

Diese Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

„Ein sich ständig weiterentwickelnder Begriff: Behinderung“

von Fanni Futár

„...in der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern...“ - lautet Punkt e) der Präambel des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung¹. Warum müssen aber die Staaten weltweit akzeptieren, dass die Konvention für ihre schützende Hauptgruppe keine anwendbare Definition geben kann? Es hängt mit der Natur des Behinderungsbegriffes zusammen. In diesem Kapitel werde ich einen Überblick über die Entwicklung des Behinderungsbegriffes und die von ihm verursachten rechtlichen Probleme geben.

Bevor wir einige konkrete Definitionen kurz anschauen, müssen wir zwei Hauptanschauungen erkennen. Diese unterscheiden sich von einander in dem Denkansatz des Behinderungsbegriffes. Das sogenannte *medizinische Modell* ist der Meinung, dass Behinderung ein persönliches Problem ist und diese Schädigung verursacht eine Einschränkung an der Teilhabe des gesellschaftlichen Lebens. Dieses Modell sieht das Problem bei der Person. Das *soziale Behinderungsmodell* sagt umgekehrt, daß die problematische Umwelt Grund ist, weshalb sich eine „Schädigung“ zu „Behinderung“ weiterentwickelt. Dieses Modell schaut mehr auf die Gesellschaft. Es setzt voraus, dass wenn das Umfeld auf die Bedürfnisse von behinderten Menschen eingerichtet wäre, wäre ihre Schädigung weder eine Beeinträchtigung, noch eine Behinderung. Es sieht also das Problem nicht bei der einzelnen Person, sondern bei der Reaktion der Gesellschaft auf die Behinderung. Die zwei Modelle unterscheiden sich auch in der Gesetzgebung, die diesen Modellen folgen: neben dem medizinischen Modell verabschieden die Gesetzgeber fürsorgliche Gesetze, in dem sozialen System kämpfen sie aber für Grundrechte und Menschenrechte.

Wir müssen es bemerken, dass obwohl, die wichtigsten Organe der Europäischen Union (zB. die Kommission², der Rat³), heutzutage offiziell das soziale Modell anerkennen, begegnen wir in der Praxis mehrmals mit problematischen Umsetzungen dieses Modelles. Dazu müssen wir kurz das Urteil Chacón Navas⁴ erwähnen. Der EuGH sagte, daß die Definition von Behinderung „autonom und einheitlich auszulegen“ sei⁵. Der Gerichtshof definiert die Behinderung als „eine Einschränkung, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe

¹ 13. Dezember 2006.

² Siehe z.B. die Mitteilung der Kommission vom 30. Juli 1996 zur Chancengleichheit für behinderte Menschen, KOM(1996)406 endg., oder EU-Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen (Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan, KOM(2003) 650 endg.).

³ Siehe z.B. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Dezember 1996 zur Chancengleichheit für Behinderte, ABl. C 12 vom 13.1.1997.

⁴ C-13/05, ausführlicher Analyse unter Kapitel IV. „Rechte im Betrieb“.

⁵ Randnummern 40 und 42 des Urteils.

des Betreffenden am Berufsleben bildet“⁶ und es „muss daher wahrscheinlich sein, dass sie von langer Dauer ist“.⁷ Es beruht klar auf ein medizinisches Modell. Einige sind der Meinung, „vom Gericht hätte man zumindest erwarten können“⁸, dass es sich an die Mitteilungen anderer EU- Institutionen hält, und dadurch das soziale Modell anerkennt.

Eine der wichtigsten Nichtdiskriminierungsinstrumente der Gesellschaft ist die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie⁹. So ist es merkwürdig, dass es keine Definition des Begriffs „Behinderung“ enthält. Es gibt eine schwierige Arbeit für die Mitgliedstaaten, weil es auch keine Vorschläge für den persönlichen Geltungsbereich im Bezug auf Behinderung mitteilt. Dies verursacht eine Reihe von Problemen. Neben der einfachen Frage „wer zählt als behindert“ im Bezug auf die Richtlinie ist auch fraglich, ob nur Personen, die selbst eine Behinderung haben, den Schutz vor Diskriminierung der Richtlinie genießen, oder auch Personen, die im Zusammenhang mit Behinderung stehen und dadurch eine Diskriminierung erleben. Kann zum Beispiel eine Mutter, die ein behindertes Familienmitglied pflegt und deswegen in der Arbeit diskriminiert wird, Schutz vor Diskriminierung wegen einer Behinderung gemäß der Richtlinie beanspruchen?¹⁰

