments, dem Parlamentarium, und in Video-Führern, die Videos mit Gebärdensprache in vier Sprachen enthalten, betrafen.<sup>39</sup> Insgesamt strebt das Parlamentarium nach hohen Standards in Bezug auf die Zugänglichkeit. Es bietet Pläne in Blindenschrift in vier Sprachen und Braille-Tastaturen für sehbehinderte Besucher an. Ferner ist das Zentrum für Besucher mit beschränktem Hörvermögen mit Induktionsschleifen versehen, um Besucher mit Hörgeräten zu unterstützen.

Die NRO Inclusion Europe, ein Verein von Menschen mit geistiger Behinderung und deren Familien, hat einfach zu lesende Leitlinien<sup>40</sup> ausgearbeitet, die einen Standardrahmen für die Verbesserung des Zugangs zu Informationen und Bildung für Menschen mit geistiger Behinderung bilden. Der Europäische Bürgerbeauftragte ist mit gutem Beispiel vorangegangen und hat in Zusammenarbeit mit Inclusion Europe eine einfach zu lesende Zusammenfassung seines Mandats und des Beschwerdeverfahrens verfasst.

### 3.4. Die Zugänglichkeit des Europäischen Gerichtshofs

Der CRPD-Ausschuss hat in Bezug auf den mangelnden Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen bei europäischen Gerichten Bedenken angemeldet. Der Ausschuss empfiehlt der EU, vollen Zugang zur Justiz zu gewährleisten und alle entsprechenden Hindernisse zu beseitigen, einschließlich physischer und prozeduraler sowie mit der Rechtsfähigkeit zusammenhängender Hemmnisse in den EU-Gerichten (Randnr. 81 der abschließenden Bemerkungen des CRPD-Ausschusses).

Diese CRPD-Empfehlung bezieht sich auf die Barrierefreiheit des baulichen Umfelds aber auch auf prozedurale Hemmnisse, denen sich Menschen mit Behinderungen vor dem Europäischen Gerichtshof gegenübersehen. Was die physische Zugänglichkeit angeht, entsprechen alle Gerichtsgebäude den in Luxemburg geltenden nationalen Normen in

---

<sup>39</sup> Obgleich die Tatsache anerkannt wird, dass die Nutzung von Gebärdensprachen geprüft wird, würden es einige Behindertenorganisationen (z. B. der Europäische Gehörlosenbund) begrüßen, wenn alle Gebärdensprachen oder zumindest eine Form einer internationalen Gebärdensprache angeboten würden.

<sup>40</sup> Inclusion Europe: [European guidelines on making information easy to read and understand](#).



Bezug auf die Barrierefreiheit; ältere Gebäude wurden entsprechend umgebaut, was von der Verwaltung bestätigt wurde.<sup>41</sup>

Die Notwendigkeit oder Möglichkeit, dass natürliche Personen vor dem Gericht erscheinen, ist geringer als bei nationalen Gerichten. Mit Ausnahme des Gerichts für den öffentlichen Dienst für Rechtssachen im Zusammenhang mit EU-Bediensteten, können Privatpersonen einen Fall entweder indirekt über die nationalen Gerichte zur Vorabentscheidung vor den Gerichtshof bringen oder aber direkt, sofern eine Entscheidung eines EU-Organs sie unmittelbar und individuell betrifft. In Rechtssachen vor dem Gericht ist die Vertretung jedoch zwingend vorgeschrieben: Gemäß der Satzung des Gerichts und Artikel 51 der Verfahrensordnung des Gerichts müssen Einzelpersonen („Parteien“) sich von einem Anwalt vertreten lassen, der berechtigt ist, vor einem Gericht eines Mitgliedstaats aufzutreten.

Aufgrund dieser Pflicht zur Vertretung hat eine Person mit Behinderungen grundsätzlich denselben Zugang zum Gericht wie Personen ohne Behinderungen. Dennoch kann es für einen behinderten Beschwerdeführer, selbst wenn er von einem Anwalt vertreten wird, erforderlich sein, Zugang zum Verfahren zu erhalten, z. B. schriftliche Unterlagen in alternativen Formaten (z. B. Brailleschrift) oder durch angemessene Vorkehrungen während einer mündlichen Verhandlung. Ebenso sollten für einen behinderten Anwalt, der vor Gericht tätig ist, angemessene Vorkehrungen getroffen werden. In dieser Hinsicht teilte die Kommission dem CRPD-Ausschuss mit, dass die Dienststellen des Gerichts derzeit Maßnahmen prüfen, um es Anwälten mit Behinderungen zu erlauben, ihre Aufgaben vor Gericht leichter zu erfüllen.<sup>42</sup> Weder die Geschäftsordnung des Gerichts noch dessen Durchführungsbestimmungen gehen diese Frage an.

Die Wissenschaftler Eilionóir Flynn und Anna Lawson erklären das Konzept der „angemessenen Vorkehrungen“ im Kontext von Gerichtsverfahren und führen einige Beispiele an, die sowohl für behinderte Anwälte als auch für behinderte Beschwerdeführer gelten. Den beiden Wissenschaftlern zufolge machten in diesem Kontext angemessene Vorkehrungen die Änderung einer Standardpraxis oder eines Standardverfahrens erforderlich, um einen spezifischen Nachteil zu überwinden, den anderenfalls ein spezifische behinderte Person bei ihrem Versuch des Zugangs zur Justiz erlitt. Als Beispiele führen Sie etwa die Zeitplanung eines Falls an (z. B. indem ein Beginn frühmorgens vermieden wird bei Personen, die bestimmte Arten von Medikamenten benötigen) sowie die Einplanung häufigerer Pausen für Personen mit einer entsprechenden körperlichen Behinderung oder die Zulassung eines Gebärdensprachdolmetschers oder Lesers in Begleitung der Person mit Sinnesschädigungen.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Beim EuGH am 10. März 2016 mündlich eingeholte Informationen. Was ein geplantes neues Gebäude angeht, das bis 2019 fertiggestellt werden soll, wird die Erreichung des Niveaus „exzellent“ der BREEAM-Zertifizierung angestrebt.

<sup>42</sup> SWD(2015) 127, S. 18.

<sup>43</sup> Eilionóir Flynn und Anna Lawson: Disability and access to justice in the European Union: implications of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In: European yearbook of disability law. Band 4 (2013), S. 7-44; Hier S. 25.

