

Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick

Theresia Degener*

Übersicht	887
I. Vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung	889
II. Ausländische, internationale und europäische Rechtsquellen als Vorbilder weltweiter Reformgesetzgebung	890
III. Unterschiedliche fachjuristische Zugänge	891
1. Strafrecht	892
2. Verfassungsrecht	893
3. Zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Bürgerrechtsgesetze	899
4. Sozialrecht	902
IV. Unterschiedliche personale Schutzbereiche	903
1. Streitpunkt: Definition von Behinderung	905
2. Behinderung als Beschädigung?	907
3. Diskriminierungsschutz nur für "echte" Behinderte?	909
V. Unterschiedliche Konzepte von Gleichheit und Diskriminierung	911
VI. Unterschiedliche Konzepte der Rechtsdurchsetzung	918
VII. Zusammenfassung und Ausblick	920
Summary	923
Annex: Liste der Gesetze und Fundstellen	924

Übersicht

Antidiskriminierungsrecht für Behinderte ist, rechtssoziologisch gesehen, eine soziale Technik zur Herbeiführung des Paradigmenwechsels vom medizinischen zum sozialen (menschenrechtlichen) Modell von Behinderung. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick, wie sich dieser Transformationsprozess gesetzestech- nisch weltweit vollzieht. Antidiskriminierungsvorschriften aus 47 Staaten wurden einer rechtsvergleichenden Analyse unterzogen. Dabei wurde methodisch so vor- gegangen, dass nur Bundesgesetze, nicht aber regionale Gesetze oder Tarifverträge oder andere kollektive (arbeitsrechtliche) Vereinbarungen berücksichtigt wurden, obwohl letztere in vielen Ländern gesetzegleiche Wirkung haben. Diese Methode ist eher technisch als inhaltlich begründet. Sie wurde von der Annahme getragen, dass Bundesgesetze eher als regionale Gesetze oder Kollektivvereinbarungen in in-

* Prof. Dr. *iur.*, LL.M. (Berkeley).

Ich danke Lisa Waddington und Gerard Quinn für wichtige Anregungen und Kritik zu früheren Versionen dieses Beitrags. Außerdem danke ich den folgenden Personen für die Vermittlung von Informationen zur nationalen Gesetzeslage: Claire de Beausse de La Hougue, Jeremy Cooper, Ulrike Davy, Nicole Delperee, Nicos Gavalas, Marianne Gijzen, Holger Kallehauge, Martin Ladstätter, Paul Lappalainen, Timo Makkonen, Helena Pereira de Melo, Shivaun Quinlivan, Maria Rita Saulle, Olivier de Schutter, Luis Rodriguez Vega. Thomas Lachner möchte ich meinen Dank für wertvolle Redigierungsarbeiten aussprechen.

ternationalen Gesetzessammlungen bzw. im Internet publiziert werden. Als weiteres methodisches Vorgehen wurde entschieden, all jene Gesetze auszulassen, die nicht ausdrücklich auf Behinderung oder auf den gesundheitlichen Status Bezug nehmen, selbst wenn sie eine Öffnungsklausel enthielten, die nicht benannte Eigenschaften einschlossen. Dieses Vorgehen ist von der Überzeugung getragen, dass behinderte Menschen in der Vergangenheit zu den "vergessenen Minderheiten" im Gleichstellungsrecht gehörten, weil Rechtsvorschriften, die nicht ausdrücklich auf Behinderung Bezug nehmen, in der Praxis nicht zum Schutz von behinderten Menschen angewandt werden.

Der Beitrag nimmt zunächst Rekurs auf ausländische, internationale und europäische Rechtsquellen, die wegweisend für den globalen Behindertengleichstellungsprozess waren und sind. In einem zweiten Schritt werden die verschiedenen Rechtsgebiete dargestellt, im Rahmen derer die Antidiskriminierungsgesetze für behinderte Menschen erlassen wurden. Es wird der Frage nachgegangen, welchen Unterschied es macht, ob eine verfassungsrechtliche, strafrechtliche, zivilrechtliche oder sozialrechtliche Rechtsquelle geschaffen wurde. Drittens werden die Gesetze hinsichtlich ihres persönlichen Schutzbereiches untersucht. Einige Gesetze schützen mehrere Gruppen vor Diskriminierung, während andere ausschließlich für Behinderte geschaffen wurden. Viertens werden in diesem Bereich die unterschiedlichen Gleichheits- und Diskriminierungskonzepte verglichen und fünftens und letztens werden die unterschiedlichen Durchsetzungsmechanismen beschrieben und analysiert.

Antidiskriminierungsrechte für behinderte Menschen gibt es in Deutschland erst seit 1994, als der Gleichheitsartikel des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 3) um den Satz "Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden." ergänzt wurde. Zehn Jahre nach dieser Verfassungsergänzung wurden in Deutschland auf Bundes- und Landesebene zahlreiche Gleichstellungsgesetze erlassen. Der Prozess, so scheint es, ist noch nicht abgeschlossen, denn mit dem – z. Zt. im Bundestag verhandelten – Entwurf eines zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzes¹ sollen neue Schutzvorschriften auch für behinderte Menschen auf dem Dienstleistungs- und Arbeitsmarkt in Deutschland geschaffen werden.

Während diese Rechtsentwicklung in den USA bereits vor mehr als vierzig Jahren einsetzte, lässt sich weltweit ein ähnlicher legislativer Prozess beobachten. In den letzten beiden Dekaden haben zahlreiche Staaten Antidiskriminierungsgesetze für behinderte Menschen verabschiedet. Heute gibt es schätzungsweise in über fünfzig Staaten entsprechende Rechtsvorschriften.² Wie mit anderen Rechtsgebieten, die gesellschaftliche Transformationsprozesse bezwecken, ist auch mit dem Behindertengleichstellungsrecht ein tief greifender Bewusstseinswandel über Behinderung intendiert.

¹ Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsvorschriften, BT-Drs. 15/4538.

² Ich selber habe entsprechende Behindertengesetze aus 47 Ländern (siehe Annex) untersucht und verglichen. Die Untersuchung fand schwerpunktmäßig während eines Forschungsprojektes im Jahre 1999/2000 statt. Sie wurde z.T. im April 2005 aktualisiert. Das ist der Stand der europäischen Gesetzgebung, auf die sich dieser Beitrag bezieht, ansonsten ist der Stand Juni 2000.

I. Vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung

Rechtlich wird Behinderung in Deutschland – wie in den meisten europäischen Ländern – vornehmlich im Sachgebiet des Sozialrechts erforscht und gelehrt. Behinderte Menschen wurden dabei lange Zeit nicht als Staatsbürger und Staatsbürgerinnen sondern als Objekte (staatlicher) Sozialpolitik wahrgenommen, als Empfänger von fürsorglichen Sozialleistungen, oder als Mündel im Vormundschafts- und Betreuungsrecht. Dieser rechtlichen Wahrnehmung entsprach eine Sozialpolitik, die behinderte Menschen durch Sonderbehandlung, Separierung und Institutionalisierung aus der Gesellschaft ausgrenzt(e). Getragen wird eine solche Sozialpolitik von der Überzeugung, behinderte Menschen seien grundsätzlich unfähig, die gesellschaftlichen Anforderungen im Erwerbs- und Privatleben zu erfüllen.³

Als einige Staaten in den letzten Dekaden den Weg zu einer an Integration und Teilhabe orientierten Behindertenpolitik einschlugen, wurde diese Entwicklung durch einschneidende rechtliche Reformen begleitet. Sozialpolitische Programme, die die Öffnung des Arbeitsmarktes oder von Bildungseinrichtungen für Behinderte bezweckten, führten zu einem anderen Verständnis von Behinderung. Behinderung ist nach diesem Verständnis keine medizinische, sondern eine soziale Kategorie. Ein Schlüsselement dieses neuen Verständnisses von Behinderung ist die Erkenntnis, dass die gesellschaftliche Randstellung behinderter Menschen keine logische Folge von gesundheitlichen Schäden ist, sondern eine Folge politischer Entscheidungen und individueller Verhaltensweisen, die auf falschen Annahmen über Behinderung beruhen. Probleme, die blinde, gehbehinderte oder gehörlose Menschen haben, wenn sie an öffentlichen Veranstaltungen teilnehmen wollen, beruhen danach nicht auf deren Seh- oder Hörschäden bzw. motorischen Schäden. Sie sind Folgen politischer Entscheidungen, etwa der, keine Aufzüge zu bauen, Kommunikation nur in Verbalsprache stattfinden zu lassen oder gedruckte Materialien nur in Schwarzschrift auszuteilen. Auch Sondereinrichtungen für behinderte Menschen sind nach dieser Sichtweise kein Erfordernis der besonderen Bedürfnisse der dort Betreuten, sondern eine Folge der gesellschaftlichen Intoleranz und der Verweigerungshaltung inklusiven Lösungen gegenüber. Statt Behinderung als individuelles Problem zu verstehen, wurde mit dem sozialen Modell von Behinderung der Blick auf die Umwelt und die Gesellschaft und deren Umgang mit Differenz gerichtet. Diese Entwicklung in der Behindertenpolitik wird allgemein als Wechsel vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung bezeichnet und dieses soziale Modell von Behinderung, das auch individuelles und menschenrechtliches Modell von Behinderung genannt wird,⁴ ist Gegenstand einer neuen wissenschaftlichen

³ Vgl. dazu bereits T. Degener, Verfassungsrechtliche Probleme mit der Behindertendiskriminierung in Deutschland, *Kritische Justiz* 3/2000, 425-433.

⁴ M. Priestley, Worum geht es bei den Disability Studies? Eine britische Sichtweise, in: A. Waldschmidt (Hrsg.), *Kulturwissenschaftliche Perspektiven der Disability Studies*, Kassel 2003, 23-36; W. Rowland, *Nothing about Us without Us: Inside the Disability Rights Movement of South Africa*, Pretoria 2004.

Disziplin, die sich *disability studies* nennt.⁵ Die etwa zeitgleich in den USA und in Großbritannien entwickelte Theorie des sozialen Modells von Behinderung⁶ sieht Behinderung als sozial konstruierte Kategorie, während sie nach dem medizinischen Modell vor allem eine medizinisch relevante Störung darstellt. Nach letzterem Modell sind es MedizinerInnen und Angehörige anderer Heilberufe, die primär zuständig für die behinderten Menschen in einer Bevölkerung sind. Ihr professioneller Zugang zu Behinderung basiert auf der Prämisse, dass es der behinderte Mensch ist, den es zu verändern gilt. Seine Behinderung ist zu verhüten, oder zu heilen, zu verbessern, ihre Folgen zu lindern oder ihre Verschlimmerung zu verhindern. Nach dem sozialen (menschenrechtlichen) Modell von Behinderung gilt es dagegen, vorrangig die Umweltbedingungen und die Gesellschaft zu verändern. Die von Menschen geschaffenen Barrieren in der Umwelt und diskriminierende gesellschaftliche Einstellungen werden als Hauptprobleme behinderter Menschen analysiert, die mit Antidiskriminierungsrecht verändert werden sollen.

II. Ausländische, internationale und europäische Rechtsquellen als Vorbilder weltweiter Reformgesetzgebung

Während die meisten der Normen in den 1990er Jahren erlassen wurden, waren die Vereinigten Staaten mit Antidiskriminierungsklauseln im Rehabilitationsgesetz von 1973 der globalen Entwicklung zwanzig Jahre voraus. Das amerikanische Gleichstellungsrecht für Behinderte – insbesondere das weithin bekannte “Amerikaner mit Behinderungen”-Gesetz (Americans with Disabilities Act, ADA) von 1990 – hatte eine Vorbildfunktion für viele der folgenden Reformgesetze in anderen Ländern. Ein weiterer Anstoß, so lässt sich der Gesetzesgeschichte nicht weniger Normen entnehmen, kam durch die 1993 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte (Rahmenbestimmungen, 1993), welche die UN-Mitgliedsstaaten auffordern, diskriminierende Rechtsvorschriften zu beseitigen und die rechtliche Basis für die Gleichstellung behinderter Menschen zu schaffen.⁷ Bemerkenswert ist, dass die Rahmenbestimmungen zum so genannten “*soft law*” des Völkerrechts gehören und somit keine Bindungswirkung für die Mitgliedsstaaten entfalten. Die Tatsache, dass sie neben dem ADA 1990 einen maßgeblichen Einfluss auf die weltweite Entstehung von nationalen Antidiskriminierungsgesetzen für Behinderte hatten, ist ein

⁵ Für Deutschland vgl. G. H e r m e s / S. K ö b s e l l (Hrsg.), *Disability Studies in Deutschland – Behinderung neu denken!*, Kassel 2003; W a l d s c h m i d t (Anm. 4); T. D e g e n e r, Behinderung als rechtliche Konstruktion, in: P. L u t z *et al.* (Hrsg.), *Der (im-)perfekte Mensch. Metamorphosen von Normalität und Abweichung*, Köln 2003, 448-467.

⁶ Für Großbritannien vgl. als frühe Schrift von M. O l i v e r, *The Politics of Disablement: A Sociological Approach*, New York 1990; für die umfangreiche US-Literatur vgl. die Nachweise bei: G. L. A l b r e c h t / K. D. S e e l m a n / M. B u r y (Hrsg.), *Handbook of Disability Studies*, Thousand Oaks 2000.

⁷ Regel 15 der Rahmenbestimmungen.

interessantes Beispiel für die mögliche Wirkung weicher Völkerrechtsbestimmungen, wenn sie ernst genommen werden. Hierbei hat wohl in den meisten Ländern die Lobbyarbeit der Betroffenen und ihrer Interessenvertretungen eine entscheidende Rolle gespielt.⁸

Speziell in den Ländern der Europäischen Union gab es durch den Erlass der Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁹ (EG-Gleichbehandlungsrichtlinie, 2000) einen weiteren Anreiz, Antidiskriminierungsgesetze zu erlassen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten, arbeits- und berufsrechtliche Antidiskriminierungsnormen zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung zu erlassen. Im Gegensatz zur UN-Rahmenbestimmung 1993 ist diese europäische Richtlinie bindendes Recht und musste prinzipiell bis Ende 2003 von allen EG-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden.¹⁰ Viele europäische Behindertengleichstellungsnormen gehen auf diese Richtlinie zurück bzw. wurden aufgrund dieser europäischen Richtlinie verändert. Zwei weitere europäische Richtlinien, die der Bekämpfung von Rassismus¹¹ und Sexismus¹² dienen, hatten entsprechenden Einfluss auf nationale Gesetze.

III. Unterschiedliche fachjuristische Zugänge

Die Rechtsnormen lassen sich aus deutscher Sicht zunächst nach der Zugehörigkeit zu den Sachgebieten des Rechts ordnen. Antidiskriminierungsnormen für Behinderte lassen sich gegenwärtig nach vier Sachgebieten differenzieren. Es gibt strafrechtliche (1), verfassungsrechtliche (2), zivilrechtliche bzw. bürgerrechtliche (3) und sozialrechtliche (4) Gleichstellungsgesetze.

⁸ Für Deutschland vgl. A. Jürgens, Auf bessere Einsicht zu warten genügt nicht, in: H.-G. Heiden (Hrsg.), Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden, Reinbek 1996; für die USA vgl. J.P. Shapiro, No Pity: People with Disabilities Forging a New Civil Rights Movement, New York 1993; P. Blanck *et al.*, Disability Civil Rights Law and Policy, St. Paul, Minn. 2004; für England vgl. B.J. Doyle, Disability Discrimination: The New Law, London 1996; C. Gooding, Blackstone's Guide to the Disability Discrimination Act, London 1996; für Südafrika: Rowland (Anm. 4).

⁹ Abl. Nr. L 303/16 (vom 2.12.2000).

¹⁰ Deutschland hat diese Richtlinie fristgerecht nur teilweise umgesetzt. Nach Einleitung eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof, wurde Deutschland zur Umsetzung eine Verlängerungsfrist gewährt.

¹¹ Richtlinie 2000/43/EG vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Abl. 2000 Nr. L 180/22 (Antirassismus-Richtlinie, 2000).

¹² Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.9.2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Abl. 2002 Nr. L 269/15 (Gender-Richtlinie, 2002).

1. Strafrecht

Frankreich,¹³ Finnland,¹⁴ Spanien¹⁵ und Luxemburg¹⁶ haben strafrechtliche Diskriminierungsverbote erlassen. Spanien verbietet die Diskriminierung Behinderter bei Stellenbewerbungen oder im Rahmen des Arbeitsvertrages, wenn die behinderte Person fähig ist, die Voraussetzungen der Stelle zu erfüllen.

Frankreich und Luxemburg verbieten Behindertendiskriminierung im Erwerbsleben, im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung und im Rahmen von Dienstleistungserbringung an die Allgemeinheit mit Geldstrafe oder Freiheitsentziehung bis zu zwei Jahren. Das finnische Strafgesetz verbietet Behindertendiskriminierung im Rahmen der Arbeit und im Rahmen der Dienstleistungserbringung an die Allgemeinheit.

Andere Staaten haben Gleichstellungsgesetze verabschiedet, die strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionsnormen enthalten, obwohl die Gesetze selbst eher zivil- oder sozialrechtlichen Charakter haben. So sanktioniert z.B. das australische (zivilrechtliche) Gesetz die Anstiftung zu rechtswidriger Diskriminierung oder Belästigung als strafbare Handlung mit sechs Monaten Freiheitsstrafe oder Geldstrafe. Auch die Maßregelung oder anderweitige Benachteiligung einer Person, die ihre Rechte aus dem Antidiskriminierungsrecht wahrnimmt, gilt als Straftat.¹⁷ Ähnliche Bestimmungen enthält die Diskriminierungsverordnung von Hongkong, die als bürgerrechtliche Rechtsnorm einzuordnen ist. Mit zwei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe wird danach bestraft, wer zum Hass, zur schweren Verachtung oder zu schwerer Hänselei gegen behinderte Personen anstiftet.¹⁸ Mit Bußgeld oder Geldstrafe werden verschiedene Verletzungen des Diskriminierungsverbots in Mauritius geahndet.¹⁹ Das Gleiche gilt für die entsprechenden Vorschriften in Israel²⁰, den Philippinen,²¹ Sambia²² und Zimbabwe.²³

¹³ Art. 225-1 bis 225-4 CP. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Claire de Beausse de la Hague auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs, Antidiscrimination and relations with Civil Society, Disability, Country Reports from Independent Experts on the Implementation of Anti-discrimination Laws (April 2004), <http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/public/pubsg_en.htm> (zuletzt besucht: 30.4.2005).

