



# INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN



*FLORENCE RENARD, DR. IUR., AKADEMISCHE OBERRÄTIN,  
MIT AUGUSTIN BOMPARD, WISS. HILFSKRAFT, LLM / MASTER 2,  
ALICE LECONTE, WISS. HILFSKRAFT, LLM / MASTER 2  
UND ISLAM SHALIK, WISS. HILFSKRAFT, LLM / MASTER 2*

Verantwortlicher Herausgeber:

*Henallux*

Rue Saint Donat, 130  
5002 Namur Belgien  
BE 0839012683

[benoit.albert@henallux.be](mailto:benoit.albert@henallux.be)

Layout:

Ségoène Jacquemin  
*UNESSA Asbl*

Copyright © 2021

# INHALTSVERZEICHNIS



<b>INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN</b>	<b>4</b>
<b>I - INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE RAHMENSETZUNG FÜR DEN SCHUTZ VON KINDERN UND JUGENDLICHEN</b>	<b>4</b>
<b>A. Internationaler Rahmen für Kinder- und Jugendhilfe</b>	<b>4</b>
1) Die Anfänge eines internationalen Schutzes	4
2) Die Internationale Konvention über die Rechte des Kindes und ihre Protokolle	6
3) Die KRK als Grundlage für die Arbeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes und der UNESCO	7
4) Unregelmässigerer Schutz durch andere UN-Texte	8
<b>B. Europäische Rahmenwerke für den Kinder- und Jugendschutz</b>	<b>8</b>
1) Kinder- und Jugendschutz auf der Ebene des Europarates	9
a) Substantieller Schutz durch die dynamische Auslegung der EMRK	9
b) Komplementärer Schutz durch andere Instrumente des Europarates	11
2) Kinder- und Jugendschutz auf EU-Ebene	12
a) Brüssel IIa	12
<i>i. Eine strenge Abgrenzung des Anwendungsbereichs in Kinderschutzfragen</i>	13
<i>ii. Eine Verordnung zur Einführung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten</i>	15
b) Brüssel IIb	16
<i>i. Der Hauptbeitrag der Neufassung: ein neues Kapitel über internationale Kindesentführungen</i>	17
<i>ii. Moderate Änderung der Regeln zur elterlichen Verantwortung</i>	17
<b>II - INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN SCHUTZ VON BEHINDERUNGEN</b>	<b>18</b>
<b>A. Rechtliche Rahmenbedingungen auf globaler Ebene</b>	<b>18</b>
1) Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seine Durchführungsmechanismen	19
2) Die Arbeit der UN-Organisationen in Bezug auf Behinderung	20
3) Kindheit und Behinderung: am Schnittpunkt der gewidmeten Texte, ein erschöpfender Schutz	20
<b>B. Rechtliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene</b>	<b>21</b>

# INHALTSVERZEICHNIS



1) Der Schutz von Menschen mit Behinderungen durch den Europarat	21
a) Der wirksame Schutz von Menschen mit Behinderungen durch das Prisma der EMRK	21
b) Das in den anderen Instrumenten des Europarates verkörperte wertvolle Potential	24
2) Der Schutz von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Union	25
a) Die Gründungstexte zu Gunsten der Rechte von Menschen mit Behinderungen	25
<i>i. Der Vertrag von Amsterdam und der Vertrag von Lissabon</i>	25
<i>ii. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union</i>	25
b) Die EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020: ein Aktionsplan, der zu vielen Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geführt hat	26
c) Wirksame Umsetzung der Rechte von behinderten Personen und Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität in den wichtigsten Verkehrsträgern	29
d) Eine von vielen Akteuren befürwortete Entwicklung der Behindertenrechte auf EU-Ebene	29

# Internationale und europäische rechtliche Rahmenbedingungen

Im internationalen Kontext wurde der Kinder-, Jugend- und Behindertenschutz auf verschiedenen Ebenen entwickelt. Werden heute alle nationalen Politiken von der Politik auf höherer Ebene beeinflusst oder gar diktiert? Unabhängig davon, ob es sich um Kinder und Jugendliche oder um Behinderungen handelt, liegen die Quellen für rechtliche Rahmenbedingungen auf drei Ebenen: auf globaler Ebene, auf der Ebene des Europarates und auf der Ebene der Europäischen Union. Der Zweck dieses Kapitels besteht darin, den allgemeinen Rahmen all dieser Quellen darzulegen. Die verabschiedeten Texte haben nicht denselben Zuständigkeitsbereich, da die Texte über den Behindertenschutz auch für Erwachsene gelten. Es schien daher wichtig, zwischen diesen beiden Politiken zu unterscheiden.