Nach einer Forschung der Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten, gibt es vier unterschiedliche Antworten auf die Frage, wie und ob der Begriff „Behinderung“ definiert ist.¹¹ Die *erste* Lösung besteht darin, dass es überhaupt keine Definition des Begriffs „Behinderung“ in den Antidiskriminierungsgesetzen gibt¹². Es bedeutet, dass sie dem Begriff nach der Rechtsprechung der EuGH (insbesondere der Rechtssache Chacon Navas) entsprechend ausgelegt werden müsste. Die *zweite* Lösung ist es, dass einige Mitgliedstaaten¹³ eine Definition der „Behinderung“ gebildet haben, speziell für ihre Antidiskriminierungsgesetze. Die *dritte* Lösung besteht darin, dass einige Mitgliedstaaten¹⁴, eine aus einem anderen Gesetz übernommene Definition in ihrem nationalen Nichtdiskriminierungsgesetz verwenden.

Im allgemeinen stammt dieser Begriff aus dem Bereich der sozialen Sicherheit, also ist er sehr begrenzt. Es kann leicht zu einem Verstoß gegen die Richtlinie führen. Als *vierte* und komplexe Lösung haben einige Mitgliedstaaten¹⁵, einen zweistufigen Definitionsbestimmungsprozess entwickelt. Einerseits enthält das allgemeine Antidiskriminierungsgesetz entweder eine allgemeine Definition der Behinderung oder enthält sie gar keine. Daneben gibt es ein zweites Gesetz, das die angemessenen Vorkehrungen regelt. Es verwendet eine mehr eingeschränkte Definition des Begriffs „Behinderung“. Diese Definition stammt oft auch aus dem Bereich der Sozialversicherung. Wie bei der dritten Lösung, kann dieser eingeschränkte Begriff auch wiederum einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellen.

⁶ Randnummer 43 des Urteils.

⁷ Randnummer 45 des Urteils.

⁸ Behinderung und europäisches Recht zur Nichtdiskriminierung, Europäisches Netzwerk, Lisa Waddington und Anna Lawson, 2009, S. 16-17.

⁹ Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Gleichbehandlungsrichtlinie). Siehe ausführlicher unter Kapitel III. „Wichtige Aspekte“.

¹⁰ Damit sollte sich der EuGH in dem Fall Coleman (C-303/06) beschäftigen. Siehe es weiter unter Kapitel IV. „Rechte im Betrieb“.

¹¹ Siehe dazu mehr: Behinderung und europäisches Recht zur Nichtdiskriminierung, Europäisches Netzwerk, Lisa Waddington und Anna Lawson, 2009, S.5-6,19-25.

¹² Viele Mitgliedstaaten haben diese Lösung gewählt, z.B. Belgien, Bulgarien, Griechenland, Italien, Polen, Rumänien und die Slowakei.

¹³ Zum Beispiel Malta, Österreich, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich.

¹⁴ Zum Beispiel die Tschechische Republik und Slowenien.

¹⁵ Zum Beispiel Deutschland, Luxemburg und Frankreich.