¹⁴ Rl. 1995. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Timo Makkonen auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

¹⁵ CP 1995. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Luis Rodriguez Vega auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

¹⁶ CP 1997. Anfang 2004 traten allerdings zwei neue Gesetze in Kraft, die einerseits Diskriminierung am Arbeitsplatz und andererseits den Zugang behinderter Menschen zu Gütern, Dienstleistungen und Einrichtungen regeln. Vgl. Europäische Kommission, Gleichbehandlung und Antidiskriminierung, Jahresbericht 2004, Luxemburg 2004. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Nicole Delpeere auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

¹⁷ Sec. 42 und 43 DDA.

¹⁸ Sec. 47 DDO.

¹⁹ Sec. 18 TEDPA.

²⁰ Sec. 15 und 19 (d) ERPWDL.

²¹ Title IV, Sec. 46 MCDP.

Bis vor kurzem hatte Luxemburg ausschließlich strafrechtliche Antidiskriminierungsnormen zum Schutz von Behinderten und anderen Gruppen. Aufgrund der erwähnten europäischen EG-Gleichbehandlungsrichtlinien wurden mittlerweile weitere zivilrechtliche Normen erlassen bzw. sind in der Planung.²⁴

Die Verletzung eines strafrechtlichen Diskriminierungsverbots setzt nach der allgemeinen Strafrechtsdogmatik die Erfüllung der subjektiven Tatbestandsmerkmale – in der Regel Vorsatz oder Fahrlässigkeit – voraus. In der Realität fehlen diese Voraussetzungen jedoch meistens, wenn Behindertendiskriminierung stattfindet. Oft wird mit "bestem Gewissen" diskriminiert. Der Gaststättenbesitzer, der kaum behinderte Gäste hat, weil der Eingang nur über mehrere Stufen zu erreichen ist, hat gewöhnlich keine feindseligen Gefühle Rollstuhl fahrenden Personen gegenüber. Das gleiche gilt für eine Verkehrsgesellschaft, die sich weigert, nur noch barrierefreie Fahrzeuge anzuschaffen. Wegen der schwierigen Beweislage hinsichtlich Vorsatz bzw. Fahrlässigkeit, aber auch weil strafrechtliche Sanktionen in einem Rechtsstaat *ultima ratio*-Maßnahmen sind, ist davon auszugehen, dass strafrechtliche Antidiskriminierungsvorschriften in der Praxis nur selten zur Anwendung kommen. Erfahrungen mit dem belgischen Antirassismogesetz von 1981 unterstützen diese Annahme.²⁵

2. Verfassungsrecht

Viele Staaten haben mittlerweile verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote für behinderte Menschen geschaffen. Dazu zählen: Brasilien²⁶, Deutschland²⁷, Finnland²⁸, Fiji Inseln²⁹, Gambia³⁰, Ghana³¹, Kanada³², Malawi³³, Neuseeland³⁴, Ös-

²² Sec. 32 PDA.

²³ Sec. 10 (c) DPA.

²⁴ Luxemburg und Finnland wurden wegen Missachtung der Umsetzungsfrist gerade vom Europäischen Gerichtshof verurteilt. Auch gegen Deutschland wurde ein entsprechendes Säumnisverfahren vor dem EuGH eingeleitet. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/feb/anti-discrimination_de.html> (zuletzt besucht: 20.4.2005). Am 28.4.2005 wurde Deutschland vom EuGH wegen nicht fristgerechter Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Richtlinie 2000/43/EG) verurteilt. <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/502&format=HTML>> (zuletzt besucht: 29.4.2005).

²⁵ H. Willekens, Das belgische allgemeine Antidiskriminierungsgesetz und die Umsetzung der EU-Richtlinien 2000/43, 2000/78 und 2000/73: Zwischen politischer Korrektheit und dubioser Wirksamkeit, in: U. Rust *et al.* (Hrsg.), Die Gleichbehandlungsrichtlinien und ihre Umsetzung in Deutschland, Loccumer Protokolle 40/03, Rehburg-Loccum 2003, 155-178 (168).

²⁶ Art. 7 Const.

²⁷ Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Vgl. zu diesem Land auch meinen Bericht auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

²⁸ Sec. 6 Const.

²⁹ Sec. 38 Const.

³⁰ Sec. 31 Const.

³¹ Sec. 29 Const.

terreich³⁵, Schweiz³⁶, Südafrika³⁷ und Uganda³⁸. Die meisten verfassungsrechtlichen Normen sind allgemein gehaltene Antidiskriminierungsklauseln. Sie enthalten nur selten eine Definition von Diskriminierung. Einige Normen verbieten direkte und indirekte Formen der Behindertendiskriminierung.³⁹ Ungewöhnlich weit gefasst ist das Diskriminierungsverbot der Verfassung von Fiji. Es verbietet unfaire direkte und indirekte Behindertendiskriminierung und garantiert jedem (behinderten) Menschen diskriminierungsfreien Zugang zu Geschäften, Hotels, Ferienhäusern, öffentlichen Restaurants, Einrichtungen der öffentlichen Unterhaltung, öffentlichen Verkehrsmitteln und Taxen sowie öffentlichen Plätzen.⁴⁰

Die verfassungsrechtlichen Vorschriften von Brasilien, Deutschland, Ghana, Kanada, Malawi, Österreich, Schweiz, Südafrika und Uganda lassen auch positive Maßnahmen zur Gleichstellung behinderter Menschen zu. Solche positiven Maßnahmen können Quotenvorgaben oder andere Formen der Förderung sein. Sie sind darauf gerichtet, strukturellen Diskriminierungen, die sich in traditionellen Verhaltensweisen und Vorurteilen Behinderten gegenüber, aber auch in der Gestaltung einer barriereichen Umwelt manifestieren, durch aktive Maßnahmen entgegen zu wirken.

Quoten sind im Behindertenrecht bereits seit langem als sozialpolitisches Instrument bekannt, ohne jedoch als Gleichstellungsmaßnahme angesehen zu werden. Bereits nach dem Ersten Weltkrieg wurden Einstellungspflichtquoten in die Rechtsordnung europäischer und anderer Länder eingeführt. Danach haben Arbeitgeber ab einer bestimmten Zahl von Beschäftigten die Pflicht, auf einem Anteil der Arbeitsplätze behinderte Arbeitnehmer zu beschäftigen.⁴¹ Ursprünglich wurden diese Einstellungspflichten als klassische Versorgungsmaßnahmen zur beruflichen Integration behinderter Kriegsveteranen erlassen und hatten keinen Gleichstellungszweck.⁴² Sie entsprangen der Überzeugung, dass behinderte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unfähig sind, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu konkurrieren. Mit der Entstehung von antirassistischem und geschlechtsspezifischem

³² Sec. 15 CHR.F.

³³ Sec. 20 Const.

³⁴ Sec. 21 H.R.A.

³⁵ Art. 7 B.V.G. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Ulrike D a v y auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

³⁶ Art. 8 B.V.

³⁷ Sec. 9 Const. Vgl. dazu T. P. v a n R e e n e n, Equality, Discrimination and Affirmative Action: An Analysis of Section 9 of the Constitution of the Republic of South Africa, in: 12 SAPR/PL (1997), 151-165.

³⁸ Art. 21 Const.

³⁹ Fiji Inseln, Gambia, Neuseeland, Südafrika.

⁴⁰ Sec. 38 (4) Const.

⁴¹ Vgl. etwa §§ 71 ff. SGB IX.

⁴² Vgl. dagegen noch das wohlfahrtsorientierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.5.1981 zur Verfassungsmäßigkeit der Pflichtquote im deutschen Schwerbehindertenrecht in BVerfGE 57, 139 (159).

Diskriminierungsrecht zunächst in den nordamerikanischen und skandinavischen Staaten bekamen Quoten zur Herstellung von Chancengleichheit eine neue gleichheitsbezogene Bedeutung, die auch das Behindertenrecht beeinflusste.⁴³ Deutlich manifestiert sich diese Entwicklung im deutschen Schwerbehindertenrecht, das seit dem 1. Juli 2001 im Neunten Sozialgesetzbuch (SGB IX) geregelt ist, und damit dem Paradigmenwechsel im deutschen Rehabilitationsrecht von der Fürsorge zu Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe behinderter Menschen unterliegt.⁴⁴

Quotenvorgaben zur Förderung der Gleichstellung behinderter Menschen sind auch in diversen verfassungsrechtlichen Diskriminierungsvorschriften enthalten. Einige beziehen sich auf den klassischen Bereich der Erwerbstätigkeit,⁴⁵ andere jedoch auf den Bereich der politischen Repräsentation. So schreibt die malawische Verfassung vor, dass der Senat auch verschiedene spezifische Interessengruppen, unter ihnen Behinderte, repräsentieren soll.⁴⁶ Ähnlich verlangt die ugandische Verfassung, dass eine bestimmte Zahl der Abgeordnetenplätze im Parlament durch Behinderte besetzt wird.⁴⁷

Eine andere bemerkenswerte Erscheinung verfassungsrechtlicher Diskriminierungsvorschriften in Bezug auf Behinderte ist die Aufnahme des Rechts auf Gebärdensprache in einige Verfassungen, etwa in die Finnlands⁴⁸ und Südafrikas⁴⁹.

Im Vergleich zum Strafrecht scheinen verfassungsrechtliche Diskriminierungsnormen eine höhere Steuerungswirkung zu haben. Erstens sind Verfassungsnormen in den meisten Staaten hochrangige Normen, die entgegenstehende einfache Gesetze und andere Rechtsnormen verdrängen können. Zweitens binden verfassungsrechtliche Normen die Rechtsprechung und können daher zu Rechtsreformen im Behindertenrecht führen. Drittens genießen verfassungsrechtliche Refor-

⁴³ Vgl. L. Waddington, Changing Attitudes to the Rights of People with Disabilities in Europe, in: J. Cooper (Hrsg.), Law, Rights & Disability, London and Philadelphia, 2000, 33-57; dies., Evolving Disability Policies: From Social-Welfare to Human Rights. An International Trend from a European Perspective, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 19/2 (2001), 141-165.

⁴⁴ § 1 SGB IX und BT-Drucks. 14/2913 (Entschließung des Bundestages zur Integration behinderter Menschen).

⁴⁵ Z.B. Brasilien, Art. 37 Const.

⁴⁶ Malawi, Sec. 68 Const.

⁴⁷ Uganda, Art. 78 (1) c) Const. Inzwischen sitzen fünf behinderte Abgeordnete im ugandischen Parlament und die erste Ministerin für Frauen und Behinderte ist eine behinderte Frau. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Förderklausel hat das ugandische Parlament inzwischen mehrere Gesetze erlassen, die die politische Repräsentation behinderter Menschen erhöhen sollen. Ein Beispiel ist das Local Government Gesetz von 1997, das für jedes gewählte Gremium – vom Dorf- bzw. Stammesrat bis zur Regionalvertretung – eine bestimmte Behindertenquote vorschreibt. Als Folge sind inzwischen mehr als 20.000 gewählte behinderte Repräsentanten und Repräsentantinnen in Uganda politisch aktiv. Diese Angaben basieren auf einem Vortrag von Frau Ministerin Nayiga, der im Rahmen eines Menschenrechtsseminars für junge behinderte Frauen vom 1.-7.6.2000 in New York gehalten wurde.

⁴⁸ Sec. 14 Const.

⁴⁹ Chap. 1 Sub. 6 (5) (a) (iii) Const. garantiert kein individuelles Recht auf Gebärdensprache, verpflichtet jedoch die Pan-Südafrikanische Sprachenbehörde, Bedingungen für die Entwicklung und Nutzung der Gebärdensprache zu schaffen und diese zu fördern.

men gewöhnlich weit mehr öffentliche Beachtung als die Veränderung einfacher Gesetze. Öffentliche Debatten um die Verabschiedung von Antidiskriminierungsnormen sind oft bereits Teil der gesetzlich bezweckten gesellschaftlichen Transformation. Dennoch gibt es Gründe, warum verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote nur beschränkte Wirkung entfalten können. Zunächst sind nicht alle Verfassungsnormen als subjektive Rechte ausgestaltet, was zur Folge hat, dass sie den Betroffenen keinen Klageanspruch eröffnen. Zweitens entfalten verfassungsrechtliche subjektive Rechte unmittelbare Wirkung meist nur im Öffentlichen Recht, denn sie schützen in erster Linie gegen staatliche Übergriffe.⁵⁰ Schließlich sind verfassungsrechtliche Normen regelmäßig allgemein und vage gehalten, weil sie für eine Vielzahl von Fällen und über zeitliche Epochen hinweg Geltung beanspruchen sollen. Mit der Ausnahme von Neuseeland⁵¹ enthält keine der hier untersuchten verfassungsrechtlichen Normen eine Definition von Behindertendiskriminierung oder des geschützten Personenkreises. Verfassungsrechtliche Normen bedürfen daher der Interpretation durch die Rechtsprechung und der Rechtswissenschaft. Diese wiederum werden sehr durch die Kultur eines Landes bestimmt. Je nachdem welchen Stellenwert der Diskurs um Behindertendiskriminierung in der Kultur eines Landes einnimmt, neigt die Rechtsprechung zu restriktiveren oder reformorientierten verfassungsrechtlichen Interpretationen. Als Beispiel mag die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum 1994 in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz eingefügten Diskriminierungsverbot für Behinderte dienen. In seinem Sonderschulurteil von 1997 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass nicht jede zwangsweise Sonderbeschulung von behinderten Schülern und Schülerinnen eine Verletzung des Diskriminierungsverbots darstellt. Zwar sei die Integration behinderter Schüler und Schülerinnen wünschenswert, sie stehe jedoch unter dem Vorbehalt des finanziell, organisatorisch und personell Machbaren.⁵² Damit wurde das behindertenspezifische Diskriminierungsverbot in der deutschen Verfassung für den Schulbereich faktisch entwertet, denn fast jede reguläre Schule kann, wenn sie will, finanzielle oder sonstige Vorbehalte gegen die Aufnahme behinderter Schüler und Schülerinnen geltend machen, auch wenn die Gründe heute substantiierter vorgetragen werden müssen. Letztendlich hat das Bundesverfassungsgericht damit die deutsche Sonderschulkultur mit einer "getrennt aber gleich"-Doktrin legitimiert. Behinderte Schüler und Schülerinnen haben zwar den gleichen Bildungsanspruch wie ihre nicht behinderten Altersgenossen, die Bildung kann jedoch auch in separaten Einrichtungen realisiert werden.⁵³ Eine ähnliche "*seperate but equal*"-

⁵⁰ Eine Ausnahme stellt die Südafrikanische Verfassung dar. Vgl. zum dortigen Gleichheitssatz: T. Gas, Affirmative Action in der Republik Südafrika. Unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Bezüge, Baden-Baden 2002.

⁵¹ HRA 1993.

⁵² BVerfG, in: EuGRZ 1997, 586, vgl. dazu De gener (Anm. 3), 425-433, m.w.N.

⁵³ Ähnlich kritisch: J. Caspar, Das Diskriminierungsverbot behinderter Personen nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und seine Bedeutung in der aktuellen Rechtsprechung, in: EuGRZ 2000, 135-144 (138). Unter Berücksichtigung des Handlungsauftrages für die Legislative der Länder: U. Beyerlin, Schu-

Doktrin hatte das US-amerikanische Verfassungsgericht vor mehr als 150 Jahren zur Aufrechterhaltung der Rassentrennung geschaffen.⁵⁴ Im Jahre 1954 hob das gleiche Gericht die „*seperate but equal*“-Doktrin bekanntlich mit der bahnbrechenden Entscheidung *Brown v. Board of Education*⁵⁵ auf, indem es entschied, dass separate Bildungseinrichtungen zur Aufrechterhaltung der Rassentrennung diskriminierend sind. Diese Entscheidung hatte in den USA auch starken Einfluss auf das Behindertenrecht, das jedem Kind einen Anspruch auf schulische Integration gibt und separierende Bildungsangebote für Behinderte unter den Verdacht der Diskriminierung stellt.⁵⁶ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts lässt sich nur erklären, wenn man sich das deutsche Sonderschulsystem, das eines der weltweit dichtesten ist, und die Diskussion um Integration behinderter Kinder in Deutschland vergegenwärtigt. Obwohl es auch in Deutschland eine starke Integrationsbewegung gibt,⁵⁷ ist die Sonderbeschulung behinderter Kinder in Deutschland immer noch der Regelfall und die integrative Beschulung die Ausnahme.⁵⁸ Der Diskurs um Behindertendiskriminierung ist zudem auf architektonische Barrieren in der Umwelt und im öffentlichen Verkehrssystem fokussiert. Die Aussonderung von Behinderten in Sonderschulen wurde auf dem legendären „Krüppel-Tribunal“ 1981 in Dortmund zwar als Menschenrechtsverletzung angeklagt,⁵⁹ diese Auffassung wird jedoch nur von einer Minderheit in Deutschland geteilt. Für die Mehrheit ist die Sonderbeschulung behinderter Menschen keine Diskriminierung, sondern notwendige Folge eines körperlichen, geistigen oder seelischen Schadens. Auch das Bundesverfassungsgericht folgte diesem medizinischen Paradigma von Behinderung, wenn es ausführt, „die Überweisung eines behinderten Schülers an eine Sonderschule“ stelle für sich allein noch keine „verbotene Benachteiligung“ dar. Das gelte selbst dann, „wenn die Entscheidung der Schulbehörde gegen den Willen des Behinderten oder seiner Erziehungsberechtigten ergeht“.⁶⁰ Das Bundesverfassungsgericht nimmt allerdings im weiteren Verlauf der Entscheidung eine

liche Integration und der Handlungsauftrag des Staates aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, RdJB 2/99, 157-169.