## I - Internationale und europäische Rahmensetzung für den Schutz von Kindern und Jugendlichen

### A. Internationaler Rahmen für Kinder- und Jugendhilfe

Die Frage des Kinderschutzes in der internationalen Landschaft tauchte erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts<sup>1</sup> auf. Nach dem Ersten Weltkrieg begannen Vereinigungen, die später zu Nichtregierungsorganisationen wurden, sich zu organisieren und das Bewusstsein für den Zustand von Kindern zu schärfen. Diese Organisationen sind die erste Stimme mit internationaler Reichweite. Sie waren die treibende Kraft hinter den ersten UNO-Texten, die im Laufe der Jahre bereichert, zur Verabschiedung der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes (CRC) führten. Neben der Verabschiedung von Texten haben die Vereinten Nationen (UNO) auch Strukturen geschaffen, die ein Handeln vor Ort sicherstellen sollen.

#### 1) Die Anfänge eines internationalen Schutzes<sup>2</sup>

Nach dem Ersten Weltkrieg und der Not vieler Kinder, die Opfer und Instrumente von Konflikten wurden, gründete die Britin Eglantyne Jebb den Save the Children Fund, der mit Unterstützung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, später die International Children's Relief Union gründete. Es war Eglantyne Jobb, die dem Völkerbund

<sup>1</sup> - Lesen Sie mehr über die Entwicklung der Anerkennung des Platzes des Kindes in der Arbeit der internationalen Gemeinschaft am : UNICEF, Die internationale Gemeinschaft erkennt die Bedeutung der Kindheit an, verfügbar unter <https://www.unicef.org/french/sowc05/timeline.html> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

Siehe auch: Vereinte Nationen, Kinder, verfügbar unter: <https://www.un.org/fr/sections/issues-depth/children/index.html> (letzter Zugriff am 19.03.2020).

<sup>2</sup> - Eine Zusammenfassung dieser Prämissen am : Rihan, Osama, Children's Rights and International Protection, veröffentlicht am 13. Mai 2015, abrufbar unter: <https://www.humanium.org/de/kinderrechte-und-internationaler-schutz/> (letzter Zugriff: 19/03/2020).



den ersten Entwurf für einen internationalen Vertrag zum Schutz von Kindern vorlegte. Auf dieser Grundlage begann der Völkerbund 1923 mit der Ausarbeitung einer Erklärung über die Rechte des Kindes, die<sup>3</sup>1924 von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Diese erste Erklärung enthielt nur fünf Artikel, hob aber bereits die Grundrechte der Kinder<sup>4</sup>hervor. Artikel 1 sah das Recht auf eine normale Entwicklung in materieller und geistiger Hinsicht ; Artikel 2 das Recht auf Nahrung, Zugang zu medizinischer Versorgung und Hilfe für Waisen und Behinderte; Artikel 3 den vorrangigen Zugang des Kindes zur Hilfe in Notlagen; Artikel 4 den Schutz des Kindes vor jeglicher Ausbeutung und schließlich Artikel 5 den Zugang zur Bildung unter Achtung und Fürsorge für andere vor.

Die Genfer Erklärung von 1924 war die erste völkerrechtliche Anerkennung der Rechte des Kindes.

Als Nachfolgerin des Völkerbundes hat die UNO die Genfer Erklärung übernommen. Aber auch die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948, die in ihrem Artikel 25 das Recht auf besondere Fürsorge und Unterstützung für Kinder bekräftigt, unterstreicht die Unvollständigkeit der ersten Erklärung über die Rechte des Kindes. Letztere wurde dann aufgegriffen und durch eine zweite Erklärung über die Rechte des Kindes ergänzt, die<sup>5</sup>1959 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Diese Erklärung enthält **zehn wichtige Grundsätze**<sup>6</sup>, wie z.B:

- ▶ den Genuss aller in der Erklärung dargelegten Rechte ohne Diskriminierung;
- ▶ Besonderer gesetzlicher Schutz, damit sich Kinder unter Bedingungen der Freiheit und Würde körperlich, geistig, moralisch, seelisch und sozial gesund und normal entwickeln können;
- ▶ das Recht, unter dem Schutz und der Verantwortung seiner Eltern aufzuwachsen;
- ▶ Gesundheitsschutz und das Recht auf Nahrung;
- ▶ den Schutz von behinderten Kindern;
- ▶ der Begriff des Kindeswohls und des Rechts auf Bildung;
- ▶ die Möglichkeit, im Notfall Erste Hilfe zu erhalten;
- ▶ Schutz vor allen Formen der Nachlässigkeit, Grausamkeit und Ausbeutung;

3 - Erfahren Sie mehr über : X.X., Genfer Erklärung über die Rechte des Kindes1924: Präsentation, veröffentlicht auf Humanium, verfügbar unter: <https://www.humanium.org/de/uber-die-genfer-erklarung-uber-die-rechte-des-kindes-1924/> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

4 - <https://www.humanium.org/de/kinderrechte-und-internationaler-schutz/>

5 - Erfahren Sie mehr über : X.X., Erklärung der Rechte des Kindes, 1959: Präsentation, veröffentlicht auf Humanium, verfügbar unter: <https://www.humanium.org/de/erklarung-der-rechte-des-kindes-1959/> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

6 - <https://www.humanium.org/de/kinderrechte-und-internationaler-schutz/>



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN



► das Recht, bei der Geburt einen Namen und eine Staatsangehörigkeit zu besitzen;

► Nicht-Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politischer oder nicht-politischer Meinung.