Artikel 13 Absatz 1 CRPD enthält keinen expliziten Verweis auf „angemessene Vorkehrungen“, verwendet aber ein ähnliches Konzept, nämlich das der „verfahrensbezogenen und altersgemäßen Vorkehrungen“: *„Die Vertragsstaaten gewährleisten Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zur Justiz, unter anderem durch verfahrenbezogene und altersgemäße Vorkehrungen, um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme, einschließlich als Zeugen und Zeuginnen, an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern.“*

## 4. Intra- und zwischeninstitutionelle Koordinierung

Eine wichtige Empfehlung des CRPD-Ausschusses betrifft den Umsetzungsmechanismus (Artikel 33 CRPD), wie im Detail in der ergänzenden EPRS-Analyse erörtert.<sup>44</sup> Ein Teil dieser Empfehlung betrifft unter anderem die interne Umsetzung des CRPD in der öffentlichen Verwaltung der EU:

„Der Ausschuss stellt auch eine mangelnde Koordinierung und Kohärenz zwischen Organen der Europäischen Union und den Mangel an Anlaufstellen für Behinderungen fest“ (Randnr. 74). Er empfiehlt es deshalb der Europäischen Union, die Einrichtung eines interinstitutionellen Koordinierungsmechanismus in Erwägung zu ziehen und in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union Anlaufstellen zu benennen (Randnr. 77 der abschließenden Bemerkungen des CRPD-Ausschusses).

Artikel 33 sieht einen Mechanismus mit drei Ebenen vor, der Folgendes umfasst:

- eine oder mehrere Anlaufstellen
- einen Koordinierungsmechanismus
- einen unabhängigen Rahmen.

### 4.1. Anlaufstelle

Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, eine oder mehrere Anlaufstellen einzurichten. Eine Anlaufstelle ist zentral für die Umsetzung des CRPD verantwortlich. Im Falle der EU wurde im Beschluss 2010/48/EG des Rates die Kommission als Anlaufstelle benannt. In

---

Dieser Artikel ist allgemeiner Natur und bezieht sich nicht spezifisch auf den EuGH. Die genannten Beispiele beziehen sich auf Beschwerdeführer, könnten sich aber ebenso auf Anwälte beziehen.

<sup>44</sup> Irmgard Anglmayer EU implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD): European Implementation Assessment (Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) durch die EU: Evaluierung der europäischen Umsetzung). Europäisches Parlament. Februar 2016, S. 8-15 und 21.

dieser Funktion stellt sie eine sektorenübergreifende Koordination auf drei Ebenen sicher: innerhalb der Generaldirektionen der Kommission, zwischen allen Gremien der EU und mit den Mitgliedstaaten. Die Anlaufstelle ist im Referat „Behinderung und Inklusion“ bei der GD Beschäftigung, Soziales und Integration eingerichtet.

Der CRPD-Ausschuss empfiehlt der EU die Einrichtung spezifischer Anlaufstellen für Behinderungen in allen EU-Organen, -Agenturen- und Einrichtungen, zusätzlich zur Rolle, die die Kommission als Gesamtanlaufstelle der EU erfüllt. Es kann dahingehend argumentiert werden, dass die Komplexität der CRPD-Umsetzung auf EU-Ebene die Einrichtung einer Anlaufstelle in jedem EU-Organ erforderlich macht, da die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen der Politik berücksichtigt werden müssen (und im Sinne des Übereinkommens ein grundrechtbasierter Ansatz zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen erforderlich ist) *zwischen* und *in* allen Organen und deren Verwaltungsbehörden. Was die Verwaltung angeht, kann dies zu einem Wandel der Einstellung führen, sofern in Bezug auf Behinderungen immer noch ein medizinischer Ansatz vorherrschend ist.

## 4.2. Koordinierungsmechanismus

Während die Anlaufstellen und der Rahmen zur Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten zwingend vorgeschrieben sind, besteht keine Verpflichtung zur Einrichtung des Koordinierungsmechanismus. Artikel 33 Absatz 1 CRPD sieht Folgendes vor: [die Vertragsstaaten] „prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.“ Der Koordinierungsmechanismus sollte die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsakteuren, die für Fragen im Bereich der Behinderungen verantwortlich sind, verbessern, um sicherzustellen, dass in einem bestimmten Land (oder auf Unionsebene im Falle der EU als Vertragsstaat) eine kohärente Behindertenpolitik insgesamt sichergestellt ist. Gauthier de Beco, ein Experte in Bezug auf die Umsetzung von Artikel 33 CRPD, ist der Ansicht, dass der Koordinierungsmechanismus im Idealfall auf höchster Regierungsebene eingerichtet werden sollte, in einem Referat, das eine führende Rolle übernehmen kann.<sup>45</sup>

Bislang hat die EU keine formelle Koordinierungseinheit benannt. Wie in der ergänzenden EPRS-Analyse ausgeführt, wird die Lücke zum Teil durch die Arbeitsgruppe des Rates „Menschenrechte“ (COHOM) und die hochrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (DHLG) geschlossen; in beiden Fällen ist das Parlament jedoch nicht beteiligt.

In den abschließenden Bemerkungen unterstreicht der CRPD-Ausschuss die Notwendigkeit, einen formellen Mechanismus zur Lenkung der interinstitutionellen

---

<sup>45</sup> Gauthier de Beco: Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe : practice and evaluation. In : European yearbook of disability law, Band. 5(2014), S. 9-42, hier S. 12.

Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene einzurichten, um ein Höchstmaß an Kohärenz und Koordinierung zwischen den verschiedenen EU-Organen zu gewährleisten. Diese Fast-Verpflichtung steht auf den ersten Blick im Widerspruch zu der in gewissem Maße flexiblen Formulierung von Artikel 33 Absatz 1. Wenn jedoch die EU-Organen der Empfehlung in Bezug auf die Einrichtung von Anlaufstellen in allen Organen, Einrichtungen und Agenturen Folge leisten, wird der Koordinierungsmechanismus notwendig. De Beco führte eine Analyse der Umsetzung in Bundesstaaten durch, die sich häufig für die Möglichkeit der Einrichtung verschiedener Anlaufstellen entschieden haben und kam dabei zu folgendem Schluss: „States that have designated several focal points or sub-focal points might in particular need a coordination mechanism.“ (In Staaten, die verschiedene Anlaufstellen oder Unteranlaufstellen eingerichtet haben, ist die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus besonders wichtig.)<sup>46</sup>

### 4.3 Der Fall des Europäischen Parlaments

Der Fall des Europäischen Parlaments weist ein gewisse Komplexität in Bezug auf die Anzahl und die Zuständigkeiten der Akteure auf, die mit Behinderungsfragen auf politischer und administrativer Ebene befasst sind.