Der europäische Begriffbestimmungsprozess lehnt sich an andere übereuropäische wissenschaftliche Institutionen, wie die Weltgesundheitsorganisation. Die WHO, die eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist, beschäftigte sich mehrmals mit der Behinderungsproblematik. Eine der wichtigsten Aspekte in dieser Arbeit ist die Definitionsgebung, die schon mehrmals geändert wurde.¹⁶ Erstens teilte im Jahr 1980 die WHO die Behinderung auf drei Kategorien: „Schädigung“ (impairment), „Funktionsbeeinträchtigung“ (disability) und „soziale Beeinträchtigung“ (handicap). In diesem sogenannten ICIDH-Modell¹⁷ war die Schädigung als körperlicher oder mentaler Defekt zu verstehen, mit der Funktionsbeeinträchtigung waren ihre Auswirkungen gemeint (z.B. wenn jemand gehörlos ist, kann er die Warnungen für die nachfolgenden Stationen im Massenverkehr nicht hören) und mit sozialer Beeinträchtigung wurde die gesellschaftliche Auswirkung dessen bezeichnet. Dies waren die verschiedenen Aspekte von Behinderung. Dieses Modell wurde aber für zu medizinisch gehalten, deswegen sollte die WHO in 2001 eine neue Definition erarbeiten, die sogenannte ICF¹⁸. Zwar blieb die Dreiteiligkeit, jedoch veränderten sich einige Begriffe. Die „Schädigung“ bedeutet weiter etwas Medizinisches, die „Aktivitätsbeeinträchtigung“ bedeutet weiterhin, dass der Behinderte eine Tätigkeit wegen seiner Schädigung nicht verwirklichen kann. Die „Partizipationseinschränkung“ verweist auf die Gesellschaft, auf die gesellschaftlichen Aspekte der Behinderung. Diese Aspekte werden aber mit individuellen Eigenschaften ergänzt, wie: Geschlecht, Alter, Heilmittelbedarf, Arbeit usw. Es wird mit diesen Faktoren ergänzend beurteilt, ob eine Behinderung kein Problem, schon ein Nachteil oder ein großes Problem ist. Nach diesem Modell wird also die gleiche physische Schädigung (z.B. Verlust eines Beines) nach personellen Attributen (z.B. Arbeit als Informatiker, oder Tänzer) unterschiedlich beurteilt. Die ICF ist weder ein reines medizinisches-, noch ein reines soziales Modell. Als Kompromiss zeigt es, dass eine Behinderung sowohl wegen der Umwelt als auch infolge einer Schädigung entstehen kann. Als Kritik wird jedoch bemerkt, dass dieses Modell auch an dem Menschen ohne Behinderung mißt, und diesen als Norm benutzt: die Funktionsfähigkeit und der Teilhabe wird an der Norm nichtbehinderter Menschen gemessen.

In diesem Artikel konnte ich über die verschiedenen Behinderungsbegriffe und die damit zusammenhängenden Probleme nur einen Überblick geben. Nach Forschung verschiedener Rechtsquellen und Rechtsprechung des EuGH, sehe ich die uneindeutige und unklare Begrifflichkeit als schwieriges Problem. In der Präambel der Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung¹⁹ erkennen die Verfasser, -wie oben zitiert- dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt. Es ist eine wichtige Bemerkung, die Gesetzgeber wollten wahrscheinlich durch einen dynamischen Begriff einen breiteren Schutzraum anbieten. Alles hat aber seinen Preis: diese Lösung verursacht ständige Rechtsunsicherheit. Andere Definitionen, wie z.B. in der

¹⁶ Zu diesem Thema gibt es zahlreiche Literatur. Siehe dazu auf der Webseite von WHO: <http://www.who.int/classifications/icf/en>, oder Fogyatékkosságtudományi Tanulmányok III. Disability Studies, A fogyatékoság definíciói Európában, Összehasonlító Elemzés, Második kiadás, szerk: Köncei György, 2009, S. 28-31, oder Martina Puschke: Die Internationale Klassifikation von Behinderung der Weltgesundheitsorganisation erschienen in: WeiberZEIT, Zeitung des Projektes "Politische Interessenvertretung behinderter Frauen" des Weibernetz e.V. Ausgabe Nr. 07, April 2005, Seite 4-5, oder Einfach Europa?! Einführung in die europäische und internationale Behindertenpolitik, Netzwerk Artikel 3. e.V., 2006, S. 41. usw.

¹⁷ ICIDH: International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps

¹⁸ ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health“

¹⁹ 13.Dezember 2006.

Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie²⁰ sind auch nicht präzise genug. Der EuGH sollte sich in mehreren Fällen mit der richtigen Auslegung beschäftigen. Er gab zwar Antworten auf die Fragen, man merkt aber, dass manchmal geschraubt wurde.

²⁰ RL 2000/78/EG