Neben erheblichen Nachteilen wie der Unvollständigkeit der Prinzipien oder der fehlenden Definition des Begriffs «Kindheit» werfen diese Erklärungen auch Probleme hinsichtlich ihrer Form auf. Obwohl sich die Staaten verpflichteten, die erste Erklärung in nationale Gesetze umzusetzen, und die zweite Erklärung einstimmig angenommen wurde, liegt eine der ersten Einschränkungen dieser beiden Dokumente in ihrem nicht rechtsverbindlichen Charakter. Um dem abzuwehren, beriefen die Vereinten Nationen 1979 eine Arbeitsgruppe aus unabhängigen Experten, Mitgliedern von Nichtregierungsorganisationen und Mitgliedern der Vereinten Nationen ein, um einen verbindlichen Rechtstext auszuarbeiten.

## 2) Die Internationale Konvention über die Rechte des Kindes und ihre Protokolle<sup>7</sup>

Zehn Jahre der Diskussion führten zur Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes (CRC)<sup>8</sup>. Er wurde 1989 einstimmig angenommen und auf dem Weltkindergipfel 1990 durch einen Aktionsplan ergänzt, der Ziele enthält, welche bis zum Jahr 2000 erreicht werden sollen.

Die KRK ist der «am weitesten ratifizierte Menschenrechtsvertrag der Geschichte»<sup>9</sup>. Bis heute hat es 196 Ratifizierungen und 140 Unterschriften erhalten. Nur die Vereinigten Staaten haben die Konvention nicht ratifiziert. Sie ist daher nicht daran gebunden und verurteilt weiterhin Kinder zu lebenslanger Haft, da der Oberste Gerichtshof der USA 2005 die Todesstrafe für Jugendliche verboten hat.<sup>10</sup>

Die Vielfalt der bürgerlichen und politischen Rechte sowie der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte, die in den beiden vorangegangenen Erklärungen enthalten waren, wird im Text der KRK weiter ausgeführt. Mit 54 Artikeln beinhaltet die Konvention das Recht auf Informations- und Meinungsfreiheit, das Recht keinen Krieg zu führen oder erleiden zu müssen, und das Recht, eine Familie zu gründen. Sie legt vier Grundprinzipien fest: Nichtdiskriminierung, das Wohl des Kindes, das Recht auf Leben, zu überleben und sich zu entwickeln sowie die Achtung der Ansichten des Kindes.

7 - Erfahren Sie mehr über : AEDE, Die KRK und ihre Protokolle, verfügbar unter: <https://collectif-aede.org/cide/cide-protocoles> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

Siehe auch: Humanium, Die Konvention über die Rechte des Kindes, verfügbar unter: <https://www.humanium.org/de/vertragsstaaten-beteiligte-der-konvention/> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

Um die UNICEF-Erklärung zu sehen: UNICEF, Die Internationale Konvention über die Rechte des Kindes (CRC), verfügbar unter: <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

8 - Die vollständige deutsche Fassung des Übereinkommens ist abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/93140/78b9572c1bffdada3345d8d393acbbfe8/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-data.pdf> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

9 - Op. cit. <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

10 - Amnesty International, USA: Keine lebenslangen Haftstrafen für Kinder, verfügbar unter: <https://www.amnesty.de/2011/11/29/usa-keine-lebenslangen-haftstrafen-fuer-kinder> (letzter Zugriff am 19.03.2020).



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN



Um die Wirksamkeit der KRK durch die Ausweitung der abgedeckten Bereiche zu erhöhen, wurden im Jahr 2000 zwei Fakultativprotokolle zur Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt, die 2002 in Kraft traten. Die erste verbietet den Verkauf von Kindern, Prostitution und Kinderpornographie. Die zweite bezieht sich auf die Rekrutierung und Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. In den 2000er Jahren wurden auch die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) entwickelt,<sup>11</sup> von denen zwei besonders Kinder betreffen: das Erreichen einer universellen Grundschulbildung und die Senkung der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) folgten auf<sup>12</sup> die MDGs und sollen bis 2030 erreicht werden. Einige Ziele betreffen Kinder direkt, wie z.B. die Entwicklung von Impfungen und Bildung. Andere, wie die Gleichstellung der Geschlechter oder die Bekämpfung der Armut, implizieren eine Verbesserung des Kinderschutzes in der Welt.