Innerhalb des Generalsekretariats des Parlaments handelt es sich dabei um folgende Akteure:

- Die Arbeitsgruppe des Präsidiums Gleichstellung und Vielfalt wurde zur Kontrolle aller administrativen Maßnahmen eingerichtet.
- Das Referat Gleichstellung und Vielfalt der GD Personal setzt die Maßnahmen in diesem Bereich um, überwacht diese (dazu zählt auch der Aktionsplan) und stellt sicher, dass die Personalpolitik die Grundwerte der EU in Bezug auf die Chancengleichheit und die Vielfalt widerspiegelt. Das Referat koordiniert Projekte, die die Inklusion von Menschen mit Behinderungen fördern, z. B. Programme für positive Maßnahmen und den Gleichstellungspreis.
- Das Referat Prävention und Wohlbefinden am Arbeitsplatz der GD Personal ist für die physischen Aspekte der angemessenen Vorkehrungen verantwortlich.
- Die dienstübergreifende Arbeitsgruppe zur Zugänglichkeit (ISWG) wurde 2004 als Folgemaßnahme zur ersten Prüfung der Zugänglichkeit durchgeführt. Sie vereint Vertreter aller GD und spezifische Behindertengruppen (siehe unten) sowie Beobachter der Ämter des Präsidenten und des Generalsekretärs. Sie gab eine umfassende Veröffentlichung zu allen Aspekten der Zugänglichkeit der EP-Gebäude heraus.
- Der paritätische Ausschuss für die Chancengleichheit ist ein satzungsmäßiger beratender Ausschuss, der vom Generalsekretär ernannt wird und 1987 eingerichtet wurde.
- Die Disability Support Group des Parlaments ist eine informelle, unabhängige Gruppe von Bediensteten mit Behinderungen oder behinderten

---

<sup>46</sup> ebd.

Familienmitgliedern. Sie wurde 2003 eingerichtet und geht Behindertenfragen der einschlägigen Organe im Generalsekretariat des Parlaments an.

Zusätzlich zu den Verwaltungsorganen hat das Parlament auch eine Reihe politischer Organe, die sich mit Behindertenfragen beschäftigen:

- die Ausschüsse (unter anderen insbesondere EMPL, LIBE und PETI)
- das ausschussübergreifende CRPD-Netzwerk, bestehend aus führenden Mitgliedern der Ausschüsse, die regelmäßig mit Behindertenfragen befasst sind, unter dem Vorsitz von EMPL. Das Netzwerk fördert die öffentliche Debatte zu Behindertenfragen und die politische Rolle, die das EP bei der Umsetzung des CRPD spielt. Es nimmt seine Aufgaben durch Prüfung rechtlicher und sonstiger Dokumente auf Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des CRPD und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Belange von Menschen mit Behinderung wahr.
- Die interfraktionelle Arbeitsgruppe Behinderungen, bei der es sich um eine informelle fraktionsübergreifende Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus allen EU-Staaten handelt, welche die Rechte von Menschen mit Behinderungen unterstützen und fördern.

Die Komplexität der Struktur geht auf die Größe des Organs zurück sowie auf die Tatsache, dass das Parlament sowohl eine politische als auch eine administrative Rolle hat. Die Einrichtung der internen Anlaufstelle auf hoher Ebene im EP könnte ein Höchstmaß an Kohärenz der Arbeit aller oben genannten Gruppen und Einrichtungen zu Behinderungsfragen gewährleisten, insbesondere mit Blick auf die Umsetzung des Übereinkommens.

## 5. Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft

Gemäß den allgemeinen aus dem Übereinkommen erwachsenden Pflichten sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und Programmen und in Entscheidungsfindungsprozessen, die sie betreffen, zu konsultieren und einzubeziehen (Artikel 4 Absatz 3 CRPD). Sie spielen auch eine wichtige Rolle im Prozess der Überwachung der Umsetzung des CRPD (Artikel 33 Absatz 3).

In Übereinstimmung mit diesen Pflichten sind die Behindertenorganisationen eng in die Entwicklung und Umsetzung der EU-Behindertenpolitik und die Überwachung der

Umsetzung des CRPD auf EU-Ebene einbezogen. In dieser Eigenschaft erteilen sie wertvolle fachliche Ratschläge. Sie werden über verschiedene Kanäle und Instrumente konsultiert, beispielsweise im Rahmen von Konsultationen oder durch die Teilnahme an Sachverständigengruppen. Die Vertreter der Zivilgesellschaft und insbesondere die auf EU-Ebene eingerichteten Behindertenorganisationen werden zu den Sitzungen der hochrangigen EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (DHLG) eingeladen.

Das Europäische Behindertenforum (EDF) ist eine Dachorganisation, die europäische Bürger mit Behinderungen und europäische Behindertenorganisationen vertritt, und als Vertreter der Zivilgesellschaft Teil des EU-Überwachungsrahmens ist. Das EDF und andere Behindertenorganisationen tragen wesentlich zur EU-Entscheidungsfindung bei, indem sie Rechtssetzungsvorschläge auf ihre Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen und insbesondere deren Übereinstimmung mit dem Übereinkommen prüfen, und Positionspapiere und Beiträge herausgeben, z. B. beim Meinungsaustausch mit Interessengruppen bei parlamentarischen Ausschusssitzungen oder öffentlichen Anhörungen.

Behindertenorganisationen sind auch wichtige Partner für die EU-Organe bei der Sensibilisierung in Bezug auf Behindertenfragen und der Förderung von Behindertenrechten und -maßnahmen und dabei, den menschenrechtsbasierten Ansatz gegenüber Menschen mit Behinderungen, der ein zentrales Element des Übereinkommens darstellt, zu fördern. Beispiele bewährter Praktiken sind wichtige Veranstaltungen, welche von der Kommission oder dem Parlament in Zusammenarbeit mit dem EDF organisiert wurden.