⁵⁴ *Plessy v. Ferguson*, 163 US SCt 537 (1896).

⁵⁵ 349 US SCt 294 (1955).

⁵⁶ Vgl. dazu B.P. Tucker, *Federal Disability Law*, St. Paul, Minn. 1998, 204 ff. und 330 ff.; National Council on Disability, *Back to School on Civil Rights: Advancing the Federal Commitment to Leave no Child Behind*, Washington D.C. 2000.

⁵⁷ Erwähnenswert ist insbesondere der von Eltern initiierte Verband „Gemeinsam leben – gemeinsam lernen“, <www.gemeinsamleben-gemeinsamlernen.de> (zuletzt besucht: 24.4.2005).

⁵⁸ M. Rosenberger, *Gemeinsam leben – gemeinsam lernen*, in: Heiden (Hrsg.) (Anm. 8), 41-54; GEW-Bundesfachgruppe „Sonderpädagogische Berufe“ (Hrsg.), *Integration ist Menschenpflicht. Ein Reader zur gemeinsamen Erziehung und Bildung von behinderten und nicht behinderten Kindern und Jugendlichen*, Frankfurt 2001; P. Reichenbach, *Der Anspruch behinderter Schülerinnen und Schüler auf Unterricht in der Regelschule, zugleich ein Beitrag zur Interpretation des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG*, Berlin 2001.

⁵⁹ S. v. Daniels *et al.* (Hrsg.), *Krüppel-Tribunal, Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat*, Köln 1983.

⁶⁰ BVerfG, NJW 1998, 131 (133).

differenziertere Haltung ein, die zumindest auch Aspekte eines sozialen (menschrechtlichen) Paradigmas von Behinderung erkennen lässt und die schulische Integration behinderter Kinder zur Staatspflicht erklärt:

“Nur die Überweisungsverfügung, die den Gegebenheiten und Verhältnissen des jeweils zu beurteilenden Falles ersichtlich nicht gerecht wird, ist durch Art. 3 III 2 GG untersagt. Eine solche Entscheidung ist nicht nur dann anzunehmen, wenn ein Kind oder Jugendlicher wegen seiner Behinderung auf eine Sonderschule verwiesen wird, obwohl seine Erziehung und Unterrichtung an der allgemeinen Schule seinen Fähigkeiten entspräche und ohne besonderen Aufwand möglich wäre. Eine Benachteiligung i. S. des Art. 3 III 2 GG kommt vielmehr auch dann in Betracht, wenn die Sonderschulüberweisung erfolgt, obgleich der Besuch der allgemeinen Schule durch einen vertretbaren Einsatz von sonderpädagogischer Förderung ermöglicht werden könnte.”⁶¹

Dass verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote gleichwohl wichtig sein können, um Antidiskriminierungsrecht abzusichern, zeigt das Beispiel Irlands. Weil der Gleichheitssatz in der irischen Verfassung von 1937 besonders schwach ausgestaltet ist, hob das höchste irische Gericht 1997 zwei Antidiskriminierungsgesetze, die auch Behinderte schützen sollten, auf. Die behindertenspezifischen Bestimmungen gingen dem Gericht zu weit und verletzten nach dessen Ansicht den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz.⁶² Die betreffenden Gesetze mussten daraufhin abgeschwächt werden. Dieses Beispiel zeigt, dass verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote eine wichtige Grundlage für einfach-gesetzliche Gleichstellungsgesetze sein können.

Schließlich soll noch am Beispiel Kanadas verdeutlicht werden, dass die verfassungsrechtliche Rechtsprechung im Kontext von Behindertendiskriminierung auch zu weitreichenden Reformen führen kann. In dem Fall *Eldridge v. British Columbia*⁶³ interpretierte das höchste kanadische Gericht von British Columbia 1997 den eher vage gehaltenen Gleichheitssatz der kanadischen Verfassung im Kontext von Behinderung. Die Kläger fühlten sich diskriminiert, weil die Provinz British Columbia für gehörlose Patienten keine Gebärdendolmetscher im Rahmen medizinischer Versorgung vorsah. Robin Eldridge konnte mit ihrem Hausarzt nicht kommunizieren und John und Linda Warren mussten eine traumatische Geburt ihrer Zwillinge überstehen, weil sie nicht mit den Hebammen, Krankenschwestern und Ärzten kommunizieren konnten. Das höchste kanadische Gericht sah darin eine Verletzung des Gleichheitssatzes, weil in beiden Fällen die effektive Kommunikation ein notwendiger Bestandteil der medizinischen Grundversorgung gewesen sei. Das kanadische Verfassungsgericht berücksichtigte mit dieser Rechtspre-

⁶¹ BVerfG, *ibid.*

⁶² *In the matter Article 26 of the Constitution of Ireland and in the Matter of the Employment Equality Bill*, Judgement of the Supreme Court May 1997; *Re Article 26 and the Equal Status Bill*, Judgement of the Supreme Court, May 1997. Vgl. G. Quinn, *From Charity to Rights – The Evolution of the Rights-Based Approach to Disability: International and Irish Perspectives*, CPI Handbook of Services, Dublin 2000, <<http://www.enableireland.ie/accesswest/intros/essayindex.html>> (zuletzt besucht: 3.3.2002).

⁶³ *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, (1997) 151 DLR (4th) 577 (SCC).

chung, dass Behinderte und andere von Diskriminierung betroffene Bevölkerungsgruppen strukturelle Anpassungsmaßnahmen benötigen, um Gleichberechtigung zu erlangen. Leider hat das kanadische Gericht in dieser und weiteren Entscheidungen die Frage offen gelassen, welche konkreten Schutzpflichten sich daraus für den Staat ergeben.⁶⁴

3. Zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Bürgerrechtsgesetze

Als dritten Ansatz haben mehr als die Hälfte der Staaten zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Bürgerrechtsgesetze erlassen. Neben den USA⁶⁵ sind dies bislang folgende Staaten: Äthiopien⁶⁶, Australien⁶⁷, Belgien⁶⁸, Chile⁶⁹, Costa Rica⁷⁰, Deutschland⁷¹, England⁷², Finnland⁷³, Frankreich⁷⁴, Ghana⁷⁵, Griechenland⁷⁶, Guatemala⁷⁷, Hongkong (SAR)⁷⁸, Indien⁷⁹, Irland⁸⁰, Israel⁸¹, Kanada⁸², Madagaskar⁸³, Malta⁸⁴, Mauritius⁸⁵, Namibia⁸⁶, Niederlande⁸⁷, Philippinen⁸⁸, Portugal⁸⁹, Sambia⁹⁰,

⁶⁴ *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493. Für eine umfassende Analyse vgl. B. Porter, *Beyond Andrews: Substantive Equality and Positive Obligations After Eldridge and Vriend*, 9/3 *Forum Constitutionnel*, 1998, 71-82; D.M. Lepofsky, *The Charter's Guarantee of Equality to People with Disabilities – How Well Is It Working?*, 16 *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 1998, 155-214; M. Jackman, "Giving Real Effect to Equality": *Eldridge v. British Columbia (Attorney General) and Vriend v. Alberta*, 4/2 *Rev of Constitutional Studies*, 1998, 352-371.

⁶⁵ ADA, 1990.

⁶⁶ PRDPE, 1994.

⁶⁷ DDA, 1992.

⁶⁸ LtlcD 2003. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Olivier de Schutter auf der Website: European Commission, *Employment and Social Affairs* (Anm. 13).

⁶⁹ PNP 1995.

⁷⁰ LIOPD, 1996.

⁷¹ BGG, 2002.

⁷² DDA, 1995. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Jeremy Cooper auf der Website: European Commission, *Employment and Social Affairs* (Anm. 13).

⁷³ YI, 2004; TI, 2001.

⁷⁴ EDCPCPH, 2005.

⁷⁵ DPA, 1993.

⁷⁶ AAPET, 2005. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Nicos Gavalas auf der Website: European Commission, *Employment and Social Affairs* (Anm. 13).

⁷⁷ LAPCD, 1996.

⁷⁸ DDO, 1995.

⁷⁹ PWDA, 1995.

⁸⁰ EEA, 1998; ESA, 2000. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Shivaun Quinlain auf der Website: European Commission, *Employment and Social Affairs* (Anm. 13).

⁸¹ ERPWDL, 1998.

⁸² CHRA, 1982; EEA, 1995.

⁸³ CT, 1994.

⁸⁴ EOA, 2000.

⁸⁵ TEDPA, 1996.

Schweden⁹¹, Spanien⁹², Sri Lanka⁹³, Südafrika⁹⁴, Südkorea⁹⁵, Ungarn⁹⁶ und Zimbabwe⁹⁷.

Mit Ausnahme von Chile und Deutschland decken alle diese Gesetze neben anderen auch die arbeitsrechtliche Diskriminierung behinderter Menschen ab,⁹⁸ einige der Gesetze sogar ausschließlich, weil sie klassische Arbeitsgesetze sind.⁹⁹ Hinsichtlich anderer Diskriminierungsbereiche gibt es große inhaltliche Unterschiede unter den Gesetzen. Die inhaltlich weitesten Schutzbereiche haben die Diskriminierungsgesetze von Australien, England, Kanada, Hongkong (SAR), den Philippinen und den USA.

Das Australische Disability Discrimination Act von 1992 verbietet Behindertendiskriminierung in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Bildung, Zugang zu (öffentlichen) Gebäuden, Klubs, Sportveranstaltungen und ähnlichen Einrichtungen. Auch der allgemeine Dienstleistungs- und Warenverkehr unterliegt dem Diskriminierungsverbot. Das Canadian Human Rights Act von 1985 regelt Behindertendiskriminierung in den Bereichen allgemeiner Waren- und Dienstleistungsverkehr und Einrichtungen und Unterkünfte, die der Allgemeinheit dienen, einschließlich Verkehrsmittel. Außerdem enthält das Gesetz Diskriminierungsverbote in den Bereichen Arbeit, Angebote von Geschäftsräumen und Wohnungen. Die 1995 verabschiedete Disability Discrimination Ordinance von Hongkong erstreckt sich auf die Bereiche Arbeit, Bildung, (öffentliche) Plätze, Dienstleistungen und Warenverkehr, Einrichtungen für die Allgemeinheit, die Rechtsanwaltskammer, Freizeitclubs und Sport sowie Regierungstätigkeiten. Die 1992 auf den Philippinen verabschiedete Magna Charta for Persons with Disabilities verbietet Behindertendiskriminierung in den Bereichen Arbeit, Verkehrsmittel, öffentliche Einrichtungen und allgemeiner Dienstleistungs- und Warenverkehr. Das britische Disability Dis-

⁸⁶ LA, 1992.

⁸⁷ WGB h/c 2003. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Lisa Waddington und Marianne Gijzen auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

⁸⁸ MCDP, 1992.

⁸⁹ LC, 2003. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Helena Pereira de Melo auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

⁹⁰ PDA, 1996.

⁹¹ LFDAPF, 1999. Vgl. zu diesem Land auch den Bericht von Paul Lappalainen auf der Website: European Commission, Employment and Social Affairs (Anm. 13).

⁹² ET, 1995 (2003); LIONDAU, 2003.

⁹³ PRPDA, 1996.

⁹⁴ EEA, 1998; PEPUDA, 2000. Vgl. dazu: C. Ngwenya, Equality for People with Disabilities in the Workplace: An Overview of the Emergence of Disability as a Human Rights Issue, *Journal of Juridical Science* 29(2), 167-197.

⁹⁵ AEPH, 1990; SEPL, 1994.

⁹⁶ APRPLD, 1998.

⁹⁷ DPA, 1992.

⁹⁸ Diese wird in Deutschland durch ein Diskriminierungsverbot im Sozialgesetzbuch IX erfasst, s.u.

⁹⁹ Z.B. in Namibia, Portugal und in Schweden.

crimination Act von 1995 regelt Diskriminierung in den Bereichen Arbeit, allgemeiner Dienstleistungs- und Warenverkehr, Bildung und öffentlicher Verkehr. Und schließlich sind die Gegenstandsbereiche des American With Disabilities Act von 1990 Arbeit, staatliche und kommunale Tätigkeit der öffentlichen Hand (einschließlich Bildung, öffentlicher Verkehr, soziale Dienste, etc.), allgemeiner Dienstleistungs- und Warenverkehr und Telekommunikation.

Die Gesetze der anderen Staaten, die der Kategorie zivilrechtlicher bzw. bürgerrechtlicher Antidiskriminierungsgesetze zuzuordnen sind, decken ebenfalls mehrere Bereiche des täglichen Lebens ab. Es greift jedoch nicht überall ein Diskriminierungsverbot. Zum Beispiel enthält das 1996 in Costa Rica verabschiedete Act on Equal Opportunities for Persons with Disabilities Regelungen für die Bereiche Arbeit, öffentlicher Verkehr, öffentliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation, Kultur, Sport und Freizeitaktivitäten. Jedoch gilt das Diskriminierungsverbot nur für die Bereiche Arbeit, öffentliche Gesundheitsleistungen und Teilnahme an kulturellen, sportlichen oder Freizeitaktivitäten.

Das indische Persons with Disabilities (Equal Opportunities, Protection of Rights and full Participation) Act von 1995 unterscheidet sich von den anderen Bürgerrechtsgesetzen darin, dass es ein eher schwach ausgestaltetes Diskriminierungsverbot, dafür aber weitreichende Quotenvorgaben enthält. Das Diskriminierungsverbot erstreckt sich auf die Bereiche öffentlicher Verkehr, Straßen, bauliche Anlagen und öffentlicher Dienst (mit Ausnahme des Einstellungsprozesses).¹⁰⁰ Die Pflicht, in diesen Bereichen Behinderten den Zugang zu ermöglichen, besteht allerdings nur im Rahmen des wirtschaftlich Möglichen.¹⁰¹ Eine Quotenvorgabe von drei Prozent ist für den öffentlichen Dienst, staatlich geförderte Bildungseinrichtungen und Programme zur Beseitigung von Armut¹⁰² vorgegeben. Für die Pflichtquote für den öffentlichen Dienst ist weiterhin vorgeschrieben, dass ein Prozent der Stellen für Menschen mit bestimmten Behinderungen, namentlich Seh-, Hör- und Körperbehinderungen, vergeben werden müssen.¹⁰³ Nicht besetzte Pflichtplätze erhöhen die Quote im darauf folgenden Jahr.

Das deutsche Behindertengleichstellungsgesetz von 2002 ist ein Beispiel für ein öffentlich-rechtliches Bürgerrechtsgesetz mit Ausstrahlungswirkung auf den privaten Wirtschaftsbereich. Gleichstellungsgebote und Diskriminierungsverbote gelten nur für die Behörden des Bundes und für die Landesverwaltung, soweit sie Bundesrecht ausführt.¹⁰⁴ Das Diskriminierungsverbot erstreckt sich insbesondere auf den Bereich der Verwaltungskommunikation¹⁰⁵ und auf den Umgang mit Gebär-

¹⁰⁰ Chap. VIII, Sec. 44-47.

¹⁰¹ Chap. VIII, Sec. 44.

¹⁰² Chap VI, Sec. 33-40.

¹⁰³ Chap. VI, Sec. 33 (i)-(iii).

¹⁰⁴ § 7 Abs. 1 und 2 BGG.

¹⁰⁵ §§ 8, 11 BGG.

densprache.¹⁰⁶ Für die Bereiche Bau und Verkehr sowie Informationstechnik wurden Zielvorgaben für die Erreichung von Barrierefreiheit in das Gesetz aufgenommen.¹⁰⁷ Für den Bereich der öffentlichen und privaten Wirtschaft wurde mit § 5 BGG die Möglichkeit zur Verabschiedung von Zielvereinbarungen zwischen Behindertenverbänden und Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden zur Herstellung von Barrierefreiheit geschaffen. Derzeit sind vier Verhandlungen über Zielvereinbarungen in den Bereichen Verkehr, Gaststättengewerbe und Arbeitsstätten im Gange; ein Abschluss wurde noch nicht gemeldet.¹⁰⁸

Verglichen mit straf- und verfassungsrechtlichen Antidiskriminierungsnormen sind zivilrechtliche bzw. bürgerrechtlich orientierte Gesetze inhaltlich detaillierter und umfassender. Mehr Bereiche des alltäglichen Lebens werden erfasst, und die meisten Gesetze enthalten auch eine Definition verbotener Diskriminierung und sie definieren den geschützten Personenkreis. Mehrheitlich enthalten diese Gesetze auch spezielle Vorgaben zur Umsetzung des Diskriminierungsverbots.

4. Sozialrecht

Gleichstellungsvorschriften im Kontext von Sozialgesetzen haben folgende Staaten verabschiedet: Bolivien¹⁰⁹, China¹¹⁰, Deutschland¹¹¹, Süd-Korea¹¹², Nicaragua¹¹³, Panama¹¹⁴, Spanien¹¹⁵ und die USA¹¹⁶. In diesen Gesetzen finden sich Diskriminierungsverbote neben mehr traditionellen Vorschriften zur Prävention von Behinderung und zur Rehabilitation behinderter Menschen. Der Schwerpunkt der meisten hier genannten Sozialgesetze liegt nicht auf Antidiskriminierung, sondern auf Rehabilitation und anderen sozialen Leistungen. Dementsprechend kurz sind die Ausführungen zum Diskriminierungsverbot. Sie beschränken sich zudem auf begrenzte Bereiche des Lebens, etwa das sozialeungsverfahren oder die soziale Dienstleistungserbringung.