### 3) Die KRK als Grundlage für die Arbeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes und der UNESCO

Teil II des Übereinkommens enthält die auf seine Durchführung und die seiner Fakultativprotokolle anwendbaren Regeln. Die Konvention sieht auch die Einsetzung eines<sup>13</sup> Ausschusses der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes vor, der sich aus 18 unabhängigen Experten zusammensetzt und dessen Aufgabe darin besteht, die Umsetzung der Konvention zu überwachen und die von den Unterzeichnerstaaten<sup>14</sup> übermittelten Berichte zu prüfen. Die Staaten verpflichten sich, dem Ausschuss regelmäßig Berichte über die zum Schutz der Kinder getroffenen Maßnahmen vorzulegen. Diese Berichte können nach Prüfung mit Vorschlägen und Empfehlungen an die Staaten zurückgesandt werden.

Ursprünglich gab es keinen Mechanismus für Individualbeschwerden. Das Dritte Fakultativprotokoll, das<sup>15</sup> 2011 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde und 2014 in Kraft tritt, hat diesen Mangel behoben. Durch individuelle Mitteilungen oder Mitteilungen, die von einem Staat übermittelt werden, ist es nun möglich, eine Beschwerde beim Ausschuss einzureichen, vorausgesetzt, dass alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft worden sind. Dennoch sind die Möglichkeiten der Sanktionierung und damit der wirksamen Durchsetzung der Entscheidungen des Ausschusses nahezu inexistent. Der Ausschuss kann das Übereinkommen auch auslegen. Sie tat dies zum Beispiel 2005, als sie feststellte, dass die Rechte der Konvention alle Kinder schützen, auch «asylsuchende, Flüchtlings- und Migrantenkinder»<sup>16</sup>.

11 - Lesen Sie alle MDGs auf : <http://www.unis.unvienna.org/unis/de/topics/2013/mdg.html> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

Siehe auch : <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/entwicklungspolitik/grundsuetzliches-ur-entwicklungspolitik/die-millenniumsentwicklungsziele> (letzter Zugriff am 19.03.2020).

12 - Lesen Sie alle ODDs auf : Vereinte Nationen, Ziele der nachhaltigen Entwicklung, 17 Ziele zur Rettung der Welt, verfügbar unter: <https://www.unicef.de/informieren/ueber-uns/unicef-international/neue-entwicklungsziele/entwicklungsziele-verstaendlich-erklart> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

13 - Erfahren Sie mehr über : Menschenrechtsbüro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Ausschuss für die Rechte des Kindes, abrufbar unter: <https://www.humanium.org/de/ausschuss-rolle/> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

14 - <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant>

15 - Der vollständige Text in deutscher Sprache ist abrufbar unter: [https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/3\\_Fakultativprotokoll\\_Uebersetzung\\_d.pdf](https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/3_Fakultativprotokoll_Uebersetzung_d.pdf) (letzter Zugriff: 19/03/2020).

16 - Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Behandlung unbegleiteter und getrennt lebender Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=563714cc4> (letzter Zugriff am 19.03.2020).



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN



Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)<sup>17</sup> wurde 1946 von den Vereinten Nationen gegründet, um vor Ort auf die dringenden Gesundheitsbedürfnisse von Kindern zu reagieren. Das Mandat von UNICEF dehnte sich 1953 über dieses eine Ziel hinaus aus, als es seinen Schwerpunkt auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der sozialen Eingliederung des Kindes und der Bildung ausweitete.

#### 4) Unregelmässigerer Schutz durch andere UN-Texte

Parallel zu diesen verschiedenen Texten und Aktionen haben UN-Organisationen, die nicht auf Kinderschutz spezialisiert sind, innovative Texte zu spezifischeren Rahmenbedingungen verfasst, die sich jedoch auf die Kinderrechte beziehen. Als solche verabschiedete die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1999 das Übereinkommen 182, das die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verbietet. Das Welternährungsprogramm (WFP), indem es versucht, den Nahrungsmittelbedarf von Müttern und Kindern zu decken, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), indem es Bildung fördert, und die Weltgesundheitsorganisation (WHO), indem es auch Kindern medizinischen Schutz bietet, sind alles von der UNO umgesetzte Politiken, die die Bedeutung der Kinderrechte in den Aktionen der UNO aufzeigen.