- Der Europäische Tag der Menschen mit Behinderung ist eine große Konferenz, die die Kommission jedes Jahr im Dezember gemeinsam mit dem EDF anlässlich des Internationalen Tags der Menschen mit Behinderung am 3. Dezember organisiert. Die Konferenz ist Teil der Anstrengungen der EU zur Berücksichtigung der Behinderungsfragen in allen Politikbereichen, so wie im CRPD vorgesehen.
- Das Europäische Parlament der Menschen mit Behinderungen, das einmal pro Jahrzehnt zusammentritt. Diese hochrangige Großveranstaltung, die vom EP und dem EDF gemeinsam organisiert wird, hat das Format einer Plenarsitzung des EP. Delegierte aus lokalen, nationalen und europäischen Behindertenorganisationen erörtern dabei Behinderungsfragen mit den MEP und nehmen eine Entschließung an. Dieses Ereignis fand bislang dreimal statt: 1993, 2003 und 2012. Der Fokus der letzten Sitzung war die Umsetzung des CRPD im Zuge der Wirtschaftskrise. Es wird derzeit geprüft, ob diese Veranstaltung künftig alle fünf Jahre abgehalten werden soll.

Ferner gibt es Stimmen, die einen stärker strukturierten Dialog mit Behindertenorganisationen fordern. Insbesondere das EDF vertritt die Ansicht, dass der bestehende Konsultationsprozess unstrukturiert, unklar und nicht ausreichend geregelt ist. Entsprechend dem populären Slogan der Behindertenaktivisten „Nichts über uns ohne uns“ und Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens ruft das EDF die EU-Organe auf, einen Verhaltenskodex zur Konsultation und Einbeziehung von Menschen mit

Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen in allen Entscheidungsfindungsprozessen der EU-Organe zu entwickeln.<sup>47</sup>

Die allgemeine Pflicht, Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen bei der Entwicklung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und Maßnahmen sowie bei der Politikgestaltung zu konsultieren und einzubeziehen, sofern diese sie betreffen, gilt auch für die EU-Organe in deren Eigenschaft als öffentliche Verwaltung. Dies betrifft einzelne Bedienstete und die Disability Support Groups, die von Bediensteten mit Behinderungen oder mit behinderten Kindern eingerichtet wurden. Es handelt sich dabei um informelle und unabhängige Gruppen, die von der Verwaltung anerkannt sind und angehört werden. Derartige Gruppen bestehen im Parlament, der Kommission und dem Rat.

## 6. Integrative Bildung für Kinder von EU-Bediensteten: der Fall der Europäischen Schulen

In den Punkten 84 und 85 der abschließenden Bemerkungen kritisiert der CRPD-Ausschuss, dass nicht für alle Schüler mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden, damit diese ihr Recht auf eine integrative hochwertige Bildung an Europäischen Schulen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen genießen können, und dass die Schulen sich nicht an die Nichtzurückweisklausel halten. Ferner wird argumentiert, dass die Europäischen Schulen nicht uneingeschränkt zugänglich sind. Es wird deshalb empfohlen, eine Politik der Nichtzurückweisung aufgrund von Behinderung umzusetzen und eine hochwertige, integrative Bildung für Schüler mit Behinderungen zu gewährleisten.

In Artikel 24 CRPD ist das Recht auf integrative Bildung an Regelschulen vorgesehen. Darin werden die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben und angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden. Es wird generell geschätzt, dass 80-90 % der Kinder mit spezifischem Bildungsbedarf, einschließlich Kindern mit geistiger Behinderung, in die Regelschule integriert werden können, sofern ihre Integration angemessen unterstützt wird.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Europäisches Behindertenforum: Alternative report to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Angenommen am 8.-9. November 2014, S. 19 und 64. Das EDF wiederholt diesen Aufruf auch in seiner ersten Antwort auf die abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen des CRPD-Ausschusses der Vereinten Nationen an die EU (Schlüsselempfehlung 1 Buchstabe e).

<sup>48</sup> Von Ausgrenzung zu Gleichberechtigung. Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ein Handbuch für Abgeordnete zu dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seinem Fakultativprotokoll/Hauptabteilung Wirtschaftliche

Der CRPD-Ausschuss brachte die allgemeine Besorgnis zum Ausdruck, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten Kinder mit Behinderungen keinen Zugang zur integrativen Bildung haben (Randnr. 60 der abschließenden Bemerkungen). Die Pflicht zur integrativen Bildung umfasst zusätzlich zu den angemessenen Vorkehrungen für jeden einzelnen behinderten Schüler ein System unterstützender Maßnahmen, die es den behinderten Schülern erlauben, an der Regelschule teilzunehmen. Diese Maßnahmen betreffen sowohl das Umfeld als auch den Bildungsinhalt.<sup>49</sup>

Ein hoher Anteil der Kinder von EU-Beamten und auch einige Kinder von MEP besuchen die Europäischen Schulen, die 1953 eingerichtet wurden, um den Kindern von EU-Beamten einen Unterricht in der eigenen Muttersprache anzubieten. Rechtlich betrachtet sind die Europäischen Schulen keine EU-Einrichtung und insofern nicht Teil der EU-Verwaltung; sie werden jedoch von EU-Mitgliedstaaten eingerichtet und aus dem EU-Haushalt finanziert. Ferner ist die Kommission im Obersten Rat der Europäischen Schulen vertreten.

Dieses Schulsystem unterrichtet Kinder ab dem Kindergarten bis zum Abitur und deckt folglich die Altersgruppe zwischen 4 und 18 Jahren ab. Sie bietet eine einzige Art allgemeiner schulischer Bildung. An den Europäischen Schulen gibt es ein Programm für die Bildungshilfe und für Kinder mit besonderen Bildungsbedürfnissen (Special educational needs - SEN). Die Europäischen Schulen registrieren einen Anstieg der Nachfrage nach intensiver SEN-Unterstützung, die 3,44 % der Schüler gewährt wird.<sup>50</sup> Die Europäischen Schulen betrachten sich selbst jedoch nicht als integrativ, schließlich böte eine integrative Schule Zugang und eine angemessene Bildung für alle Kinder, ungeachtet ihrer Fähigkeiten, Behinderungen oder besonderen Bildungsbedürfnisse. Die Europäischen Schulen seien nicht in der Lage, eine uneingeschränkt integrative Bildung<sup>51</sup> anzubieten. Dementsprechend nehmen sie Schüler mit besonderen Bedürfnissen auf und bieten ihnen intensive Unterstützung an, vorausgesetzt ihre besonderen

---

und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen, Amt der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und Interparlamentarische Union. 2007, S. 85.