¹⁰⁶ § 6 BGG erkennt die Gebärdensprache als eigenständige Sprache an. Gem. § 9 BGG ist der Gebrauch der Gebärdensprache und anderer Kommunikationshilfen zu akzeptieren und zu ermöglichen.

¹⁰⁷ §§ 8 und 11 BGG sowie die dazu inzwischen erlassenen Rechtsverordnungen, <<http://www.behindertenbeauftragter.de/gesetzgebung/behindertengleichstellungsgesetz>> (zuletzt besucht: 27.4.2005).

¹⁰⁸ Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen, BT-Drs. 15/4575 vom 16.12.2004, 118.

¹⁰⁹ LPCD, 1995.

¹¹⁰ PDP, 1990.

¹¹¹ Sozialgesetzbuch IX, 2001; Sozialgesetzbuch I; Sozialgesetzbuch XII i.d.F. 2001.

¹¹² WLPDL, 1989.

¹¹³ LRPD, 1998.

¹¹⁴ CF, 1994.

¹¹⁵ LISM, 1982 (2003).

¹¹⁶ RA, 1973.

So enthält das chinesische Law of the People's Republic of China on the Protection of Disabled Persons von 1990 ein Diskriminierungsverbot,¹¹⁷ das sich jedoch nur auf die Sonderarbeitsplätze für Behinderte (vergleichbar unseren Werkstätten für Menschen mit Behinderungen) erstreckt. Im Vergleich zu anderen Behinderten dürfen Behinderte danach nicht diskriminiert werden, während die Diskriminierung im Vergleich zu Nichtbehinderten offensichtlich unberücksichtigt bleibt.¹¹⁸

Nicht alle sozialrechtlichen Antidiskriminierungsvorschriften sind kurz gehalten. So verbietet das deutsche Sozialgesetzbuch IX die Diskriminierung Schwerbehinderter im öffentlichen und privaten Arbeitsleben und enthält auch Regelungen zu Beweislast und Schadensersatz.¹¹⁹ Und auch das Diskriminierungsverbot des US-amerikanischen Rehabilitation Act von 1973 gilt für alle Institutionen, Einrichtungen und Organisationen, die Bundeszuschüsse empfangen.¹²⁰ Die Geschichte des US-amerikanischen Behindertenrechts lehrt im Übrigen, dass erste Diskriminierungsverbote im sozialrechtlichen Kontext verabschiedet werden. Das ist das traditionelle Sachgebiet, in dem Behindertenrecht entwickelt wird. Erst 1988 mit der Verabschiedung des Zusatzes zum Fair Housing Act wurde Behindertendiskriminierung in den USA im bürgerrechtlichen Kontext verboten. Auch Costa Rica, Deutschland und Spanien haben einerseits sozialrechtliche und andererseits bürgerrechtlich orientierte Diskriminierungsgesetze.

Zusammenfassend lässt sich für das sozialrechtliche Gebiet sagen, dass es in vielen Ländern das Gebiet ist, in denen behindertendiskriminierungsrechtliche Vorschriften zuerst verabschiedet werden. Verfassungsrechtliche oder gar zivilrechtliche Schutzvorschriften werden nicht selten erst verabschiedet, wenn sich die Gesellschaft bzw. die Legislative an Behindertengleichstellungsrecht im Sozialrecht gewöhnt hat. Der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum sozialen (mensenrechtlichen) Modell von Behinderung wird in sozialrechtlichen Gesetzen weniger offenbar, weil sie meistens vom Wohlfahrtsgedanken geprägt sind.

IV. Unterschiedliche personale Schutzbereiche

Ein weiteres Sortierungsmerkmal ist der personale Schutzbereich der Antidiskriminierungsnormen. Hier lassen sich die Gesetze in zwei Gruppen einordnen: gruppenübergreifend und behindertenspezifisch. Gruppenübergreifende Vorschriften schützen mehr als eine Gruppe vor Diskriminierung. In der Regel werden die Bevölkerungsgruppen geschützt, die bereits in der Vergangenheit typische Opfer von Diskriminierungen waren, so wie z.B. Frauen, Homosexuelle, Kinder, Alte sowie sprachliche oder religiöse Minderheiten. Mit Ausnahme von Ghana lassen

¹¹⁷ Chap. I, Art. 3.

¹¹⁸ Bizarr mutet auch die Vorschrift an, nach der Behinderte die Pflicht haben, "optimistische und unternehmungslustige" Verhaltensweisen an den Tag zu legen (Artikel 10 des Gesetzes).

¹¹⁹ § 81 Abs. 2 SGB IX.

¹²⁰ Sec. 504 RA.

sich alle verfassungsrechtlichen Antidiskriminierungsnormen als gruppenübergreifend qualifizieren. Auch arbeitsrechtliche und strafrechtliche Gleichstellungsnormen sind in der Regel gruppenübergreifend gefasst. Dagegen sind die meisten zivilrechtlichen bzw. bürgerrechtlichen Antidiskriminierungsgesetze behindertenspezifisch zugeschnitten.

Eine Definition von Behinderung enthalten regelmäßig nur jene Gesetze, die behindertenspezifisch ausgestaltet sind.¹²¹ Häufig ist diese medizinisch orientiert, indem Behinderung als körperlicher, geistiger oder psychischer Schaden definiert wird, der zu einer bestimmten Funktionseinschränkung führt. So definiert das südafrikanische Employment Equity Act, 1998:

“‘people with disabilities’ means people who have a long-term or recurring physical or mental impairment which substantially limits their prospects of entry into, or advancement in employment;”¹²²

Das britische Disability Discrimination Act 1995 definiert:

“(1) (...), a person has a disability for the purposes of this Act if he has a physical or mental impairment which has a substantial long-term adverse effect on his ability to carry out normal day-to-day activities.”¹²³

Einige Länder haben zusätzlich einen weitergehenden Begriff von Behinderung, der nicht nur gegenwärtig Behinderte vor Diskriminierung schützt, sondern auch jene, die in der Vergangenheit behindert waren,¹²⁴ in der Zukunft behindert sein werden,¹²⁵ oder denen eine Behinderung angedichtet wird.¹²⁶ Außerdem schützen einige Länder auch PartnerInnen und Familienmitglieder von Behinderten,¹²⁷ und Menschen, die sich gegen Behindertendiskriminierung rechtlich wehren.¹²⁸ Wegweisend für den weiteren Behindertenbegriff im Diskriminierungsrecht war das American with Disabilities Act, 1990 (ADA), dessen Definition lautet:

“(…)

(2) Disability – The term ‘disability’ means, with respect to an individual –

- (A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual.
- (B) a record of such an impairment; or
- (C) being regarded as having such an impairment.”¹²⁹

¹²¹ Ausnahmen sind Kanada (Sec. 25 CHRA und Sec. 3 EEA), Südafrika (Sec. 1 EEA), sowie Neuseeland (Sec. 21 HRA).

¹²² Sec. 1 EEA, 1998.

¹²³ Sec. 1 DDA, 1995.

¹²⁴ Z.B. Australien, Großbritannien, Hongkong, Kanada (CHRA), Neuseeland, die Philippinen und die USA (ADA).

¹²⁵ Z.B. Australien, Belgien, Hongkong, Irland (EEA), Neuseeland, Schweden.

¹²⁶ Z.B. Australien, Hongkong, Irland, Neuseeland, Niederlande, Philippinen, USA.

¹²⁷ Z.B. Australien, Hongkong, Malta (hinsichtlich Beschäftigung).

¹²⁸ Z.B. Australien, Großbritannien, Kanada (CHRA), Neuseeland.

¹²⁹ Sec. 12102 (Sec. 3).

Die Definition des neuseeländischen Human Rights Act, 1993 stellt eine erhebliche Weiterentwicklung der US-amerikanischen Behindertendefinition dar, die für einige europäische Länder¹³⁰ als Vorbild diente. Sie lautet:

“Sec 21. Prohibited grounds of discrimination:

(1) For the purposes of this Act, the prohibited grounds of discrimination are –

a.-g. (...)

h. Disability, which means –

i. Physical disability or unpairment:

ii. Physical illness:

iii. Psychiatric illness:

iv. Intellectual or psychological disability or impairment:

v. Any other loss or abnormality of psychological, physiological, or anatomical structure or function:

vi. Reliance on a guide dog, wheelchair, or other remedial means:

vii. The presence in the body of organisms capable of causing illness:

i.-m. (...)

(2) Each of the grounds specified in subsection (1) of this section is a prohibited ground of discrimination, for the purpose of this ACT, if –

(a) It pertains to a person or to a relative or associate of a person; and

(b) It either –

i. currently exists or has in the past existed; or

ii. is suspected or assumed or believed to exist or to have existed by the person alleged to have discriminated.”

Eine solch weitgehende und dezidierte Definition von Behinderung ist in einem allgemeinen, d.h. nicht behindertenspezifischen Antidiskriminierungsgesetz selten zu finden.

1. Streitpunkt: Definition von Behinderung

Der Behindertenbegriff ist einer der ungeklärtesten unbestimmten Rechtsbegriffe, über den international und im deutschen Sprachraum bereits viel publiziert wurde.¹³¹ Im Diskriminierungskontext sind insbesondere zwei Fragen relevant. Erstens wird diskutiert, ob Behindertendefinitionen in diesen Gesetzen das medizinische Modell von Behinderung perpetuieren, wenn Behinderung als (medizinische

¹³⁰ Z.B. für Großbritannien und Irland.

¹³¹ Z.B.: J.E. Bickenbach, *Physical Disability and Social Policy*, Toronto etc. 1992; B.M. Altman, *Disability Definitions, Models, Classification Schemes and Applications*, in: Albrecht/Seelman/Bury (Hrsg.) (Anm. 6), 97-122; Tucker (Anm. 56), 16 ff.; Blanck *et al.* (Anm. 8), Kap. 3; D. Mabbett *et al.*, *Definitions of Disability in Europe. A Comparative Analysis*, Final Report 13 December, 2002. Brunel University, UK (European Commission), auch im Internet unter: <http://europe.eu.int/comm/employment_social/index/complete_report_en.pdf> (zuletzt besucht: 25.4.2004); F. Welte, in: HK-SGB IX, § 2 Rz. 18 ff.; M. Hirschberg, *Die Klassifikation von Behinderung der WHO, IMEW-Expertise 1*, Berlin 2003; M. Buch, *Das Grundrecht der Behinderten* (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG), Osnabrück 2001; C. Lindmeier, *Behinderung – Phänomen oder Faktum?*, Bad Heilbrunn 1993; H. Eberwein/A. Sasse, *Behindert sein oder behindert werden?*, Berlin 1998.

scher) Schaden definiert wird.¹³² Zweitens wird darüber diskutiert, ob Behinderungsdefinitionen in Antidiskriminierungsgesetzen eine ungerechtfertigte Rechtsschutzhürde darstellen, an denen viele von Behindertendiskriminierung Betroffene scheitern. Während erstere eine eher theoretische Frage ist, die insbesondere durch die Diskussion über das medizinische vs. soziale Modell von Behinderung inspiriert ist, speist sich letztere aus empirischen Fakten des Justizalltags. In den USA und in Großbritannien scheitern Klagen oft daran, dass KlägerInnen aus dem eng interpretierten Behindertenbegriff heraus fallen. Sie gelten als nicht behindert im Sinne des Gesetzes. Bevor es daher zur eigentlich strittigen Frage der stattgefundenen Diskriminierung und ihrer Sanktion kommt, ist der Prozess beendet. Aus den USA liegen Statistiken aus den Jahren 1998/99 vor, nach denen mehr als 90 % der Diskriminierungsprozesse im Arbeitsleben an dieser Frage scheitern.¹³³ Die Behinderung der KlägerInnen wird als nicht schwerwiegend genug angesehen, um als substantiell limitierende Einschränkung zu gelten. KritikerInnen dieser Rechtsprechung geben zu Bedenken, dass die enge Interpretation des Behindertenbegriffs dazu führt, dass von dem eigentlichen Streitgegenstand, der diskriminierenden Handlung bzw. Situation, abgelenkt wird. Außerdem sei es ein entwürdigender Prozess für die Diskriminierungsopfer, wenn sie zunächst beweisen müssen, dass sie behindert genug sind, um vor Behindertendiskriminierung geschützt zu werden.¹³⁴ Es ist erstaunlich, dass es diese Entwicklung ausgerechnet in der US-amerikanischen Rechtsprechung zum ADA gibt, denn dieses Gesetz schützt neben den gegenwärtig Behinderten auch jene, die so behandelt werden, als seien sie behindert. Diese dritte Variante des Behindertenbegriffs des ADA (*– to be regarded as having a disability –*) wird jedoch regelmäßig von den Gerichten ignoriert, obwohl sie prinzipiell anwendbar wäre. Dieser Befund wird mit der eher konservativen Einstellung der meisten Richter erklärt, die dem ADA kritisch gegenüber stehen. Die zögernde Umsetzung des Behindertenantidiskriminierungsrechts wird von US-amerikanischen Richtern auf die Personen begrenzt, die als *“truly disabled”* angesehen werden.¹³⁵

¹³² A. H e n d r i k s, Different Definition – Same Problems – One Way Out?, in: M.L. Breslin/S. Yee (Hrsg.), Disability Rights Law and Policy, International and National Perspectives, Ardsley (USA), 2002, 195-240; M. J o n e s / L . A . B a s s e r M a r k s, Law and the Social Construction of Disability, in: M. Jones/L.A. Basser Marks (Hrsg.), Disability, Divers-ability and Legal Change, The Hague etc. 1999, 1-24; M.H. R i o u x, Disability: The Place of Judgement in a World of Fact, 4 (2) Journal of Intellectual Disability Research, 102 ff.; T. D e g e n e r, Definition of Disability, in: E.U. Network of Experts on Disability Discrimination, 2004 <http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disabdef.pdf> (zuletzt besucht: 20.4.2005).

¹³³ M. D i l l e r, Judicial Backlash, the ADA and the Civil Rights Model, Berkeley Journal of Employment and Labor Law, 21 (1) (2000) 19 ff. (20 Fn. 10), m.w.N.

¹³⁴ R. B u r g d o r f, “Substantially Limited” Protection from Disability Discrimination: The Special Treatment Model and Misconstructions of the Definition of Disability, 42 Vill.L.Rev, 1997, 409 ff.; A.B. M a y e r s o n, Restoring Regard for the “Regarded As” Prong: Giving Effect to Congressional Intent, 42 Vill.L.Rev., 1997, 587 ff.

¹³⁵ B u r g d o r f (Anm. 134); C.R. F e l d b l u m, Definition of Disability under Federal Anti-Discrimination Law: What Happened? Why? And What?, Vol. 21 No. 1, Berkeley Journal of Employment and Labor Law (2000), 91-165.

Beide Fragen sind zentral für die Entwicklung eines Behindertengleichstellungsrechts. Wenn die rechtliche Definition von Behinderung das medizinische Modell perpetuiert, wird der Zweck des Gesetzes unterlaufen. Antidiskriminierung im Behindertenrecht hat als Zielorientierung den Paradigmenwechsel vom medizinischen zum sozialen (menschenrechtlichen) Modell von Behinderung. Ebenso widerspricht es dem Grundgedanken vom universellen Gleichheitsrecht, wenn die Behindertendefinition Personen ausschließt, die von Behindertendiskriminierung betroffen sind. Ohne Anspruch auf erschöpfende Behandlung der rechtlichen Aspekte sollen beide Fragen hier deshalb kurz diskutiert werden.

2. Behinderung als Beschädigung?

Die Frage der rechtlichen Definition von Behinderung ist ein Problem, das wohl in keiner Rechtsordnung bislang befriedigend gelöst wurde. Wohl in kaum einem nationalen Rechtskreis gibt es einen einheitlichen Behindertenbegriff¹³⁶ und auch auf internationaler Ebene hat sich trotz der umfangreichen Bemühungen der Weltgesundheitsorganisation auf diesem Gebiet ein universaler Behindertenbegriff nicht herausgebildet. Behinderung als Kategorie rechtlich zu definieren, ist aus verschiedenen Gründen ein schwieriges Unterfangen. Zum einen gibt es zahlreiche und sehr unterschiedliche Formen von Behinderungen, angefangen bei körperlichen Differenzen hinsichtlich der Gliedmaßen über Organschäden und Sinneschäden, hin zu geistigen Beeinträchtigungen oder psychischen Erkrankungen. Neben den sehr unterschiedlichen medizinisch-diagnostischen Behinderungsformen, ist Behinderung auch ein Kontinuum, dessen Demarkationspunkte nur schwer zu setzen sind. Wann ist eine Sehschwäche eine Behinderung? Ab wann sind Einschränkungen der Hörfähigkeit eine Hörbehinderung? Wann gilt eine körperliche Differenz als Körperbehinderung? In der gegenwärtigen Praxis werden diese Fragen medizinisch beantwortet, d.h. in der alltäglichen Praxis der meisten Rechtsordnungen dominiert das medizinische Modell von Behinderung hinsichtlich der Definition des Begriffes. Die Theorie vom sozialen Modell von Behinderung hat zwar maßgeblich zur kritischen Reflektion des medizinischen Modells von Behinderung beigetragen, sie liefert jedoch keine Definition von Behinderung, die alternativ zur medizinischen Definition nutzbar wäre.

Inspiziert durch den theoretischen Diskurs über Behinderung als soziale Konstruktion hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) versucht, mit der International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)¹³⁷ eine Alternative zum medizinischen Behindertenbegriff zu liefern, indem zwei Dimensionen be-

¹³⁶ Für Deutschland vgl. dazu T. Degener, Das ambulante Pflegerechtsverhältnis als Modell eines Sozialrechtsverhältnisses, Frankfurt a.M. 1994; Buch (Anm. 131), 27 ff.; Reichenbach (Anm. 58), 110 ff.