Der von der UNO eingerichtete Kinder- und Jugendschutz ist komplex, da er sich nicht nur auf den Text der KRK, sondern auch auf andere, spezifischere Texte stützt. Diese breite Palette von Stiftungen ermöglicht es, das Fehlen eines verbindlichen Charakters der Beobachtungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes auszugleichen. Es ist dann möglich, wenn ein spezieller Text anwendbar ist, die eigene Petition vor den Menschenrechtsausschuss zu bringen, eine Lösung, die umso interessanter ist, wenn der Staat, dem man angehört, nicht Vertragspartei der KRK ist<sup>18</sup>.

Zusätzlich zu diesem internationalen Arsenal konnte sich Europa mit Instrumenten für den Schutz der Grundrechte von Kindern und Jugendlichen ausstatten.

## B. Europäische Rahmenwerke für den Kinder- und Jugendschutz

Einleitend sei daran erinnert, dass es auf europäischer Ebene zwei bemerkenswerte Instanzen gibt: den Europarat oder «Großeuropa» auf der einen Seite und die Europäische Union auf der anderen. So wird nach der Darstellung der vom Europarat angebotenen Instrumente des Kinder- und Jugendschutzes (1) auf die Instrumente der Europäischen Union eingegangen, wobei die Rolle der Verordnungen Brüssel IIa und Brüssel IIb für den Kinderschutz betont wird (2).

17 - Entdecken Sie die Missionen dieser UN-Sonderorganisation am: UNICEF, Was wir tun, verfügbar unter: <https://www.unicef.de/informieren/ueber-uns/unicef-einfach-erklart> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

18 - Vertragsreihe der Vereinten Nationen, Kapitel IV Menschenrechte, 11.d Fakultativprotokoll zur Konvention über die Rechte des Kindes zur Einführung eines Kommunikationsverfahrens, verfügbar unter: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-d&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=en) (letzter Zugriff: 19/03/2020).





## 1) Kinder- und Jugendschutz auf der Ebene des Europarates

Der Europarat garantiert die Rechte der Kinder nicht nur indirekt durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950 (a), sondern auch durch andere internationale Verträge (b).

### a) Substantieller Schutz durch die dynamische Auslegung der EMRK

Im Gegensatz zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), der im Rahmen der UNO geschlossen wurde, enthält die EMRK nur wenige spezifische Bestimmungen über die Rechte des Kindes. In der Tat sind die einzigen Bestimmungen, die Kinder direkt betreffen, Art. 5(1)(d) über die Inhaftierung von Jugendlichen und Art. 12 Verbot der Eheschließung zwischen Personen unter der Volljährigkeit. Alle anderen Bestimmungen betreffen Personen im Allgemeinen und somit auch Kinder. Durch das Prisma des Schutzes der Menschenrechte wird das Kind also von den Richtern in Strassburg geschützt.<sup>19</sup>

So haben Kinder, wie alle Menschen, das Recht auf Leben (Art. 2), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8) und genießen auch Schutz vor Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (Art. 3).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Gegensatz zur innerstaatlichen Rechtsordnung bei Einzelanträgen nicht zwischen geschäftsfähigen und nicht geschäftsfähigen Personen unterscheidet. So könnte ein minderjähriges Kind oder ein geschützter Erwachsener einen individuellen Antrag in seinem Namen stellen. Mit anderen Worten, ein Minderjähriger muss sich nicht von seinen Eltern oder Erziehungsberechtigten vertreten oder gar bevollmächtigen lassen: Es genügt, wenn er ein persönliches Interesse an einer Handlung geltend macht.

In der Praxis wird der Minderjährige in seiner Berufung jedoch in den meisten Fällen von seinen Eltern unterstützt, die ebenfalls ein persönliches (und ausgeprägtes) Interesse am Handeln geltend machen müssen.

Wer sich für den Schutz von Kindern unter der EMRK interessiert, muss sich auf jeden Fall für die dynamische Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR interessieren. In der Tat hat der Gerichtshof bereits in den 1970er Jahren die «lebende Instrumentendoktrin» angenommen. Da die EMRK für die Richter ein Instrument ist, das im Lichte der gegenwärtigen Lebensbedingungen auszulegen ist, wird sich der Schutz eines bestimmten Rechts wahrscheinlich mit der Entwicklung der Moral in den Ländern des Europarats weiterentwickeln. Zum Beispiel wird die körperliche Bestrafung, die einst ein integraler Bestandteil der Kindererziehung war, einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung oder sogar Folter im Sinne von Art gleichgestellt. 3 EMRK.<sup>20</sup>

19 - Erinnern wir uns daran, dass Art. 1 EMRK vorsieht, dass «die Hohen Vertragsparteien jedem, der ihrer Hoheitsgewalt untersteht, die in dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten sichern» (Hervorhebung hinzugefügt).