<sup>49</sup> Eine Diskussion des Rechts auf integrative Bildung ist enthalten in Gauthier de Beco: The right to inclusive education according to Article 24 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: background, requirements and (remaining) questions. In: Netherlands quarterly of human rights, Band 32(2014), Ausgabe 3, S. 263-287. In diesem Artikel gelangt De Beco zu dem Schluss, dass integrative Bildung für jedes einzelne Kind vorteilhafter wäre, da die Bildung über die Wissensvermittlung hinausgehen und Lernfähigkeiten fördern sollte. Er argumentiert dahingehend, dass anstatt sich auf Schwächen zu konzentrieren, die Vielfalt aufgewertet werden sollte.

<sup>50</sup> Die neuen Leitlinien zur Bildungsunterstützung an Europäischen Schulen traten am 1. September 2013 in Kraft. Während des Schuljahres 2014/15 nahmen von den 25 402 Schülern aller 14 Schulen 874 das SEN-Programm in Anspruch, im Vergleich zu den 640 (von 23 367) Schülern, bei denen dies im Schuljahr 2011/12 der Fall war. Für mehr als ein Viertel der SEN-Schüler war eine Lese- und Rechtschreibschwäche der Grund für die SEN-Unterstützung, gefolgt von ADHS, ADS und Kombinationen verschiedener psychomotorischer Störungen. Vgl. European Schools: Statistical report on the integration of pupils with special education needs in the European Schools in the year 2014-15. 2016-01-D-9-en-1.

<sup>51</sup> European Schools: [Provision of Educational Support in the European Schools - Procedural document](#). Mai 2012, S. 44



Bildungsbedürfnisse erlauben es ihnen, einem Regellehrplan oder einem angepassten Lehrplan zu folgen.<sup>52</sup>

Familien mit Kindern mit speziellen Bildungsbedürfnissen und/oder Behinderungen sind oft der Ansicht, dass die Unterstützung seitens der Europäischen Schulen nicht ausreichend ist und dass die bestehenden Leitlinien nicht kohärent angewandt werden. Diese Frage wurde wiederholt angegangen, auch vom Europäischen Parlament. In seiner am 27. September 2011 angenommenen Entschließung zu dem System der Europäischen Schulen<sup>53</sup> unterstreicht das Europäische Parlament mit Nachdruck, dass die Europäischen Schulen dringend „alles daransetzen müssen, ihre Kapazitäten im Bereich des Unterrichts behinderter Schüler auszubauen“, und fordert den Obersten Rat auf, „die vollständige Integration dieser Schüler“ zu gewährleisten (Randnr. 45). Ferner bekräftigt das Parlament, „dass die Betreuung der Schüler mit besonderen Unterrichtsbedürfnissen auch weiterhin eine Priorität darstellen muss, umso mehr als die Europäischen Schulen bisher nur einen einzigen Abschluss anbieten und dementsprechend eine weitestgehend lückenlose Betreuung vorsehen müssen, um möglichst einen Schulabbruch zu verhindern, der Schüler in eine Sackgasse führen kann, sofern sie nicht aufgrund von Sprach- oder anderen Kenntnissen Zugang zu weiteren nationalen Bildungseinrichtungen des Gastlandes haben“ (Randnr. 50).

Der Mangel an Integration und Zugänglichkeit des Systems der Europäischen Schulen war auch Gegenstand einer Petition<sup>54</sup> an das Europäische Parlament und mehrerer parlamentarischer Anfragen an die Kommission seitens einzelner MEP. So sprach beispielsweise der MEP *Ádám Kósa* die Fragen des barrierefreien Zugangs zu den Europäischen Schulen<sup>55</sup> und die Anwendbarkeit des CRPD auf die Europäischen Schulen<sup>56</sup> an und kritisierte diese für die Nichteinhaltung von Artikel 24 CRPD.

Neben der Zugänglichkeit und der zusätzlichen Unterstützung (einschließlich der Anpassung der Lehrpläne beispielsweise) ging Herr *Kósa* auch auf die Abweisung von Kindern mit Behinderungen durch die Europäischen Schulen ein. Seiner Ansicht nach ist der Ausschluss von Kindern mit Lernbehinderungen vom System der Europäischen Schulen eine Diskriminierung der betreffenden Familien und sowohl für die EU-Organe (die in der Regel einen großen Teil der oft besonders hohen Kosten der alternativen Schulbildung übernehmen) als auch für die Familien kostspielig, denen in der Regel die Kosten für die alternative Schulbildung durch die EU-Organe nicht in vollem Umfang rückerstattet werden. Außerdem können alternative Lösungen für Schüler, die ihre Europäische Schule verlassen müssen, aufgrund des Grundsatzes der Unterrichtung in der Muttersprache an den Europäischen Schulen schwerwiegende Auswirkungen auf die

---

<sup>52</sup> Idem, S. 29 (Artikel 2 der SEN-Vereinbarung).

<sup>53</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zu dem System der Europäischen Schulen P7\_TA(2011)0402. Diese Entschließung basierte auf einem Bericht des MEP Jean-Marie Cavada.

<sup>54</sup> Petition 1402/2009 zur fehlenden Unterstützung für Schüler mit physischen oder psychischen Behinderungen an den Europäischen Schulen.

<sup>55</sup> E-001155/2013. The subject matter of point 9 of the INI Report in relation to inclusive education. (Das Thema von Punkt 9 des INI-Berichts in Bezug auf die integrative Bildung.)

<sup>56</sup> E-6008/2010. Anwendbarkeit des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf die Europäischen Schulen.

familiäre Situation der Schüler haben, da diese Alternativen sich in weiter Entfernung<sup>57</sup> oder sogar im Ausland befinden können und folglich mit einem Aufenthalt im Internat oder mit dem Wegzug (einiger Mitglieder) der Familie verbunden sein können.