¹³⁷ <www.who.int/entity/classifications/icf/en> (zuletzt besucht: 20.4.2005). Sie ersetzt die alte ICIDH (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps).

rücksichtigt werden: die individuelle Situation der betreffenden Person und die Umweltbedingungen, denen sie ausgesetzt ist. Durch Umweltbedingungen können Behinderungen auch nach der ICF sozial konstruiert werden. In Bezug auf Behinderung wird weiterhin differenziert zwischen Schaden, Aktivität und (sozialer) Teilhabe. Mit der ICF wurde jedoch entgegen einer weit verbreiteten Ansicht¹³⁸ keine internationale Definition von Behinderung entwickelt. Vielmehr liefert ICF ein Klassifikationskonzept für verschiedene Gesundheitszustände, die auch Behinderungen umfassen. Während die ICF ein sinnvolles Instrument für internationale empirische Erhebungen und Analysen verschiedener Gesundheitssysteme ist, eignet sie sich weniger gut als Vorbild für nationale Gesetzgebung, insbesondere für Antidiskriminierungsgesetzgebung. Antidiskriminierungsgesetzgebung im Behindertenrecht beruht auf der Annahme, dass Diskriminierungen ein wesentlicher Konstruktionsfaktor bei der sozialen Zuschreibung von Eigenschaften behinderter Menschen darstellen. Insofern geht auch das Antidiskriminierungsrecht von der sozialen Konstruktion von Behinderung aus. Jedoch ist Antidiskriminierungsrecht darauf angewiesen, zwischen der diskriminierenden (und damit konstruierenden) Handlung bzw. Maßnahme einerseits und dem Opfer andererseits zu unterscheiden, denn nur die Diskriminierung selbst soll verboten werden. Es macht keinen Sinn, in einem Gleichstellungsgesetz Behinderung als Wechselwirkung zwischen diskriminierender Handlung und gesundheitlicher Beeinträchtigung oder medizinischem Schaden zu definieren und damit die Gruppe der Behinderten, die durch das Gesetz geschützt werden sollen, zu bestimmen. Antidiskriminierungsrecht ist darauf angewiesen, zwischen der diskriminierenden Handlung und betroffenem Personenkreis zu unterscheiden. Die ICF vermengt beide Komponenten.

Das Problem der adäquaten Definition von Behinderung in einem Gleichstellungsgesetz lässt sich umgehen, indem man, wie viele der hier vorgestellten Rechtsnormen, auf eine Definition von Behinderung gänzlich verzichtet. Diese Vorgehensweise entspricht anderen Antidiskriminierungsgesetzen, wie z.B. zum Schutz von Frauen oder Schwarzen, in denen die maßgeblichen Kategorien Geschlecht oder "Rasse" zumeist auch nicht definiert werden. Spätestens bei der Frage, was als behindertendiskriminierende Handlung oder Maßnahme gilt, stellt sich das Problem jedoch erneut. Wird das medizinische Modell von Behinderung dann perpetuiert, wenn Behinderung als Bezugskategorie für diskriminierende Handlungen als Beschädigung dargestellt wird? M. E. trifft das nicht zu, weil eine solche Definition von Behindertendiskriminierung die soziale Realität zutreffend reflektiert. Behindertendiskriminierung hat drei Quellen: Vorurteile, Stigmata und Ignoranz.¹³⁹ Das Vorurteil, dass blinde Menschen keine Beweise "in Augenschein" nehmen bzw. anderweitig wahrnehmen können, führt dazu, dass blinde Strafrichter in Deutsch-

¹³⁸ Vgl. bereits BT-Drs. 10/5701; Wel ti (Anm. 131), § 2 Rz. 18-21 m.w.N.; Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe, BT-Drs. 15/4575 vom 16.12.2004, 9.

¹³⁹ S.R. Bagenstos, Subordination, Stigma, and 'Disability', 86 Virginia Law Review, 2000, 397-534; De gener (Anm. 132).

land äußerst umstritten sind.¹⁴⁰ Das Stigma, behinderte Personen sähen wegen ihres medizinischen Schadens Furcht- oder Ekel erregend aus, lässt Hotelführer behinderte Gäste abweisen.¹⁴¹ Die Tatsache, dass die meisten Arbeitsplätze, der öffentliche Verkehr und für die Öffentlichkeit vorgesehene Einrichtungen nicht barrierefrei zugänglich sind, ist das Resultat von Ignoranz gegenüber Behinderung als einer Erscheinungsform menschlicher Vielfalt und Differenz. Immer ist es ein vorhandener oder angedichteter medizinischer Schaden, auf den sich die diskriminierende Handlung oder Maßnahme bezieht. Das medizinische Modell von Behinderung wird daher nicht perpetuiert, wenn diese soziale Realität bei der Definition von Behindertendiskriminierung berücksichtigt wird, wenngleich durch jede juristische Definition immer auch ein Teil sozialer Realität konstruiert wird.¹⁴²

3. Diskriminierungsschutz nur für “echte” Behinderte?

Bleibt die Frage, ob Antidiskriminierungsrecht für Behinderte auf die so genannten “echten” Behinderten begrenzt bleiben sollte, wie dies gegenwärtig in einigen Ländern wie den USA, Großbritannien, Schweden und auch in Deutschland¹⁴³ praktiziert wird oder geregelt ist. Mit “echten Behinderten” sind jene Personen gemeint, deren Behinderung einen bestimmten – nach einer Prozentskala¹⁴⁴ gemessenen – Schweregrad erreicht oder deren Funktionseinschränkungen im Alltag oder im Arbeitsleben ein entsprechendes Ausmaß erreichen. Damit werden all jene vom Diskriminierungsschutz ausgeschlossen, deren Behinderung “leichter” ist,¹⁴⁵ deren Behinderung bereits wieder vergangen ist,¹⁴⁶ deren Behinderung erst in der Zukunft eintreten wird¹⁴⁷ oder jene Nichtbehinderte, denen eine Behinderung angedichtet wird. Ein Ausschluss dieser Menschen vom Diskriminierungsschutz wäre gerechtfertigt, wenn sie nicht von Behindertendiskriminierung betroffen wären oder es einen anderen sachlichen Grund für den Ausschluss geben würde. Andernfalls würde er selbst wiederum eine Diskriminierung darstellen. Auch diese Personen sind jedoch von Behindertendiskriminierung betroffen. Eine geheilte

¹⁴⁰ Vgl. dazu P. Reichenbach, Die Mitwirkung blinder Richter im Strafverfahren, NJW 2004, 3160 ff.

¹⁴¹ Ein Verhalten, das vereinzelt von deutschen Gerichten legitimiert wird, vgl. die Reiseurteile zur Anwesenheit behinderter Gäste als “Reisemangel” des LG Frankfurt, NJW 1980, 1169, und des AG Flensburg, NJW 1993, 272.

¹⁴² D.A. Stone, The Disabled State, Basingstoke, UK 1985/Philadelphia (USA) 1984; Degener (Anm. 5), 448-467; Jones/Basser Marks (Anm. 132), 1-24.

¹⁴³ Weil der gegenwärtige arbeitsrechtliche Diskriminierungsschutz gem. § 82 SGB IX auf Schwerbehinderte begrenzt ist.

¹⁴⁴ In Deutschland heißt diese “Grad der Behinderung”.

¹⁴⁵ Darunter fallen oft Menschen, deren Behinderung nicht sichtbar ist und nur gelegentlich mit Funktionseinschränkungen verbunden ist.

¹⁴⁶ Z.B. geheilte Krebspatienten.

¹⁴⁷ Z.B. aufgrund einer genetischen Disposition.

Krebspatientin wird oft nicht eingestellt, weil befürchtet wird, dass ihre Krankheit wieder ausbricht. Menschen mit genetischen Dispositionen für spätere Krankheiten oder Behinderungen erleben Diskriminierungen beim Versicherungsschutz oder im Arbeitsleben. Auch leichter behinderte Menschen oder Nichtbehinderte können von Behindertendiskriminierung betroffen sein, denn auf den tatsächlich vorhandenen medizinischen Schaden kommt es bei der Diskriminierung gar nicht an. Was zählt sind die Vorstellungen und Verhaltensweisen der Anderen, die diskriminieren, bzw. die Annahmen, auf denen Strukturen basieren. Beispielsweise wird eine Sekretärin, der mehrere Finger fehlen, nicht eingestellt, obwohl sie alle wesentlichen Funktionen einer Sekretärin ohne Schwierigkeiten erfüllen kann. Eine Person, die eine Brandverletzung im Gesicht überlebt hat, ist nicht funktions eingeschränkt, sie wird aber als "Aussätzige" behandelt. Fraglich ist somit, ob es einen sachlichen Grund für den Ausschluss dieser Personen vom Diskriminierungsschutz gibt. Ein solcher könnte in dem Argument gesehen werden, Antidiskriminierungsnormen seien zum Schutz bestimmter unterdrückter Gruppen bestimmt und würden einen wesentlichen Identifikationsfaktor für diese Gruppen darstellen.¹⁴⁸ Eine Beschränkung auf die eigentlich Unterdrückten, so wird argumentiert, sei notwendig, um nicht unterdrückte TrittbrettfahrerInnen abzuhalten, das Gesetz zweckwidrig zu nutzen.¹⁴⁹ Eine solche Begrenzung des Diskriminierungsschutzes auf die "eigentlich" Unterdrückten ist jedoch aus verschiedenen Gründen problematisch. Zunächst zeigt ein Blick auf andere Gebiete des Diskriminierungsrechts, dass die wenigsten dieser Normen nur asymmetrischen Schutz bieten. Antirassismus- und Antisexismusgesetze sind im Gegenteil immer für beide Gruppen – Unterdrücker und Unterdrückte – offen, denn sie knüpfen an eine "neutrale" Kategorie wie Rasse oder Geschlecht an. Das ist sicherlich im Behindertenrecht nicht möglich, weil Behinderung eine asymmetrische Kategorie *sui generis* ist und es an einer übergeordneten Kategorie fehlt. Der Vergleich zeigt gleichwohl, dass Antidiskriminierungsgesetze selbst nicht den Schutz einer bestimmten Gruppe bezwecken. Es sind die Individuen, die von einer bestimmten Diskriminierungshandlung oder -maßnahme betroffen sind und hiervoor Schutz benötigen. Antidiskriminierungsrecht im klassischen Sinne zeichnet sich dadurch aus, Raum für das Individuum zu schaffen. Auf seine Situation kommt es an und nicht auf die Attribute, die seiner Gruppe zugeschrieben werden.¹⁵⁰ Daher mag zwar der politi-

¹⁴⁸ B a g e n s t o s (Anm. 139), 401; ähnlich H. H a h n, Accommodations and the ADA: Unreasonable Bias or Biased Reasoning?, Vol. 21 No. 1, Berkeley Journal of Employment and Labor Law (2000), 166 (176); bereits viel früher unter Berücksichtigung von geschlechts- und rassenbezogener Diskriminierung: R. C o l k e r, Anti-Subordination Above All: Sex, Race and Equal Protection, 61 New York University Law Review No. 6 (1986), 1003-1066.

¹⁴⁹ B a g e n s t o s, *ibid.*

¹⁵⁰ Etwas anderes gilt für Antidiskriminierungsrecht, das positive Pflichten zur Herbeiführung von Gleichstellung vorschreibt (*affirmative action duties*). Ein solches Gleichheitsrecht basiert in der Tat auf einem Gleichheitskonzept, das die Gerechtigkeit zwischen Gruppen zum Ziel hat. Vgl. dazu und zu den verschiedenen Deutungen von Gleichheit im Diskriminierungsrecht C. M c C r u d d e n, The New Concept of Equality, 2003, erhältlich unter: <http://www.era.int/www/en/c_10540_doc.htm> Academy of European Law, Trier (zuletzt besucht: 11.7.2004).

sche Kampf um Antidiskriminierungsrechte ein wichtiger Identifikationsfaktor für eine soziale Bewegung sein,¹⁵¹ das Gesetz oder die Norm selbst sind es nicht. Die Begrenzung des Diskriminierungsschutzes auf die so genannten "echten" Behinderten wäre daher selbst eine Diskriminierung und ist deshalb nicht gerechtfertigt.

Als ein weiteres gewichtiges Argument gegen diese Begrenzung ist anzumerken, dass die Begrenzung des Diskriminierungsschutzes auf schwerer Behinderte letztendlich das medizinische Modell von Behinderung perpetuiert. Sie beruht nämlich auf der Annahme, nur bestimmte Personen, deren Behinderung sichtbar und schwerer ist, bedürften des Diskriminierungsschutzes. Eine solche Annahme ist nicht nur falsch, sondern vertauscht auch Ursache und Bezugspunkt. Sie impliziert nämlich die Auffassung, bestimmte Behinderungen würden Diskriminierungen hervorrufen. Behindertendiskriminierung wird jedoch nicht durch einen medizinischen Schaden, sondern durch Einstellungen, Verhaltensweisen und soziale Strukturen verursacht. Nicht die Behinderung, sondern die Reaktion darauf führt zu Diskriminierung. Eine Begrenzung des Diskriminierungsschutzes auf die so genannten "echten" Behinderten ist daher aufgrund des Gleichheitsprinzips und des sozialen Modells von Behinderung abzulehnen. Wirklich gesellschaftlich transformative Potenziale scheinen daher eher jene Gesetze zu haben, die einen weitergehenden Behinderungsbegriff im Kontext von Diskriminierung zu Grunde legen und damit alle Menschen schützen.

V. Unterschiedliche Konzepte von Gleichheit und Diskriminierung

Gleichheit und Diskriminierung sind zwei Begriffe, hinter denen sich unterschiedliche Konzepte bzw. Theorien verbergen können, über die bereits umfangreiche Literatur existiert.¹⁵² Während Gleichheit das Ziel darstellt, wird unter Antidiskriminierung das Mittel verstanden, mit dem das Ziel erreicht werden soll. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch darüber, welche Gleichheit gemeint ist, und ob als Diskriminierung jegliche Differenzierung oder nur eine Benachteiligung bzw. andere Verhaltensweisen und Maßnahmen verboten sein sollen.

In der Diskussion um Gleichheitskonzepte wird insbesondere zwischen formaler und substanzieller Gleichheit unterschieden.¹⁵³ Mit formaler Gleichheit ist der

¹⁵¹ Und die Geschichte lehrt uns, dass das so ist. Vgl. R. Kluger, *Simple Justice: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality*, New York 1977; U. Gerhard (Hrsg.), *Frauen in der Geschichte des Rechts*, München 1997.

¹⁵² Vgl. nur M. Banton, *Discrimination*, Buckingham 1994; N. Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht etc. 1991, 27; K. Wentholt, *Formal and Substantive Equal Treatment: The Limitations and the Potential of the Legal Concept of Equality*, in: T. Loenen/P.R. Rodrigues (Hrsg.), *Non-discrimination Law: Comparative Perspectives*, The Hague etc. 1999, 53-64; Gas (Anm. 50), 73 ff.

¹⁵³ Andere Begrifflichkeiten, die z.T. dasselbe meinen, lauten: formale oder materielle Gleichheit, formale oder strukturelle Gleichheit, Chancengleichheit oder Ergebnisgleichheit, rechtliche oder fakti-

aristotelische Gleichheitssatz gemeint, wonach Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden muss. Formale Gleichheit bedeutet insbesondere für behinderte Menschen, dass ihnen die gleichen Rechte und Pflichten wie nicht behinderten Menschen gewährt werden und zwar unter Anwendung gleicher – oft “neutral” genannter – Maßstäbe. Danach genügt es, behinderten Personen das Recht zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu gewähren ohne Rücksicht darauf, ob diese wegen architektonischer oder anderer Barrieren auch faktisch genutzt werden können. Formale Gleichheit setzt daher voraus, dass sich behinderte Menschen vollkommen an die für Nichtbehinderte geschaffene Welt anpassen. Können sie unter diesen Bedingungen gleich gut konkurrieren, nützt ihnen formale Gleichheit. Können sie das nicht, müssen sie sich mit ihrem Diskriminierungsschicksal abfinden.

Substantielle Gleichheit dagegen berücksichtigt auch die Fakten, insbesondere gegenwärtige Strukturen und vergangene Benachteiligungen.¹⁵⁴ Um auf das Beispiel der öffentlichen Verkehrsmittel zurückzukommen, bedeutet substantielle Gleichheit, dass behinderten Menschen nicht nur das Recht, sondern auch die Möglichkeit der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel garantiert werden muss. Das bedeutet wiederum, dass Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, um Verkehrsmittel barrierefrei zu gestalten. Vergangene Diskriminierung zu berücksichtigen, bedeutet insbesondere für den Bildungs- und Arbeitsbereich, die schlechtere Ausgangsposition derer zu berücksichtigen, die aufgrund jahrzehntelanger Diskriminierung keine Chance hatten, “gleiche Leistungen” zu erbringen. Die Berücksichtigung kann durch bestimmte Förderprogramme, durch Quoten oder andere positive Maßnahmen geschehen.

Beide Gleichheitskonzepte sind in den hier untersuchten Antidiskriminierungsnormen zu finden, wobei es selbstverständlich letztendlich immer auf die Auslegung der Norm durch die Gerichte und Behörden ankommt.

Das Namibische Arbeitsgesetz scheint dem formalen Gleichheitskonzept zu folgen, wenn es vorsieht, dass keine Arbeitsdiskriminierung vorliegt, wenn die betroffene behinderte Person aufgrund ihrer Behinderung die Arbeit nicht ausführen kann.¹⁵⁵ Wenngleich sich diese Ausnahme rational anhört, kommt doch alles darauf an, wie sie ausgelegt wird. Eine blinde Verwaltungskraft wird ihre Arbeit nicht ausführen können, wenn ihr kein entsprechendes Computerprogramm oder eine Lesekraft zur Verfügung gestellt wird. Ist sie dann wegen ihrer Blindheit oder wegen der unzulänglichen Ausrüstung ihres Arbeitsplatzes unfähig, die Arbeit zu erledigen? Das formale Gleichheitskonzept scheint auch dem Zimbabwischen Behindertengesetz zu unterliegen, das generalklauselartig festlegt, dass Behinderung ein legitimer Grund für Arbeitsdiskriminierung sein kann,¹⁵⁶ und die Verweigerung

sche Gleichheit. Nicht selten herrscht Unklarheit hinsichtlich der Verwendung dieser Begrifflichkeiten im nationalen oder internationalen Kontext.