20 - Siehe in diesem Zusammenhang: EGMR Tyrer gegen das Vereinigte Königreich, Nr. 5856/72, 25. April 1978; EGMR A. gegen das Vereinigte Königreich, Nr. 25599/94, 23. September 1998; EGMR [GC] Bouyid gegen Belgien, Nr. 23380/09, 28. September 2015; EGMR V.K. gegen Russland, Nr. 68059/13, 7. März 2017.



Zudem ist die EMRK nicht nur ein lebendiges Instrument. Einerseits ist er aufgrund seines konventionellen Charakters ein verbindlicher Text, der Verpflichtungen gegenüber den Vertragsparteien schafft. Auf der anderen Seite beschränkt sich die Konvention nicht darauf, Prinzipien zu formulieren, sondern «zielt darauf ab, Rechte zu schützen, die nicht theoretisch oder illusorisch, sondern konkret und wirksam sind»<sup>21</sup>.

Daher kann sich der Schutz dieser Rechte nicht auf eine negative Verpflichtung beschränken, die in der EMRK vorgesehenen Rechte und Freiheiten nicht auszuhöhlen, sondern kann auch die Form einer positiven Verpflichtung annehmen, wonach der betreffende Staat alles Notwendige hätte tun müssen, um das Entstehen einer gegen die EMRK verstoßenden Situation zu verhindern. Darüber hinaus ist anzumerken, dass das Übereinkommen nicht nur eine vertikale Wirkung (Staat - Individuum), sondern auch eine horizontale Wirkung (zwischen Individuen) hat, vorausgesetzt, dass die Handlungen von Individuen entweder auf aktive oder passive Einmischung des betreffenden Staates zurückgeführt werden können.

So konnte der EGMR Fälle beurteilen, die die Misshandlung von Kindern in Schulen,<sup>22</sup> Gewalt in der Familie,<sup>23</sup> sexuellen Missbrauch von Minderjährigen,<sup>24</sup> aber auch den Schutz der Privatsphäre von Kindern<sup>25</sup> betrafen. Ein besonderer Platz wurde den besonders gefährdeten Kategorien von Kindern eingeräumt, nämlich Pflegekindern<sup>26,27</sup> und unbegleiteten ausländischen Minderjährigen.

Nichtsdestotrotz ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs unter der Doktrin des lebendigen Instruments bei weitem noch nicht in Stein gemeißelt. Sie wird daher zweifellos in der Lage sein, sich an neue Herausforderungen anzupassen, die einerseits mit den jüngsten Migrationswellen und andererseits mit der zunehmend internationalen Dimension des Familienrechts infolge der globalisierten Gesellschaft zusammenhängen, in der wir uns befinden.<sup>28</sup>

Schließlich stellen wir fest, dass sich die Straßburger Richter im Hinblick auf den Schutz der Kinderrechte oft, obwohl sie nicht dazu verpflichtet sind, auf andere, spezifischere internationale Konventionen, insbesondere die Internationale Konvention über die Rechte des Kindes, oder sogar auf andere Instrumente des Europarates stützen.

21 - EGMR Airey gegen Irland, Nr. 6289/73, 9. Oktober 1979, § 24.

22 - EGMR Kayak gegen die Türkei, Nr. 60444/08, 10. Juli 2012; EGMR V.K. gegen Russland, Nr. 68059/13, 7. März 2017.

23 - Siehe zum Beispiel: EGMR [GK] Z. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 29392/95, 10. Mai 2001; EGMR E.S. gegen die Slowakei, Nr. 8227/04, 15. September 2009; EGMR M und M gegen Kroatien, Nr. 10161/13, 3. September 2015; D M D gegen Rumänien, Nr. 23022/13, 3. Oktober 2017; EGMR Kurt gegen die Slowakei, Nr. 8227/04, 15. September 2009; EGMR M und M gegen Kroatien, Nr. 10161/13, 3. September 2015; EGMR D M D gegen Rumänien, Nr. 23022/13, 3. Oktober 2017; EGMR Kurt gegen Österreich, Nr. 62903/15 (Rechtssache vor der Großen Kammer anhängig).

24 - Unter den vielen Beispielen: EGMR DP und JC gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 38719/97, 10. Oktober 2002; EGMR M C gegen Bulgarien, Nr. 39272/98, 4. Dezember 2003; EGMR CAS und CS gegen Rumänien, Nr. 26692/05, 20. März 2012; EGMR GU gegen die Türkei, Nr. 16143/10, 18. Oktober 2016; EGMR VC gegen Italien, Nr. 54227/14, 1. Februar 2018.

25 - EGMR [GC] Söderman gegen Schweden, Nr. 5786/08, 12. November 2013, betreffend die geheime Aufnahme von Bildern eines Minderjährigen.

26 - Siehe zum Beispiel: EGMR [GC] Scozzari und Giunta gegen Italien, Nr. 39221/98 und 41963/98, 13. Juli 2000.