Die Europäischen Schulen fühlen sich nicht an den Grundsatz des Nichtausschlusses von Kindern mit Behinderungen gebunden, der in dem CRPD verankert ist. Ihrer Ansicht nach kann eine Schule erklären, dass sie nicht in der Lage ist, einen Schüler aufzunehmen, dessen besondere Bildungsbedürfnisse derart gelagert sind, dass die Schule die erforderliche Unterstützung nicht anbieten kann. In diesem Fall kann die Schule die Aufnahme oder Fortführung der Integration in einer Regelschulumgebung verweigern.<sup>58</sup> Ausgehend von einer Entscheidung der Beschwerdekammer vertrat Kommissar Maroš Šefčovič im Namen der Kommission in seiner Antwort auf die parlamentarische Anfrage des EP E-6008/2010 die Ansicht, dass das System der Europäischen Schule nicht mit einem nationalen Bildungssystem verglichen werden kann, da hier nur ein Regelschulgang, der zum Abitur führt, angeboten wird:

Allerdings stellten die Europäischen Schulen dennoch kein vollständiges allgemeines Bildungssystem dar, das mit einem nationalen System verglichen werden könnte. Es handele sich hierbei um Schulen, die einen Standardschulbildung bis zum europäischen Abitur bieten können und den Zugang zu Universitäten erlauben. Die Europäischen Schulen unternähmen auch alle angemessenen Maßnahmen zur Integration der Kinder, könnten angesichts ihrer Struktur und ihres Zweckes jedoch nicht den Erfordernissen einer jeden Situation gerecht werden und müssten deshalb in bestimmten Fällen erklären, dass sie nicht zuständig sind. Dies sei auch in einer Stellungnahme der Beschwerdekammer der Europäischen Schulen unterstrichen worden, der zufolge das System der Europäischen Schulen kein vollständiges oder geschlossenes Bildungssystem ist, das verpflichtet ist, alle möglichen Mittel zum Angebot des Grundrechts auf Bildung für die Kinder der Bediensteten der Gemeinschaften zur Verfügung zu stellen.)<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6008&language=EN - def3>(Verweis auf Beschwerde 9/14 vom 31. August 2009).

Es liegen keine statistischen Daten darüber vor, wie vielen Kindern mit Behinderungen die Aufnahme in die Europäischen Schulen verweigert wurde. Die Fallrechtsdatenbank

---

<sup>57</sup> Dies ist in der Petition1402/2009 der Fall.

<sup>58</sup> European Schools: [Provision of Educational Support in the European Schools - Procedural document](#), Mai 2012, S. 29. (Artikel 2 der SEN-Vereinbarung)

Ähnliche Bestimmungen sind enthalten in der Leitlinie „Policy on the provisions of educational support in the European Schools“ (Leitlinie zu den Bestimmungen der Bildungsunterstützung an Europäischen Schulen), angenommen vom Obersten Rat am 3.-5. Dezember 2012, S. 7. In der Leitlinie wird dargelegt, dass die Schule befugt sei, zu erklären, dass sie nicht in der Lage ist, die Bedürfnisse des Schülers zu erfüllen, und den Eltern zu empfehlen, eine andere Schule zu suchen, die den spezifischen Bedürfnissen ihres Kindes besser gerecht wird.

der Beschwerdekammer der Europäischen Schulen<sup>59</sup>, die einzige Jurisdiktion der Schule in erster und letzter Instanz, die nur die wichtigsten Entscheidungen umfasst, enthält nur einige wenige Fälle. Das Fallrecht würde in jedem Fall kein umfassendes Bild zeichnen, da es keine Angaben über die Anzahl der Fälle von Eltern enthält, die einen abweisenden Bescheid nicht angefochten haben, oder diejenigen, die ihre Kinder in den Europäischen Schulen erst gar nicht angemeldet haben, da sie davon ausgehen, dass dieses System für die Bedürfnisse der Kinder nicht angemessen ist.

Zusätzlich zum Europäischen Parlament kam auch der Europäische Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass die Europäischen Schulen den Grundsätzen des CRPD nicht gerecht werden. Der Europäische Bürgerbeauftragte richtete zuletzt im Januar 2016 ein Schreiben<sup>60</sup> an die Kommission, die zusammen mit den 28 Mitgliedstaaten im Obersten Rat der Europäischen Schulen vertreten ist. In diesem Schreiben, das auf einen Briefwechsel mit betroffenen Eltern zurückgeht, fragt die Europäische Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly, welche Schritte die Kommission zu ergreifen gedenkt, um die Unzulänglichkeiten anzugehen, welche der CRPD-Ausschuss identifiziert hat, und die Einhaltung des Übereinkommens sicherzustellen.

Der Europäische Bürgerbeauftragte eröffnete bereits im November 2003 eine Untersuchung aus eigener Initiative zur Integration von Kindern mit Behinderungen durch die Europäischen Schulen,<sup>61</sup> und gelangte zu dem Schluss, dass die Politik der Schule unzulänglich ist. Er brachte seine Besorgnis angesichts des hohen Prozentsatzes der SEN-Schüler zum Ausdruck, die die Europäischen Schulen verlassen und sich für eine andere Schule (43 %) entschieden haben oder denen von der Europäischen Schule empfohlen wurde, sich eine andere, für ihre Bedürfnisse besser geeignete Schule zu suchen (27 %).<sup>62</sup>

Die Disability Support Groups der EU-Organe sind besorgt darüber, dass die Europäischen Schulen neben der Nichteinhaltung der einschlägigen Bestimmungen des CRPD auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes nicht einhalten, insbesondere dessen Artikel 28 Absatz 1.

## **7. Gesundheitsfürsorge: das Gemeinsame Krankenfürsorgesystem (JSIS)**

---

<sup>59</sup> Satzungsgemäß fallen die Europäischen Schulen nicht unter den Anwendungsbereich des Unionsrechts und verfügen über einen eigenen Streitbeilegungsmechanismus, die Beschwerdekammer der Europäischen Schulen.

<sup>60</sup> [Schreiben des Europäischen Bürgerbeauftragten an die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Kristalina Georgieva](#), die für die Verwaltung der Kommission zuständig ist, vom 26. Januar 2016.

<sup>61</sup> Dabei handelt es sich um eine Folgeuntersuchung zum Fall OI/3/2003/JMA betreffend die Integration von Menschen mit Behinderungen bei der Europäischen Kommission. Diese Untersuchung auf eigene Initiative wurde am 4. Juli 2007 abgeschlossen.