¹⁵⁴ Vgl. zur Unterscheidung umfassend: G a s (Anm. 50), 73 ff.

¹⁵⁵ Sec. 107 (2)(b) LA, 1992.

¹⁵⁶ Sec. 9 (2)(b) P DA, 1992.

öffentlicher Dienstleistungen wird als gerechtfertigt angesehen, wenn sie durch "ernsthafte Sorge um die Sicherheit der Person mit Behinderung" motiviert ist. Als weiteres Beispiel formaler Gleichheit könnte das Koreanische Schulgesetz herangezogen werden, das zwar die Diskriminierung behinderter SchülerInnen in allen Schulen verbietet, jedoch nur den Leitern von Sonderschulen die Pflicht auferlegt, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um behinderten SchülerInnen den Zugang und die Absolvierung der Schule je nach ihrer Behinderung zu ermöglichen.¹⁵⁷ Viele der Antidiskriminierungsnormen – insbesondere die Verfassungsnormen – sind so allgemein oder kurz gefasst, dass sich aus dem Text allein nicht erkennen lässt, ob ein formales oder substanzielles Gleichheitskonzept zielführend sein soll. Wie die zitierten Entscheidungen aus Deutschland und Kanada zeigen,¹⁵⁸ kommt es dann auf die Rechtsprechung an, die das eine oder andere Konzept favorisieren kann.

Etwa ein Viertel der hier untersuchten Behindertengleichstellungsnormen basieren jedoch auf dem substanziellen Gleichheitskonzept, das verlangt, dass die Gesellschaft verändert werden muss, um wirkliche Gleichheit für behinderte Menschen zu erlangen. Die Schlüsselbegriffe in diesem Zusammenhang lauten "*reasonable accommodations*", "*reasonable adjustments*" oder "*effective accommodations*", was mit "angemessene" oder "effektive Vorkehrungen" oder "Anpassungen" übersetzt werden kann. Angemessene bzw. effektive Vorkehrungen oder Anpassungen müssen insbesondere von ArbeitgeberInnen, AnbieterInnen von Dienstleistungen oder sonstigen zur Antidiskriminierung Verpflichteten vorgenommen werden, um Arbeitsplätze, Dienstleistungen, etc. barrierefrei zu gestalten. Werden diese Maßnahmen im Einzelfall nicht vorgenommen und gibt es hierfür keinen Entschuldigungsgrund,¹⁵⁹ dann gilt das Verhalten als gleichheitswidrig und damit diskriminierend. Entsprechende Vorschriften gibt es in den folgenden Ländern: Australien¹⁶⁰, Belgien¹⁶¹, Großbritannien¹⁶², Finnland¹⁶³, Hongkong¹⁶⁴, Irland¹⁶⁵, Israel¹⁶⁶, Kanada¹⁶⁷, Malta¹⁶⁸, Niederlande¹⁶⁹, Neuseeland¹⁷⁰, Philippinen¹⁷¹,

¹⁵⁷ Art. 13 SEPL, 1994.

¹⁵⁸ Siehe oben 898 f. (S. 896 – 899).

¹⁵⁹ Etwa, weil es sich um einen kleinen Betrieb handelt, der sich die erforderliche Maßnahme nicht leisten kann.

¹⁶⁰ Z.B. in Sec. 5(2) und Sec. 45 DDA, 1992.

¹⁶¹ Art. 2 § 3 LtlcD, 2003.

¹⁶² Z.B. in Sec. 6, 21, 32 DDA, 1995.

¹⁶³ Yl. 2004.

¹⁶⁴ Z.B. nach Sec. 12, 24-26 DDO, 1995.

¹⁶⁵ Sec. 16(3) (b) EEA, 1988 und Sec. 4 (1) ESA, 2000.

¹⁶⁶ Sec. 8 (e) ERPWD, 1998.

¹⁶⁷ Sec. 5 EEA, 1995.

¹⁶⁸ Sec. 7 (2) (d) EOA, 2000.

¹⁶⁹ Art. 2 WGB h/c 2003.

¹⁷⁰ Z.B. Sec. 29, 35, 43, 56, und 60 HRA, 1993.

¹⁷¹ Title II, chap. 1-7 (Sec. 5 – 31) MCDP, 1992.

Schweden¹⁷², Spanien¹⁷³, Ungarn¹⁷⁴, USA¹⁷⁵. In Deutschland gibt es zwar auch das Recht auf barrierefreie Anpassung des Arbeitsplatzes, das den schwerbehinderten Arbeitnehmern zusteht.¹⁷⁶ Eine Verletzung dieses Rechts stellt jedoch nicht unbedingt eine Diskriminierung dar.¹⁷⁷

Die Pflicht zur angemessenen Anpassung als Bestandteil des Diskriminierungsverbots stellt ein Novum im Antidiskriminierungsrecht dar. Das Wesensmerkmal des Antidiskriminierungsrechts ist das Verbot bestimmter Handlungen und Maßnahmen, die als Diskriminierung eingeordnet werden. Diese negative Handlungspflicht, also das Gebot, etwas nicht zu tun, wird nun in Bezug auf behinderte Menschen erweitert um eine positive Handlungspflicht, das Gebot zur zumutbaren Anpassung. Der Schlüsselbegriff "*reasonable accommodation*" ist bereits ins europäische und internationale Antidiskriminierungsrecht aufgenommen worden. Er findet sich in der bereits erwähnten EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000¹⁷⁸ ebenso wie im Allgemeinen Kommentar Nr. 5 zur Internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1994 (Internationaler Sozialpakt).¹⁷⁹ Während es unklar ist, ob die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen nach Artikel 5 der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000 Bestandteil des Diskriminierungsverbots oder lediglich Mittel zur Umsetzung desselben ist,¹⁸⁰ ist der Allgemeine Kommentar Nr. 5 zum Internationalen Sozialpakt hier eindeutig. Die Verweigerung angemessener Vorkehrungen (*denial of reasonable accommodations*) gilt als Diskriminierung.

¹⁷² Sec. 3 und 6 LFDAPF, 1999.

¹⁷³ Art. 37 bis (3)LISM, 1982 (2003).

¹⁷⁴ Sec. 5-8 APRPLD, 1998.

¹⁷⁵ Z.B. in Sec. 504 RA, 19973; Title I sec. 102; Title II Sec. 202, Title III Sec. 302 ADA, 1990.

¹⁷⁶ § 81 Abs. 2 SGB IX.

¹⁷⁷ Dafür jedoch R. Grossmann, in: GK-SGB IX, § 81 Rz. 219.

¹⁷⁸ Art. 5 der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000 lautet: "Angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung: 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. Diese Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch geltende Maßnahmen im Rahmen der Behindertenpolitik des Mitgliedsstaates ausreichend kompensiert wird."

¹⁷⁹ CESCR (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) General Comment no. 5 (Persons with disabilities), para. 15: "For the purposes of the Covenant, 'disability-based discrimination' may be defined as including any distinction, exclusion, restriction or preference, or denial of reasonable accommodation based on disability which has the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of economic, social or cultural rights."

¹⁸⁰ L. Waddington, Implementing and Interpreting the Reasonable Accommodation Provision of the Framework Employment Directive: Learning from Experience and Achieving Best Practice, (E.U. Network of Experts on Disability Discrimination) April 2004, <http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/reasonaccom.pdf> (zuletzt besucht: 22.4.2005).

Von dem Diskriminierungsverbot zu unterscheiden sind so genannte positive Maßnahmen, die im englischsprachigen Raum *affirmative action*¹⁸¹, *positive measures*¹⁸² oder *special measures* genannt werden.¹⁸³ Darunter sind Fördermaßnahmen zu verstehen, mit denen die Gleichstellung benachteiligter Gruppen beschleunigt werden soll. Ein auch in Deutschland bekanntes Beispiel für solche positiven Maßnahmen sind Quoten zur Förderung der Einstellung von Frauen oder Schwerbehinderten im Erwerbsleben. Positive Maßnahmen unterscheiden sich von Diskriminierungsverboten in der Regel rechtlich in zweierlei Hinsicht. Sie sind gruppenorientiert, d.h. um in ihren Genuss zu kommen, genügt es, Angehöriger der benachteiligten Gruppe zu sein. Der Nachweis einer erfolgten Diskriminierung muss nicht erbracht werden. Dafür können positive Maßnahmen in der Regel aber auch nicht individuell eingeklagt werden. Sie werden entweder verwaltungsrechtlich sanktioniert oder über Subventionen gesteuert. Demgegenüber sind Diskriminierungsverbote individualorientiert, d.h. sie können individuell eingeklagt werden, und regelmäßig werden dem Opfer Schadensersatzansprüche eingeräumt. Etwa die Hälfte der hier untersuchten Länder haben Antidiskriminierungsvorschriften, die positive Maßnahmen als Option zur Herstellung von Gleichberechtigung zulassen.

Weil regelmäßig nur das Diskriminierungsverbot individuell einklagbar ist, ist die Frage, ob die Vornahme zumutbarer Anpassungen (*duty to provide reasonable accommodation*) Bestandteil des Diskriminierungsverbots ist oder aber zum Bereich der positiven Maßnahmen gehört, von zentraler Bedeutung. Der rechtliche Diskurs hierüber, so scheint es, hat gerade erst begonnen.¹⁸⁴ Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass zumutbare Anpassungen immer individualorientiert sind, weil es um die Anpassung der Umwelt an die einzelne behinderte Person geht, spricht Vieles dafür, sie in das Diskriminierungsverbot einzuordnen. Denn Behindertendiskriminierung ist zu einem großen Teil strukturell bedingt. Ohne Veränderung dieser Strukturen ist das Diskriminierungsverbot für viele Behinderte ein "Papiertiger". Ob sich hierin Behindertendiskriminierung von anderen Diskriminierungen unterscheidet, wie oftmals behauptet wird, müsste empirisch erforscht werden.¹⁸⁵ Die Tatsache, dass mehr als ein Drittel der hier unter-

¹⁸¹ Z.B. in Südafrika und den USA, vgl. Gas (Anm. 50); U. Sacksofsky, Das Grundrecht der Gleichberechtigung. Eine rechtsdogmatische Untersuchung zu Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes, 2. Aufl., Baden-Baden 1995, Kap. III; vgl. ferner A. Peters/N. Birkhäuser, Affirmative Action à l'Américaine – Vorbild für Europa?, ZaöRV 65 (2005), 1-35.

¹⁸² Vgl. Art. 7 EU-Gleichbehandlungsrichtlinie, 2003, deren Überschrift lautet: "Positive und spezifische Maßnahmen".

¹⁸³ Vgl. Artikel 4 CEDAW (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) und Art. 1 Abs. 4 CERD (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rasediskriminierung).

¹⁸⁴ Dazu L. Waddington/A. Hendriks, The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 18/3 (2002), 403-427; Waddington (Anm. 180).

¹⁸⁵ Auch Mütter mit (Klein)Kindern oder Angehörige von Minderheitsreligionen sind oft auf strukturelle Anpassungen angewiesen. So z.B. wenn es keine Kinderbetreuung in zumutbarer Nähe zu

suchten Staaten “*denial of reasonable accommodation*” als eine Form von Diskriminierung qualifizieren, und darunter viele Staaten mit langjähriger Antidiskriminierungsrechtserfahrung sind,¹⁸⁶ rechtfertigt die Annahme, dass es sich hierbei um einen Schlüsselbegriff im Behindertengleichstellungsrecht handelt.

Darüber hinaus wird der Begriff der Diskriminierung in den Gesetzen unterschiedlich als Benachteiligung aufgrund einer Behinderung¹⁸⁷ oder als ungerechtfertigte Differenzierung bzw. Unterscheidung aufgrund einer Behinderung¹⁸⁸ definiert. Die Frage, ob nur eine Benachteiligung oder jede ungerechtfertigte Unterscheidung als Diskriminierung verboten sein soll, hängt davon ab, ob grundsätzlich Unterscheidungen, die in Bezug auf behinderte Menschen gemacht werden, als Indiz für eine Diskriminierung gesehen werden müssen. In der US-amerikanischen Verfassungsrechtsprechung wurde das Konzept der “verdächtigen Unterscheidung” in Bezug auf Rassendiskriminierung entwickelt.¹⁸⁹ Auch in Deutschland wird in der Verfassungstheorie vertreten, dass eine Ungleichbehandlung die Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung darstellen sollte.¹⁹⁰ Wie Martha Minow jedoch in ihrem Grundlagenwerk “*Making All The Difference*”¹⁹¹ nachweist, wird Diskriminierung nicht nur durch Ungleichbehandlung, sondern auch durch Gleichbehandlung hervorgerufen. Es kommt darauf an, ob unterschiedliche Merkmale wie Geschlecht, “Rasse” oder Behinderung im konkreten Fall ignoriert oder berücksichtigt werden müssen, um Gleichheit zu erzielen. Die Gewährung von Mutterschaftsurlaub für schwangere Frauen ist ein Beispiel dafür. Hingegen wäre die Berücksichtigung des Geschlechts bei der Erlaubnis von Nacharbeit eine Diskriminierung, weil die Annahme, nur Frauen müssten sich um Kinder kümmern, eine Fortsetzung diskriminierender Rollenzuweisung darstellen würde.¹⁹² Antidiskriminierungsrecht muss beides zulassen, Gleichbehandlung und Ungleichbehandlung, was natürlich die Gefahr der Perpetuierung historisch gefestigter Diskriminierungsstrukturen in sich birgt. Minow nennt dies das Dilemma der

Wohnung oder Arbeitsplatz gibt, oder wenn religiöse Feiertage im Erwerbsleben nicht respektiert werden.

¹⁸⁶ Wie z.B. Australien, Großbritannien, Kanada und USA, in denen die ersten Antidiskriminierungsgesetze in den 60er Jahren erlassen wurden.

¹⁸⁷ Australien (Sec. 5 DDA), Kanada (Sec. 5-11 CHRF), Fiji (Art. 38 Const.), Deutschland (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG; § 7 Abs. 2 BGG), Guatemala (Art. 35 und 44 LAPCD), Hongkong (Sec. 6 DDO), Irland (Sec. 16 EEA, Sec. 3 ESA), Namibia (Sec. 107 LA), Mauritius (Sec. 16 TEDPA), Neuseeland (Sec. 22, 37, 42, 53, etc. HRA), Philippinen (Sec. 32 MCDP), Südafrika (Sec. 9 Const.), Schweden (Sec. 3 LFDAPF), UK (Sec. 5 DDA), Sambia (Sec. 19 PDA), USA (Sec. 504 RA).

¹⁸⁸ Frankreich (Art. 225 (1)), Äthiopien (Sec. 3 PRDPE), Luxemburg (Art. 454 CP), Niederlande (Art. 1 WGB h/c), Uganda (Art. 21 Const).

¹⁸⁹ Vgl. dazu umfassend: J.F. Perea *et al.*, *Race and Races. Cases and Resources for a Diverse America*, St. Paul, Minn. 2000, Kap. 7.

¹⁹⁰ C. Starck, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG, Art. 3 Rdnr. 3 ff.

¹⁹¹ M. Minow, *Making All the Difference. Inclusion, Exclusion and American Law*, Ithaca and London, 1990.

¹⁹² Vgl. dazu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992 zum Nacharbeitsverbot: BVerfGE 85, 191.

Unterschiede.¹⁹³ Letztendlich lassen jedoch all jene Definitionen von Diskriminierung, die Differenzierung verbieten, auch Ungleichbehandlung zu, weil in den meisten Fällen nur die ungerechtfertigte Differenzierung untersagt ist.

Hinsichtlich der verschiedenen Formen der Diskriminierung wird in einigen Gesetzen weiter unterschieden zwischen direkter und indirekter Diskriminierung. Letztere wird meistens definiert als Anwendung scheinbar neutraler Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, deren Wirkung benachteiligend für Menschen mit Behinderungen sind.¹⁹⁴ Einige Antidiskriminierungsgesetze definieren auch Belästigungen und Viktimisierungen als Akte der Diskriminierung.¹⁹⁵ Unter Viktimisierung sind Benachteiligungen zu verstehen, die Personen entstehen, weil sie sich gegen Diskriminierungen wehren, wie etwa Maßregelungen durch den Arbeitgeber. Das Kanadische Human Rights Act verbietet darüber hinaus auch diskriminierende öffentliche Mitteilungen, Publikationen und so genannte *hate messages*.¹⁹⁶ Andere Länder wie z.B. Australien und Hongkong verbieten in ihren Gesetzen nicht nur Diskriminierung wegen einer Behinderung, sondern auch wegen technischer Hilfsmittel, Blindenhunden oder Übersetzer, die wegen einer Behinderung gebraucht werden.¹⁹⁷ Interessant ist auch, dass einige Gesetze gegen Diskriminierung auch Ausbeutungshandlungen und Missbrauch behinderter Menschen verbieten.¹⁹⁸

Einige Länder erklären außerdem in ihren Gesetzen, dass Sonderbehandlungen behinderter Menschen, die sie separieren, prinzipiell benachteiligend sind und damit einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darstellen.¹⁹⁹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es keinen universalen Begriff der Behindertendiskriminierung gibt. Umfassende und detailreiche Definitionen sind aber in den Gesetzen folgender Staaten zu finden: Australien, Großbritannien, Hongkong, Irland, Kanada, Malta, Neuseeland, Philippinen und den USA. In den Antidiskriminierungsgesetzen dieser Staaten basiert die Definition von Behindertendiskriminierung auf einem substanziellen Gleichheitskonzept, nach dem Staat und Gesellschaft angemessene Vorkehrungen treffen müssen, um behinderten Menschen eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen und privaten Leben zu ermöglichen. Der englische Schlüsselbegriff lautet "*reasonable accommodation*".