27 - Siehe zum Beispiel: EGMR RM und andere gegen Frankreich, Nr. 33201/11, 12. Juli 2016; EGMR Khan gegen Frankreich, Nr. 12267/16, 28. Februar 2019.

28 - In dieser Hinsicht werden wir feststellen, dass der EGMR im Laufe der Jahre eine bemerkenswerte Rechtsprechung zu internationalen Kindesentführungen entwickelt hat, die Art. 8 EMRK und das Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen unterstützt.



## b) Komplementärer Schutz durch andere Instrumente des Europarates

Unter den anderen Instrumenten des Europarates ist die Europäische Sozialcharta (ESC) zweifellos die am weitesten entwickelte Konvention. Nach dem Vorbild der UNO hat der Europarat beschlossen, den Schutz der Menschenrechte in zwei Teile zu unterteilen: bürgerliche und politische Rechte (EMRK) und wirtschaftliche und soziale Rechte (ESC).

Der EGMR hat daher die ausschließliche Zuständigkeit für die Auslegung und Anwendung der EMRK, während die Einhaltung des ESC durch den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) gewährleistet wird, der streng genommen kein Gericht ist, sondern, wie der Name schon sagt, ein quasi-richterlicher Ausschuss, der sich aus unabhängigen Mitgliedern zusammensetzt. Der Grund für das unterschiedliche Schutzniveau dieser Kategorie von Rechten liegt in dem offensichtlichen Willensmangel der Staaten, die immer wieder versucht haben, auf supranationaler Ebene Rechte zu garantieren, deren Einhaltung zwangsläufig mit erheblichen finanziellen Beiträgen verbunden ist. Dies erklärt auch die Tatsache, dass die ESC bisher noch nicht von allen Mitgliedsstaaten des Europarates ratifiziert wurde.<sup>29</sup>

Dennoch ist die Europäische Sozialcharta aufgrund ihres besonders fortschrittlichen Charakters der wichtigste europäische Vertrag, der die Rechte der Kinder garantiert.<sup>30</sup>

So werden dem Kind in vielen Situationen Rechte gewährt, und zwar nicht nur direkt (z.B. Art. 7 - Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz und Art. 17 - Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz), sondern traditionellerweise auch indirekt über das Familienrecht.

Darüber hinaus hat der ECSR bei vielen Gelegenheiten die Rechtsprechung des EGMR ergänzt, insbesondere zur körperlichen Züchtigung von Kindern.<sup>31</sup> Trotz seiner unverbindlichen Wirkung spielt der ECSR eine grundlegende Rolle in der Entwicklung der Praxis der staatlichen Gerichte, die sich in ihrer Rechtsprechung zunehmend auf ihn berufen.

Auf jeden Fall wäre es falsch zu glauben, dass die EMRK und die ESC die einzigen Instrumente des Europarates zum Schutz der Kinder sind. In der Tat werden Kinder auch mehr oder weniger direkt durch das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention),<sup>32</sup> durch das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geschützt,<sup>33</sup> durch das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und

29 - Von den 43 Ländern, die dieses Instrument anerkennen, haben 9 Länder (Dänemark, Deutschland, Island, Kroatien, Luxemburg, Polen, Spanien, Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich) nur die erste Version des WLA von 1961 ratifiziert, während die übrigen 34 die revidierte Version von 1996 angenommen haben. Darüber hinaus ist anzumerken, dass nur 15 Länder kollektive Beschwerdeverfahren anerkennen.

30 - Für eine erschöpfende Analyse siehe : Europarat, Kinderrechte in der Europäischen Sozialcharta, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680474a4c>

31 - ECSR, Annäherung gegen Frankreich, Nr. 92/2013, 4. März 2015: Der ECSR verurteilte das französische System, das Eltern und Lehrern ein «Recht auf Korrektur» zuerkennt, da es das vollständige Verbot der «Praxis der körperlichen Züchtigung» untergräbt.

32 - Übereinkommen vom 25. Oktober 2007, das derzeit von allen Mitgliedsländern des Europarates (mit Ausnahme Irlands und Armeniens) sowie von Tunesien ratifiziert wurde, ist sein Text online verfügbar: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1ea>

33 - Konvention vom 26. November 1987, von allen Mitgliedern des Europarates ratifiziert, Text online verfügbar: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Europarat\\_Dokumente/CPT\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/CPT_de.pdf)



Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention),<sup>34</sup> durch das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels,<sup>35</sup> durch das Übereinkommen des Europarates über Cyberkriminalität (Budapester Konvention)<sup>36</sup> oder durch das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und dessen Änderungsprotokoll.<sup>37</sup>

Darüber hinaus hat der Europarat seit 2020 den Lenkungsausschuss für die Rechte des Kindes (Steering Committee for the Rights of the Child, CDENF) eingerichtet, ein zwischenstaatliches Gremium, das für die Koordinierung der Normsetzungsaktivitäten im Bereich der Kinderrechte zuständig ist.