<sup>62</sup> Die Daten beziehen sich auf das Schuljahr 2006/07.

Die EU-Bediensteten und ihre unterhaltsberechtigten Familienmitglieder sind im Rahmen des Gemeinsamen Krankenfürsorgesystems versichert. Der CRPD-Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die EU-Bediensteten (oder ihre Familienmitglieder) mit Behinderungen durch die EU-Krankenkassenversicherungssysteme diskriminiert werden, und fordert die Einhaltung des Übereinkommens, wobei der EU-Verwaltung empfohlen wird, das JSIS zu überarbeiten, so dass dieses auch behindertenbezogene Gesundheitsbedürfnisse umfassend abdeckt (Randnummern 86 und 87 der abschließenden Bemerkungen).

Artikel 72 Absatz 1 des Statuts sieht einen Standarderstattungssatz der Krankenversicherung von 80 % bis 85 % der Kosten vor, wobei es bestimmte Obergrenzen gibt. In außergewöhnlichen Fällen (z. B. bei Krebs, psychischen Krankheiten oder einer „sonstigen schweren Erkrankung“) kann dieser Erstattungssatz auf 100 % nach Anerkennung einer schweren Erkrankung durch die Anstellungsbehörde erhöht werden. Der Beschluss zur Erteilung eines erweiterten Versicherungsschutzes unterliegt einer Frist, muss laufend überprüft und kann verlängert werden. Die praktischen Regelungen und Verfahren zur Erstattung sind in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen des JSIS enthalten.<sup>63</sup>

Die allgemeinen Durchführungsbestimmungen sehen die Erstattung aller Arten von Krankheitskosten vor, einschließlich Kosten, die potenziell für Menschen mit Behinderungen von Belang sind (z. B. die ständige oder langfristige Unterbringung in sanitätsdienstlichen und anderen Einrichtungen, medizinisches Hilfspersonal, orthopädische Hilfsapparate und sonstige medizinische Geräte). Weder die Gesundheitsfürsorgebestimmungen des Statuts noch die allgemeinen Durchführungsbestimmungen enthalten jedoch spezifische Bestimmungen zur Behinderung als Grund für die Rückerstattung von Krankheitskosten. Dies bedeutet, dass es keine spezifischen Regeln für Menschen mit Behinderungen gibt, deren Krankheitskosten jedoch wesentlich sein können. Insbesondere gibt es keine spezifischen Regeln, die einen Erstattungssatz von 100 % für Menschen mit Behinderungen vorsehen, es sei denn, die gesundheitlichen Auswirkungen ihrer Behinderung erfüllen die Kriterien für die Anerkennung einer ernsten Erkrankung, die wie folgt lauten:

- ungünstige Lebenserwartung,
- chronischer Verlauf,
- Notwendigkeit aufwendiger Diagnose- und/oder Therapiemaßnahmen und
- Vorhandensein oder Risiko einer schweren Behinderung.

Die Krankheit muss in unterschiedlichem Maße die vier vorstehenden Kriterien vereinen. Die betroffenen Bediensteten und ihre Vertretungsgruppen, wie die Disability Support Groups der einzelnen EU-Organe, betrachten diese Definition als diskriminierend. Sie argumentieren dahingehend, dass viele Arten von Behinderung weder eine eigentlich

---

<sup>63</sup> Beschluss der Kommission zur Festlegung der allgemeinen Durchführungsbestimmungen für die Erstattung der Krankheitskosten.

schwere Erkrankung darstellten noch notwendigerweise zu nachteiligen Folgen für die Lebenserwartung führen; dennoch könnten Behinderungen zu hohen Kosten bei Behandlungen, Medikamenten oder besonderen Geräten/Ausrüstung führen. Ferner kritisieren sie den rein medizinischen Ansatz, der nicht mit dem Grundrechte- oder Sozialmodellansatz des CRPD vereinbar ist. Ebenso ruft das EDF die EU-Organe dazu auf, einen menschenrechtsbasierten Ansatz in Bezug auf die Behinderung beim EU-Krankenversicherungsschutz anzuwenden.<sup>64</sup>

Die Ansicht, dass eine ernste Erkrankung und eine Behinderung nicht miteinander verwechselt werden sollten, wird auch in der Rechtsprechung des EuGH vertreten.<sup>65</sup> In der Rechtssache C-13/05 *Chacón Navas gegen Eurest Colectividades* betreffend die Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung) und insbesondere die Diskriminierung aufgrund von Behinderung stellte das Gericht Folgendes fest: *Mit der Verwendung des Begriffes „Behinderung“ in Artikel 1 dieser Richtlinie hat der Gesetzgeber jedoch bewusst ein Wort gewählt, das sich von dem der „Krankheit“ unterscheidet. Daher lassen sich die beiden Begriffe nicht schlicht und einfach einander gleichsetzen.“*

In einem späteren Urteil von 2013 in den verbundenen Rechtssachen C-335/11 und C-337/11 *HK Danmark* klärte der EuGH, dass *„der Begriff „Behinderung“ so zu verstehen [ist], dass er eine Einschränkung erfasst, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betroffenen an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können.“* Diese Auslegung ist eindeutig vom Sozialmodell der Behinderung beeinflusst, das vom CRPD gefördert wird.

Diesbezüglich wird der EuGH die Debatte weiter beeinflussen und vermutlich zur Bewertung der Vereinbarkeit der Durchführungsbestimmungen des JSIS mit dem CRPD im Zusammenhang mit einer neuen Rechtssache beitragen, die vor dem Gericht anhängig ist, F-87/15 (*ZZ gegen Kommission*). In diesem am 15. Juni 2015 eingereichten Fall ersucht der Antragsteller um Aufhebung der Entscheidung der JSIS-Abrechnungsstelle, die Krankheit der Tochter des Klägers nicht weiter als schwere Krankheit anzuerkennen. Der Antragsteller beruft sich auf das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und verweist unter anderem darauf, dass die Durchführungsbestimmungen nicht mit Artikel 21 und 26 CRPD vereinbar sind und eine Verletzung von Artikel 7 Absatz 2 CRPD vorliegt.