¹⁹³ Minow (Anm. 191), 19 ff.

¹⁹⁴ So nun auch die Definition in der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000 (Art. 2 (2) (b)).

¹⁹⁵ Z.B. Australien (Sec. 35-40 DDA), Großbritannien (Sec. 55 DDA), Kanada (Sec. 14 CHRA), Hongkong (Sec. 7 DDO), Israel (Sec. 10 ERPWDL), Portugal (Art. 24 LC), Schweden (Sec. 9 LFDAPF).

¹⁹⁶ Sec. 12 und 13.

¹⁹⁷ Z.B. Australien (Sec. 7-9 DDA) und Hongkong (Sec. 9, 10 DDO).

¹⁹⁸ Costa Rica (Art. 4 LIOPD), Ghana (Art. 29 Const.), Panama (Art. 520 CF).

¹⁹⁹ Z.B. USA (Title III Sec 302 (b) (i) (A) iii ADA) und Malta (Title I Sec 7 (2) (a) EOA).

VI. Unterschiedliche Konzepte der Rechtsdurchsetzung

Die Überwachung der Umsetzung und Durchführung von Gesetzen obliegt in der Regel den allgemeinen Gerichten und Verwaltungsbehörden. Für Gesetze jedoch, die eine Gesellschaftsänderung zum Ziel haben, wie Antidiskriminierungs- oder Menschenrechtsgesetze, ist es üblich geworden, besondere Umsetzungs- und Überwachungsorgane zu schaffen. Das können Menschenrechts- oder Gleichstellungskommissionen sein, besondere Beauftragte oder so genannte Ombudspersonen, ein Nationaler Rat oder eine neu geschaffene Gleichstellungsbehörde. Von den hier untersuchten Behindertengleichstellungsnormen enthalten nur die als zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetze bzw. Bürgerrechtsgesetze und die als Sozialgesetze qualifizierten Normen Vorgaben für die Durchsetzung und Überwachung.

So wird das Australische Disability Discrimination Act, 1992 durch zwei Organe, die Human Rights and Equal Opportunity Commission und die Disability Discrimination Commission, umgesetzt und überwacht.²⁰⁰ Das Kanadische Human Rights Act, 1985 wird ebenfalls durch zwei neugeschaffene Organe, die Human Rights Commission und den Human Rights Tribunal, umgesetzt.²⁰¹ Das Israelische Equal Rights for Persons with Disabilities Law 1998 beauftragt verschiedene Ministerien mit der Umsetzung des Gesetzes und schuf zusätzlich eine Gleichberechtigungskommission.²⁰² In Schweden und Deutschland wurden die bereits vorhandenen Behindertenbeauftragten mit der Überwachung der Umsetzung der Gleichstellungsgesetze betraut.²⁰³ In Großbritannien wurde die Disability Rights Commission für die Überwachung der Umsetzung des Disability Discrimination Act, 1995 geschaffen.²⁰⁴ Allerdings wurde nun beschlossen, die verschiedenen existierenden Kommissionen gegen Rassen-, Geschlechter- und Behindertendiskriminierung zusammenzulegen, und alle Diskriminierungsgesetze einer Überwachungskommission zu übertragen.²⁰⁵ Andere Länder folgten diesem Beispiel bzw. entschieden sich gleich zu Anfang für eine allgemein zuständige Kommission.²⁰⁶

Nicht wenige Länder haben Diskriminierungsgesetze, die Behindertenorganisationen bei der Überwachung und Umsetzung der Normen beteiligen. Das Chinesische Law of the People's Republic of China on the Protection of Persons with Disabilities 1990 z.B. kreierte die Chinesische Föderation der Menschen mit Behinderungen mit dem Mandat, die Interessen und Rechte behinderter Personen in China

²⁰⁰ Sec. 67 und 113 DDA.

²⁰¹ Sec. 26 und 48 CHRA.

²⁰² Sec. 20-25 ERPWDL.

²⁰³ Schweden (Sec. 17 LFDAPF). Vgl. dazu I. Claesson Wästberg, The Office of the Disability Ombudsman in Sweden, in: Jones/Basser Marks (Hrsg.) (Anm. 132), 131-138. Für Deutschland vgl. §§ 14 und 15 BGG, s. dazu <<http://www.behindertenbeauftragter.de/gesetzgebung/behindertengleichstellungsgesetz>> (zuletzt besucht: 27.4.2005).

²⁰⁴ Disability Rights Commission Act of 1999.

²⁰⁵ Vgl. dazu bereits oben Anm. 72 (Bericht von Cooper).

²⁰⁶ Z.B. Niederlande, Australien und Südafrika.

zu repräsentieren und zu schützen.²⁰⁷ Das ungarische Diskriminierungsgesetz von 1998 schuf einen Nationalen Rat in Behindertenangelegenheiten, in denen Behindertenorganisationen vertreten sein müssen.²⁰⁸ Das Indische Gesetz von 1995 schuf einen Zentralen Koordinationsausschuss auf Bundesebene mit einem Hauptkommissar für behinderte Personen sowie mehrere Koordinationsausschüsse auf regionaler Ebene. In jedem Ausschuss muss eine bestimmte Anzahl behinderter Personen vertreten sein.²⁰⁹ Mit dem Nigerianischen Gleichstellungsgesetz von 1993 wurde ein nationaler Behindertenausschuss geschaffen, dessen Vorsitz eine behinderte Person innehaben muss und in dem die wichtigsten Behindertenorganisationen vertreten sein müssen.²¹⁰ Ähnlich wurde durch das Ghanaische Persons with Disability Act 1993 ein nationaler Behindertenrat geschaffen, in dem sechs Sitze für VertreterInnen von Behindertenorganisationen reserviert wurden.²¹¹ In Zimbabwe wurde durch das Gesetz von 1992 eine Behindertenbehörde (*Disability Board*) geschaffen, deren Mitglieder zur Hälfte behinderte Personen sein müssen.²¹² Ähnliche Vorgaben machten das Maltesische Gesetz von 2000 hinsichtlich der Besetzung des Nationalen Behindertenausschusses²¹³ und das sambische Gesetz aus dem Jahre 1996 hinsichtlich der Besetzung der sambischen Behindertenbehörde.²¹⁴

Die Mandate und Funktionen dieser Umsetzungs- und Überwachungsorgane sind unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von beratender und informierender Funktion für die Regierung, über Aufklärungs- und Informationsarbeit für die Öffentlichkeit, bis hin zu Untersuchungs-, Anklage- und Anweisungskompetenzen.

Eine andere, mittelbare Form der Beteiligung von Behindertenorganisationen an der Umsetzung und Überwachung von Diskriminierungsgesetzen ist die Einführung von Vertretungs- und Verbandsklagerechten. Diese ermöglicht es anerkannten Behindertenorganisationen, Diskriminierungsopfer gerichtlich zu vertreten oder an ihrer Stelle eine eigene Diskriminierungsklage zu erheben.²¹⁵

Es spricht einiges dafür, Behindertenorganisationen bzw. deren StellvertreterInnen in die Umsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen mit einzubinden. Zunächst ist davon auszugehen, dass Behindertenorganisationen, die sich für die Gleichstellung behinderter Menschen einsetzen, viel Expertenwissen über Behindertendiskriminierung angehäuft haben. Dieses Expertenwissen kann bei der Umsetzung von Gesetzen, die Behindertendiskriminierung verhindern bzw. beseitigen sollen, außerordentlich nützlich sein. Es entspricht zweitens dem Selbstvertretungsanspruch behinderter Menschen, als ExpertInnen in eigener Sache aufzutre-

²⁰⁷ Art. 8 PDP.

²⁰⁸ Sec. 24 APRPLD.

²⁰⁹ Sec. 3, 9 und 13 PWDA.

²¹⁰ Sec. 14 NDD.

²¹¹ Sec. 7 DPA.

²¹² Sec. 4, 5 und 7 DPA.

²¹³ Sec. 21 EOA.

²¹⁴ Sec. 6 und 25 PDA.

²¹⁵ Dieser Weg wurde z.B. in Deutschland gewählt, vgl. § 63 SGB IX und § 13 BGG.

ten. Bevormundung durch nicht behinderte Menschen ist eine Form der Diskriminierung, die behinderte Menschen häufig erleben. In der internationalen Behindertenbewegung gibt es daher den Slogan *“Nothing about us without us”*, der auch in Deutschland als Motto des europäischen Jahres der Menschen mit Behinderung 2003 gewählt wurde.²¹⁶ Drittens erscheint die Einbindung von Behindertenorganisationen und behinderten ExpertInnen bei der Umsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen als sinnvoll, weil sie die besten Garanten für die Bekanntmachung der neuen Rechtsschutzmöglichkeiten bei den Betroffenen sind.²¹⁷

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Mehr als 50 Staaten²¹⁸ auf dieser Welt haben Rechtsnormen zum Schutz vor Behindertendiskriminierung verabschiedet und damit einen Paradigmenwechsel vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung eingeläutet. Das sind fast ein Viertel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Diese erstaunliche Rechtsentwicklung hat in wenigen Ländern Ende der 1970er Jahre ihren Ausgang genommen. Mehrheitlich wurden die Gesetze in den 1990er Jahren und später erlassen, wobei das US-amerikanische American with Disabilities Act von 1990 und die UN-Rahmenempfehlung von 1993 für viele Gesetzgeber weltweit Vorbildfunktion hatten. In der EU hat der Erlass der erwähnten Gleichberechtigungsrichtlinien, insbesondere der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000²¹⁹, einen weiteren Anreiz zur Verabschiedung von Antidiskriminierungsvorschriften, die auch behinderte Menschen schützen, gegeben.

Die Gleichstellungsnormen der fünfundvierzig Staaten, die Gegenstand der Rechtsvergleichung sind, unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht.

Einige Vorschriften enthalten eine ausführliche Definition verbotener Diskriminierung, während andere Normen diesbezüglich lediglich eine Generalklausel aufweisen. Einige Normen enthalten Diskriminierungsverbote, die bei näherer Betrachtung als Gesetzeslyrik erscheinen, weil sie hinsichtlich des Ziels der Gleichberechtigung behinderter Menschen keinerlei Wirkung entfalten und letztendlich am

²¹⁶ <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/europa/ejmb/index_2938.php> (zuletzt besucht: 27.4.2005).

²¹⁷ Entsprechend fordert die EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000 auch die Einbindung von Interessenverbänden bei der Rechtsdurchsetzung (vgl. Art. 9 Abs. 2). Vgl. zur Thematik insgesamt: Rust *et al.* (Hrsg.) (Anm. 25), Kapitel F: Beteiligung von Verbänden und befaste Stellen als Instrumente der effektiven Rechtsdurchsetzung, 291 ff.

²¹⁸ In den Jahren 2003-2005 wurden eine Reihe weiterer Gesetze zur Umsetzung der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 2000 in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erlassen, die hier nicht mehr berücksichtigt werden konnten, die jedoch die Anzahl der Staaten mit Diskriminierungsschutzvorschriften für behinderte Menschen erhöht. Vgl. Europäische Kommission, Gleichbehandlung und Antidiskriminierung, Jahresbericht 2004, Anm. 16.

²¹⁹ Vgl. oben 5 Anm. 9.

medizinischen Paradigma von Behinderung festhalten.²²⁰ Insgesamt lässt sich allerdings ein globaler Trend zu Antidiskriminierungsgesetzen im Behindertenrecht feststellen. Diese neuen Gesetze manifestieren rechtlich den gesellschaftlichen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik. Behinderung als rechtliche Diskriminierungskategorie wahrzunehmen bedeutet, behinderte Menschen als Rechtssubjekte anstatt als Probleme zu behandeln. Einige dieser Gesetze erscheinen als effektiver und weitreichender als andere. Oft haben nationale Behindertenbewegungen hart um diese Normen gerungen, ohne mit dem Ergebnis zufrieden zu sein. Die Geschichte des US-amerikanischen Diskriminierungsrechts lehrt jedoch, dass der legislative Streit um Gleichberechtigung viele Jahre, wenn nicht Generationen in Anspruch nimmt.²²¹ Oft wird Gleichstellung schrittweise, durch mehrere Gesetze verordnet. Von den ersten Versuchen, Behinderung als Kategorie im US-amerikanischen Civil Rights Act von 1964 aufzunehmen, bis zur Verabschiedung des ADA 1990 vergingen mehrere Dekaden, und mindestens fünf Bundesgleichstellungsgesetze im Behindertenrecht wurden verabschiedet.²²²

Die rechtsvergleichende Textanalyse von Behindertengleichstellungsgesetzen von fünfundvierzig Staaten zeigt, dass die Staaten unterschiedliche Herangehensweisen zum Problem der Behindertendiskriminierung gewählt haben. Diskriminierungsschutz kann strafrechtlich, verfassungsrechtlich, zivil- bzw. bürgerrechtlich oder sozialrechtlich kodifiziert sein. Nicht wenige Staaten haben Diskriminierungsschutznormen in mehr als einem dieser fachjuristischen Bereiche verabschiedet. Am umfassendsten erweisen sich jene Gesetze, die als zivil- bzw. bürgerrechtlich qualifiziert wurden, da sie hinsichtlich der Definitionen von Schlüsselbegriffen, der Reichweite und der Durchsetzung klare Vorgaben bieten. Im Unterschied zum Diskriminierungsstrafrecht verzichten diese auch auf den Nachweis von Vorsatz und Schuld, so dass sie in der Praxis eher zur Anwendung kommen.

Neben den fachjuristischen Unterschieden, lassen sich Variationen in Bezug auf den personalen Schutzbereich, die Konzepte von Gleichheit und Diskriminierung sowie in Bezug auf die Rechtsdurchsetzung ausmachen. Der personale Schutzbereich kann gruppenübergreifend oder behindertenspezifisch sein. Als besonderes Problem erweist sich die rechtliche Definition von Behinderung im Kontext von Diskriminierung, denn die Gruppe von Behindertendiskriminierung potenziell Betroffener ist weit größer, als die Gruppe der Behinderten, die z.B. behindertenspezifische Sozialleistungen erhält. Eine Analyse der verschiedenen Definitionen ergibt, dass jene Diskriminierungsschutznormen am effektivsten erscheinen, die

²²⁰ Wie etwa die Südkoreanischen Gesetze, die den Betroffenen keinerlei subjektive Antidiskriminierungsrechte gewähren und insgesamt sehr wohlfahrtsrechtlich geprägt sind.

²²¹ Für den Kampf der afro-amerikanischen Bevölkerung um Gleichberechtigung vgl. eindrücklich: Kluger (Anm. 151).

²²² Architectural Barrier Act of 1968, 42 U.S.C.A. §§ 4151-4157; Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C.A. §§ 791, 793, 794; Individuals With Disabilities Education Act (IDEA), 20 U.S.C.A. §§ 1400-1485 (enacted under another name "Education For All Handicapped Children Act" in 1975); Voter Accessibility Act as of 1984, 42 U.S.C.A. §§ 1973ee, 1973ee-1 to 1973ee-6, Fair Housing Act as amended in 1988, 42 U.S.C.A. §§ 3610-3614, 3614a.

Menschen mit vergangenen, gegenwärtigen, zukünftigen und angedichteten Behinderungen sowie Angehörige von behinderten Menschen einschließen. Auch die Begrenzung des Diskriminierungsschutzes auf schwerer behinderte Menschen erweist sich als kontraproduktiv. Eine Reduktion des Diskriminierungsschutzes auf die so genannten "echten" Behinderten, so meine Argumentation, verletzt den Gleichheitssatz und perpetuiert das medizinische Modell von Behinderung. Im Gegensatz dazu schadet es nicht, wenn Behinderung als (medizinische) Beschädigung definiert wird, weil dies im Kontext von Diskriminierungsrecht die juristische Reflektion des jeweils vorhandenen oder eingebildeten Bezugspunktes einer Diskriminierungshandlung darstellt.

Behindertengleichstellungsgesetze weltweit weisen unterschiedliche Konzepte von Gleichheit und Diskriminierung auf. Sie basieren auf einem eher formalen Gleichheitskonzept, wenn Behinderung als Variation menschlichen Lebens nicht gleichberechtigt berücksichtigt wird. Behinderte Menschen können nach dem formalen Gleichheitskonzept Diskriminierungsschutz nur dann erwarten, wenn sie sich perfekt an die für Nichtbehinderte geschaffene Umwelt anpassen. Dagegen fordert das substantielle Gleichheitskonzept, dass Behinderung angemessen berücksichtigt wird. Der englische Schlüsselbegriff in diesem Zusammenhang lautet "*reasonable accommodation*". Die Verweigerung angemessener Vorkehrungen für eine behinderte Person im Rahmen des Arbeitsplatzes, im Kontext von Dienstleistungen und im Warenverkehr gilt nach dem substantiellen Gleichheitskonzept als Behindertendiskriminierung.

Einige Gesetze unterscheiden bei der Definition von Diskriminierung außerdem zwischen direkter und indirekter Diskriminierung. Auch wird in einigen Antidiskriminierungsgesetzen Belästigung und Viktimisierung in die Definition eingeschlossen. Schließlich werden auch Ausbeutung und Missbrauch behinderter Menschen in einigen Ländern im Rahmen des Diskriminierungsschutzes thematisiert.