Abgesehen von der oben genannten Rechtssache F-87/15 *ZZ gegen Kommission* sind auch einige weitere Fälle, die sich auf unterschiedliche Aspekte des Krankenversicherungsschutzes der JSIS-Versicherten mit Behinderungen beziehen, vor

---

<sup>64</sup> Europäisches Behindertenforum: EDF initial response to the Concluding Observations and recommendations of the UN CRPD Expert Committee to the EU. November 2015. Siehe Schlüsselempfehlung 15.

<sup>65</sup> Eine kritische Erörterung der Auslegung von Behinderung im Vergleich zur Krankheit ist auch enthalten in: Lisa Waddington: *Saying all the right things and still getting it wrong: the Court of Justice's definition of disability and non-discrimination law*. In: *Maastricht journal of European and comparative law*, Band 22(2015), Ausgabe 4, S. 576-591.

dem Gericht anhängig, und in denen die Aufhebung von Entscheidungen der Organe gefordert wird:

- Rechtssache F-76/15 ZZ *gegen Rat*: Aufhebung der Entscheidung der Abrechnungsstelle Brüssel, mit der der Antrag auf Verlängerung der Anerkennung der Krankheit des Sohnes der Klägerin als schwere Krankheit und der Antrag auf Übernahme der damit verbundenen Krankheitskosten zu 100 % abgelehnt wurden.
- Rechtssache F-111/15 ZZ *gegen Kommission*: Aufhebung der Entscheidung der Kommission, dem Kläger und seiner Ehefrau die Kostenerstattung aus drei Rechnungen für ärztliche Eingriffe und Behandlungen in Zusammenhang mit der Krebserkrankung, an der die Ehefrau des Klägers leidet, abzulehnen.
- Rechtssache F-38/15 ZZ *gegen Parlament*: Aufhebung der Entscheidung, den Antrag des Klägers auf Übernahme bestimmter nichtmedizinischer Kosten, die für seinen Sohn aufgewandt wurden, abzulehnen und hilfsweise gemäß Art. 75 der Verfahrensordnung die Benennung eines Sachverständigen anzuordnen, um den Grad der sich aus der Behinderung ergebenden Invalidität zu bestimmen.

Die JSIS-Durchführungsbestimmungen sind seit dem 1. Juli 2007 in Kraft, was erklärt, warum darin weiterhin der Begriff „Handicap“ verwendet wird. Sie wurden bislang nicht den Verpflichtungen gemäß CRPD angepasst. Dies ist der Grund dafür, dass die Disability Support Group des Parlaments eine eingehende Überarbeitung der JSIS-Regeln zugunsten eines modernen, mit dem CRPD vereinbaren Krankenversicherungssystems fordert, in dem Behinderungen angemessenen, fair und vernünftig im Geiste von Artikel 25 des Übereinkommens abgedeckt werden, in dem ein menschenrechtsbasierter Ansatz gefordert wird. Die Kommission scheint an einer neuen Strategie zur Vielfalt zu arbeiten, in der diese Frage aufgegriffen werden könnte.<sup>66</sup>

Um jedoch zumindest einen Teil bestimmter Ausgaben, die auf eine Behinderung zurückzuführen sind und die vom JSIS-System nicht getragen werden, abzudecken, haben die EU-Organe eine gesonderte Haushaltslinie mit dem Titel: „Beihilfen für Behinderte“ eingerichtet.<sup>67</sup> Sie unterliegt den interinstitutionellen „vorläufigen Leitlinien zur Ausführung der Haushaltslinie „Beihilfen für Behinderte“ betreffend Mittel zur Deckung der Sozialbeihilfe für behinderte Personen“. Bedienstete (oder ihre Familienmitglieder) haben Anspruch auf Beihilfen im Rahmen dieser Mittel, vorausgesetzt sie haben eine nachgewiesene körperliche Behinderung von mindestens 30 % und/oder eine geistige Behinderung von mindestens 20 % ausgehend von den Tabellen des interinstitutionellen Ärztekollegiums. Die Haushaltslinie umfasst unter anderem die Kosten der Unterbringung in einer zugelassenen Einrichtung oder einem zugelassenen Heim; Bildung und spezifische Berufsbildung; Pflegekosten, z. B. durch eine häusliche Pflegekraft; Transportkosten; Hilfen und Geräte wie Rampen, Textvokalisierung usw.

---

<sup>66</sup> Zum Zeitpunkt des Verfassens des vorliegenden Dokuments lagen keine weiteren Informationen über das erwartete Dokument vor.

<sup>67</sup> Diese zusätzliche Abdeckung der Kosten beläuft sich maximal auf zwischen 45 % und 95 % der Kosten, je nach Einkommen der Familie.









---

Als Vertragsstaaten des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) sind sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gesamtheit der in dem Übereinkommen verankerten Grundrechte zu wahren. Zur vollumfänglichen Achtung des Übereinkommens sind auch die öffentlichen Verwaltungen der Vertragsstaaten verpflichtet, wozu auch die öffentliche Verwaltung der EU mit all ihren Organen, Einrichtungen und Agenturen zählt.

**Die „Abschließenden Bemerkungen“ des CRPD-Ausschusses** der Vereinten Nationen von September 2015, die den Abschluss der ersten Runde der Überarbeitung bildeten, umfassen eine Reihe von an die öffentliche Verwaltung der EU gerichtete Empfehlungen in den Bereichen der Beschäftigung, angemessene Vorkehrungen, Zugänglichkeit, Zugang zum Recht, den Europäischen Schulen und Krankenversicherung der Gemeinschaft. Der CRPD-Ausschuss fordert die EU-Organe auf, eine Vorreiterrolle in Bezug auf die Beschäftigung von Personen mit Behinderungen und bei der Interaktion mit der Öffentlichkeit zu spielen.

In diesem Dokument werden der gegenwärtige Rechtsrahmen und die derzeitige Politik der EU-Organe in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen analysiert, die in gewissem Maß vom CRPD ausgelöst oder zumindest beeinflusst wurden. Ferner wird der Fortschritt der Einhaltung des CRPD seitens der Organe geprüft, insbesondere in den **Bereichen, die in den „abschließenden Bemerkungen“ der VN** erwähnt sind.

---

Veröffentlichung des Referats Ex-post-Folgenabschätzungen  
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments  
Europäisches Parlament

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt.



PE 579.325  
ISBN 978-92-823-8923-2  
doi:10.2861/723985  
QA-01-16-268-EN-N

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (Blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)