Die Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes wird in einigen Ländern den üblichen Organen der Justiz und der Verwaltung überlassen. Umfassendere Gleichstellungsgesetze schaffen jedoch neue Organe wie Gleichstellungskommissionen, Beauftragte (Ombudspersonen) oder spezielle Gleichstellungsbehörden oder -räte. Dabei ist festzustellen, dass nicht selten behinderte Personen oder Behindertenorganisationen maßgeblich bei der Rechtsdurchsetzung beteiligt werden.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass es gegenwärtig kein universelles Behindertengleichstellungsrecht gibt, das Behindertendiskriminierung und Chancengleichheit für behinderte Menschen einheitlich definiert. Moderner effektiver Diskriminierungsschutz für behinderte Menschen, so lässt sich andererseits schlussfolgern, setzt umfassende Gesetzgebung voraus, die mindestens drei Anforderungen erfüllen sollte. Erstens sollte sie auf dem substantiellen Gleichheitskonzept basieren, d.h. die Verweigerung angemessener Vorkehrungen (*denial of reasonable accommodations*) sollte als Behindertendiskriminierung qualifiziert werden. Damit gelten auch ungerechtfertigte Sonderbehandlungen und Separierungsmaßnahmen als Diskriminierung. Sie sollte zweitens den personalen Schutzbereich auf alle Betroffenen ausweiten, d.h. beispielsweise auch Menschen mit vergangenen, zukünftigen oder

angedichteten Behinderungen Rechtsschutz gewähren. Drittens sollte ein effektiver Implementierungsmechanismus geschaffen werden. Es spricht vieles dafür, Behindertenorganisationen bzw. behinderte Menschen selbst maßgeblich an der Umsetzung zu beteiligen. Ob eine solche Gesetzgebung tatsächlich zur gesellschaftlichen Transformation führt, hängt von weiteren kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren ab, die hier nicht berücksichtigt werden konnten.

Summary²²³

Anti-Discrimination Rights for Disabled Persons: A Global Survey

From the point of view of sociology of law, anti-discrimination law is a social technology to achieve a paradigm shift from the medical model to the social (human rights) model of disability. The following article gives an overview over this transformation process in law worldwide. Anti-discrimination laws of 47 different states are legally analysed and compared. The methodological approach of this research was as follows: Only federal statutes, rather than regional or local laws were considered. The same holds true for collective agreements, which were left out of these studies even though their legal character is the same as statutes in some countries. The reason for this decision was rather technical, because it was assumed that federal statutes were more likely to be published in international compilations or on the internet, than regional or state laws and collective agreements.

Another methodological decision was to leave out all those anti-discrimination laws that did not mention disabled persons explicitly, even if they entailed an open-ended clause such as "any other status". This decision was taken, because it was assumed that until recently disabled persons have belonged to the forgotten minorities when it comes to equal rights. Thus, it was assumed that anti-discrimination legislation which did not expressly mention disability (or health status) would in practice not be applied for the protection of disabled persons.

This paper first identifies those foreign, European and international legal sources which have been a source of legislative inspiration around the world. Second the paper looks at the different legal fields, such as constitutional or criminal law, in which disability discrimination law has been adopted. The question is asked whether the type of anti-discrimination laws adopted – criminal, constitutional, civil or social make a difference. Third, the laws are compared with respect to the protected groups. Some laws cover more than one group vulnerable to discrimination; others are disability-specific. After this, the paper compares the equality and/or discrimination concepts at play, and finally the enforcement mechanisms are described.

²²³ Summary by the author.

Annex: Liste der Gesetze²²⁴ und Fundstellen

	Land	Gesetz	Fundstelle
1	Australien	Disability Discrimination Act 1992 (DDA)	< www.deakin-edu.au/80/extern/rdlu/ddapl.htm > (zuletzt besucht: 30.3.2000)
2	Äthiopien	A Proclamation Concerning the Rights of Disabled Persons to Employment. Proclamation No. 101/1994 (PRDPE)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/ethip1.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)
3	Belgien	Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (LtlcD)	Mon. b. 17.3.2003
4	Bolivien	Ley No. 1678 de la persona con discapacidad, 1995 Act No. 1678 about the Person with Disability, 1995 (LPCD)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/bolihtm.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)
5	Brasilien	Constitution of the Federal Republic of Brasil as amended, 1993 (Const., 1993)	< www.uni-wuerzburg.de/law/br.00000.htm > (zuletzt besucht: 21.6.2000)
6	Chile	Ley N 19.284 Proyecto de Normas Preliminares, 1995 Act No. 19.284 Preliminary Guidelines Bill of 1995 (PNP)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/chile1_h.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)

²²⁴ Übersetzungen ins Englische durch die Verfasserin.

	Land	Gesetz	Fundstelle
7	China	Law of the People's Republic of China on the Protection of Disabled Persons (1990) (PDP)	United Nations, Legislation on Equal Opportunities and Full Participation in Development for Disabled Persons: Examples from the ESCAP Region, United Nations, New York 1997, U.N. Doc. ST/ESCAP/1651, Sales No. E.98.II.F.21
8	Costa Rica	Ley 7600 Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, 1996 (LIOPD) Law 7600 on Equal Opportunities for Persons with Disabilities, 1996	Diario Oficial Gaceta No. 112, del 29 de mayo de 1996
9	Deutschland	Grundgesetz, i.d.F. 1994 (GG) Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen vom 27.4.2002 (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG 2002) Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – vom 19.6.2001 (SGB IX) Sozialgesetzbuch (SGB) - Allgemeiner Teil – vom 11.12.1975 (SGB I)	Gesetz zur Änderung des GG vom 27.10.1994, BGBl. I, 3146 BGBl. I, 1467, 1468 BGBl. I, 1046, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2003, BGBl. I, 3022, 3056 (Stand: 1.1.2004) BGBl. I, 3015, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2003, BGBl. I, 3022, 3054

	Land	Gesetz	Fundstelle
		Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – i.d.F. der Bekanntmachung vom 18.1.2001 (SGB X)	BGBI. I, (2001), 130, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2003, BGBI. I, 3022, 3058
10	Finnland	<p>Suome perustuslaki (731/1999) The Finnish Constitution (731/1999), entered into force 1 March 2000 (Const.)</p> <p>Rikoslaki (39/1889) (Rl) (Penal Code as amended in 1995 (39/1889))</p> <p>Työsopimuslaki (55/2001) (Tl) Employment Contracts Act (55/2001)</p> <p>Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) (Yl) Non-Discrimination Act (21/2004)</p>	<p>Translated in: A. Tschentscher, (Hrsg.), International Constitutional Law (last modified March 31st, 2004) <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fi00000_.html> (zuletzt besucht: 6.4.2005)</p> <p>Alle Gesetze auch zu finden unter: <www.finlex.fi> oder <www.finlex.fi/en> (zuletzt besucht; 27.4.2005)</p>
11	Fiji	Constitution as of 2000 (Const.)	Translated in: A. Tschentscher, (Hrsg.), International Constitutional Law (last modified March 31 st , 2004) < http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fj00000_.html > (zuletzt besucht: 6.4.2005)

	Land	Gesetz	Fundstelle
12	Frankreich	Loi No. 2001-1066 du 16 novembre 2001 art 1 (Code Pénal) CP Loi No. 2002-303 du 4 mars 2002 art 4 (Code Pénal) CP Loi 2005 –102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (EDCPCPH)	Journal Officiel du 17 novembre 2001 Journal Officiel du 5 mars 2002 Journal Officiel du 12 février 2005 Alle Gesetze auch unter < http://www.legifrance.gouv.fr > (zuletzt besucht: 28.4.2005)
13	Gambia	Draft of a Constitution for the Second Republic of The Gambia (1996) (Const.)	A.P. Blaustein/G.H. Flanz (Hrsg.), Constitutions of the Countries of the World, (Permanent Ed. 1971) Vol. VII, Dobbs Ferry, N.Y. 1995 Es konnte nicht festgestellt werden, ob die Verfassung inzwischen verabschiedet wurde.
14	Ghana	Constitution as of 1992 (Const.) The Disabled Persons Act, 1993 (DPA)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/ghana3.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000) < www.gladnet.org/infobase/legislation/text/ghana1.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)
15	Griechenland	Act on the Application of the Principle of Equal Treatment Regardless of Racial or Ethnic Origin or other Beliefs, Disability, Age or Sexual Orientation of 27 th January 2005, No. 3304/2005 (AAPET)	Law Gazette A'16

	Land	Gesetz	Fundstelle
16	Großbritannien	Disability Discrimination Act 1995 (1995 Chapter c. 50) (DDA) Disability Rights Commission Act 1999 (1999 Chapter c. 17) (DRC)	< www.legislation.hmso.gov.uk/cgi-bin/search.pl?DB=hmso-new > (zuletzt besucht: 15.4.2005) <i>ibid.</i>
17	Guatemala	Ley de Atención a las personas con discapacidad, Decreto 135-96 Act for the Protection of Persons with Disabilities, Decree No. 135-96 (LAPCD)	Broschüre publiziert durch CONADI, Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad, ohne Ort, ohne Jahresangabe
18	Hongkong	Disability Discrimination Ordinance, 1995 (Chapter 487) (DDO)	Broschüre publiziert und gedruckt von der Regierungsdrukerei Hongkong (Stand: 2.5.1997)
19	Indien	The Persons with Disabilities (Equal Opportunities, Protection of Rights and Full Participation) Act, 1995 (No. 1 of 1996) (PWDA)	The Gazette of India, Extraordinary, Part II, Sec. 1, January 1 st 1996
20	Irland	Employment Equality Act (1998) (No. 21 of 1998) (EEA) Equal Status Act (2000), (Number 8 of 2000) (ESA)	< http://www.dredf.org/international/EmployAct.pdf > (zuletzt besucht: 11.4.2005) < http://www.dredf.org/international/EqualAct.pdf > (zuletzt besucht: 11.4.2005)
21	Israel	Equal Rights for Persons with Disabilities Law, 1998 (5758–1998) (ERPWDL)	< http://www.dredf.org/international/israel.html > (zuletzt besucht: 6.4.2005)

	Land	Gesetz	Fundstelle
22	Kanada	<p>Charter of Human Rights of Freedoms, Constitution Act 1982 (CHRF)</p> <p>Canadian Human Rights Act, 1985 (CHR)</p> <p>Employment Equity Act, 1995 (EEA)</p>	<p>In: A. Tschentscher (Hrsg.), International Constitutional Law (last modified March 31st, 2004) <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ca02000_.html> (zuletzt besucht: 6.4.2005)</p> <p><www.chrc-edp.ca/legis&poli/chra11cdp.asp> (zuletzt besucht: 27.4.2000)</p> <p><www.info.load-otea.hrdc-drhc.go.ca/~weeweb/billc64e.htm> (zuletzt besucht: 27.4.2000)</p>
23	Luxemburg	<p>Loi du 19 Juillet 1997 complétant le Code Pénal en modifiant l'incrimination du racisme et en portant incrimination du révisionnisme et d'autres agissements fondés sur des discrimination illégales (Code Pénal) (CP)</p> <p>Act of 19 July 1997 supplementing the Criminal Code by amending the offence of racism and making revisionism and other types of conduct based on discrimination illegal (Criminal Code)</p>	<p>Memorial, Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg A-No. 54, 7.8.1997</p>
24	Madagaskar	<p>Code de Travail, 1994 (CT)</p>	<p><www.gladnet.org/infobase/legislation/text/mad4.htm> (zuletzt besucht: 14.6.2000)</p>

	Land	Gesetz	Fundstelle
25	Malawi	Republic of Malawi (Constitution) Act 1994 (Act No. 20 of 1994) (Const)	< www.eur.nl/frg/iacl/armenia/constit/malawi/malawie.htm > (zuletzt besucht: 21.6.2000)
26	Malta	Equal Opportunities (Persons with Disability) Act of 10 th Feb. 2000 (Act No. 1 of 2000) (EOA)	(Cap. 413) Englische Kopie ohne Fundstellenangabe
27	Mauritius	The Training and Employment of Disabled Persons Act, 1996 (Act No. 9 of 1996) (TEDPA)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/Mauritius_law.htm > (zuletzt besucht: 14.6.2000)
28	Namibia	Labor Act 1992 (LA)	Government Gazette of the Republic of Namibia, 8 April 1992, No. 2
29	Neuseeland	Human Rights Act 1993 (No. 82) (HRA)	< http://www.legislation.co.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes > (zuletzt besucht: 6.4.2005)
30	Nicaragua	Ley 202, Reglamento y Politicas sobre Discapacidad en Nicaragua, 1998 Act No. 202 Regulations and Policies for the Disabled in Nicaragua (LRPD)	Broschüre publiziert durch das Gesundheitsministerium, Nicaragua, ohne Ort, ohne Datum
31	Niederlande	Wet van 3 april 2003 tot vaststelling van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGB h/c) Act on Equal Treatment on Grounds of Disability and Chronic Disease, 2003	Stb [Law Gazette] 2003, 206

	Land	Gesetz	Fundstelle
32	Nigeria	Nigerians with Disability Decree 1993 (NDD)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/nig1.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)
33	Österreich	Bundes-Verfassungsgesetz von 1920, ergänzt 1997 (BVG)	BGBL. 1930 / I zuletzt veröffentlicht in: BGBL. 2001/I, 121 (Stand Oktober 2002)
34	Panama	Codigo de la Familia, Ley No. 3 (1994) (CF) Code of the Family, Act No. 3 (1994)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/panam2.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)
35	Philippinen	Magna Carta for Disabled Persons, 1992 Republic Act No. 7277 (MCDP)	United Nations, Legislation on Equal Opportunities and Full Participation in Development for Disabled Persons: Examples from the ESCAP Region, United Nations, New York 1997, U.N. Doc. ST/ESCAP/1651, Sales No. E.98.II.F.21
36	Portugal	Labor Code of 27 th August 2003 (n. 99/2003) (LC)	Zitiert nach: H. Pereira de Melo, Article 13 Network of Disability Discrimination Law Experts, Country: Portugal, 2004 in: European Commission, Employment and Social Affairs, Antidiscrimination and Relations with Civil Society, Disability, Country Reports from Independent Experts on the Implementation of Anti-discrimination Laws (April 2004), < http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/public/pubsg_en.htm > (zuletzt besucht: 30.4.2005)

	Land	Gesetz	Fundstelle
37	Sambia	The Persons with Disabilities Act 1996 (PDA)	< www.gladnet.org/infobase/legislation/text/zamb2.htm > (zuletzt besucht: 6.8.2000)
38	Schweden	Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder Law (1999:132) Prohibiting Discrimination in Working Life of Disabled Persons (LFDAPF)	< http://rixlex.riksdagen.se/htbin/ > (zuletzt besucht 11.5.2000)
39	Schweiz	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Stand 1999) (BV) Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) 2002	< www.admin.ch/ch/d/sr/101/a8.html > (zuletzt besucht: 11.5.2000) BBl. 2002, 8223
40	Spanien	Estatuto de los Trabajadores: Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Ref. Iustel.000364) geändert durch Ley 62/2003, Art. 37 (ET) (Statute of Workers' Rights ...)	

	Land	Gesetz	Fundstelle
		<p>Ley de Integración Social de los Minusválidos: Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusvalidos (LISM) Law on the Social Integration of the Disabled (Law 13/1982, 7th April) geändert durch Ley 62/2003, Art. 38</p> <p>Ley Orgánica 10 /1995 de 23 noviembre, del Código Penal (CP) (Organic Law 10/1995, 23rd Nov. Criminal Code)</p> <p>Ley 51/ 2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Ref. Iustel: 003450) (LIONDAU) (Act 51/2003 of 2nd December, on Equal Opportunities, no discrimination and universal access for persons with disabilities)</p>	<p>Alle Gesetze unter <www.iustel.com/> (zuletzt besucht 29.4.2005)</p>
41	Sri Lanka	Protection of the Rights of Persons with Disabilities Act, No. 28 of 1996 (PRPDA)	Suppl. To Part II of the Gazette of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka of October 25 th , 1996
42	Südafrika	Constitution as of 1996 (Const.)	< http://www.labour.gov.za/docs/legislation/eea/codegoodpractise.htm > (zuletzt besucht: 6.4.2005)

	Land	Gesetz	Fundstelle
		Employment Equity Act 1998 (Act No. 55 of 1998) (EEA)	< http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1998/act98-055.html > (zuletzt besucht: 6.4.2005)
		Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act, 2000 (PEPUDA) (Act No. 4 of 2000)	< http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/2000/act4.pdf > (zuletzt besucht: 6.4.2005)
43	Südkorea	The Welfare Law For Persons with Disabilities, Law No. 4179 (1989) (WLPDL)	United Nations, Legislation on Equal Opportunities and Full Participation in Development for Disabled Persons: Examples from the ESCAP Region, United Nations, New York 1997, U.N. Doc. ST/ESCAP/1651, Sales No. E.98.II.F.21
	Act Relating to the Employment Promotion, etc. of the Handicapped, Law No. 4210 (1990) (AEPH)		
	The Special Education Promotion Law (1994) (SEPL)		
44	Uganda	The Constitution of the Republic of Uganda, 1995 (Const)	Broschüre veröffentlicht durch die Regierung
		Local Government Act of 1997 (LGA)	Acts Supplement to the Uganda Gazette No. 19, Volume XC, dated 24 th March, 1997
45	Ungarn	Act No. XXVI of 1998 on Provision of the Rights of Persons Living with Disability and their Equality of Opportunity, 1998 (APRPLD)	Ministry of Welfare, Cabinet of the Minister, Republic of Hungary: Some Documents on the Equalisation Opportunity Law, Budapest, 26 May 1998, Arany János u.6-8. Budapest, Hungary, H-1051

	Land	Gesetz	Fundstelle
46	Vereinigte Staaten von Amerika	American with Disabilities Act of 1990 (ADA) Rehabilitation Act of 1973 (RA) Fair Housing Act as amended in 1988 (FHA) Individuals with Disabilities Education Act (IDEA) 1975	42. U.S.C.A. §§ 1201 <i>et seq.</i> 29 U.S.C. §§ 791 <i>et seq.</i> 42 U.S.C.A. §§ 3601-3619 20.U.S.C.A. §§ 1400 <i>et seq.</i>
47	Zimbabwe	Disabled Persons Act 1992 (DPA)	Gazette of Zimbabwe 43, G. No. 384, 1992 (No. 5)

ZaöRV 65 (2005)