Die Haupthindernisse der anderen Mechanismen liegen jedoch in der geringen Zahl der Unterzeichnerstaaten und dem fast völligen Fehlen von Rechtsprechungsmechanismen für den wirksamen Schutz der garantierten Rechte. Die Koexistenz mehrerer Instrumente trägt jedoch dazu bei, einen nur scheinbaren Mangel an Kohärenz zu überwinden, und trägt damit zur Gestaltung eines umfassenden Kinderschutzsystems bei.

## 2) Kinder- und Jugendschutz auf EU-Ebene

Die Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 war der erste Text der Europäischen Union, der zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit angenommen wurde; sie enthielt Bestimmungen über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 (allgemein als Brüssel-IIa-Verordnung bekannt) aufgehoben, die seit dem 1. März 2005 für alle Mitgliedstaaten außer Dänemark gilt. Dieser am 25. Juni 2019 reformierte Text wird ab Januar 2022 durch die Verordnung 2019/1111 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen sowie in Verfahren betreffend der elterlichen Verantwortung und internationalen Kindesentführung («Brüssel-IIb-Verordnung»<sup>38</sup>) ersetzt.

### a) Brüssel IIa

Die Brüssel-IIa-Verordnung ist ein Rechtsinstrument, das Paaren helfen soll, grenzüberschreitende Scheidungs- und Sorgerechtsstreitigkeiten zu lösen. Die Verordnung, die am 27. November 2003 in Kraft getreten ist, legt eine Reihe von Regeln zur Bestimmung des zuständigen Gerichts für die Beilegung von grenzüberschreitenden Ehe Streitigkeiten und Streitigkeiten über die elterliche Verantwortung fest. Die Brüssel-IIa-Verordnung ergänzt das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung und legt spezifische Regeln für sein Verhältnis zu mehreren Bestimmungen des Haager Übereinkommens

34 - Konvention vom 11. Mai 2011, von 34 Ländern ratifiziert, Text online verfügbar: <https://rm.coe.int/1680462535>

35 - Übereinkommen vom 16. Mai 2005, ratifiziert von allen Ländern des Europarates mit Ausnahme Russlands sowie von Belarus, Text online verfügbar: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047c9dd>

36 - Übereinkommen vom 23. November 2001, ratifiziert von allen Ländern des Europarates mit Ausnahme Irlands, Russlands und Schwedens sowie von vielen Drittländern, Text online verfügbar: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008157a>

37 - Änderungsprotokoll des Übereinkommens Nr. 108 vom 10. Oktober 2018, zurzeit nur von 5 Ländern ratifiziert, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168098b1be>

38 - ABl. EU, Nr. L 178 vom 2. Juli 2019, S. 1 ff.



vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern fest.<sup>39</sup>

Die Artikel 59 und 60 der Verordnung bekräftigen den Vorrang der Verordnung vor anderen Übereinkommen zu denselben Fragen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bestanden.

Die Behörden der Mitgliedstaaten müssen die Verordnung immer dann anwenden, wenn ein ausländisches Element einen unter die Verordnung fallenden Sachverhalt berührt. Der Anwendungsbereich der Brüssel-IIa-Verordnung beschränkt sich daher nicht nur auf Streitigkeiten, die zu einem Konflikt zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union führen, sondern betrifft auch Streitigkeiten, die die Zuständigkeit eines Drittstaates betreffen können.<sup>40</sup>

Die Verordnung legt die Kriterien zur Bestimmung des Staates fest, der für die Beilegung einer Streitigkeit zuständig ist. Das zuständige Gericht innerhalb dieses Staates ist jedoch durch nationale Bestimmungen zu bestimmen.

Wenn ein Fall vor das nationale Gericht kommt, versucht das nationale Gericht zunächst, seine Zuständigkeit auf die Verordnung zu stützen. Wenn es seine Zuständigkeit nicht auf die Verordnung stützen kann, muss das Gericht dann prüfen, dass kein anderes Gericht in einem Mitgliedstaat zuständig ist. Nur wenn kein Gericht eines Mitgliedstaates der Europäischen Union für die Entscheidung in der Sache zuständig ist, ist das Gericht dann berechtigt, seine Zuständigkeit auf eine Vorschrift seines nationalen internationalen Privatrechts zu stützen, sei es durch Vertrag oder durch gewöhnliches Recht (Artikel 7 und 14).<sup>41</sup>

Die Verordnung Brüssel II bis spielt eine wichtige Rolle für den Schutz von Kindern. Wir werden zunächst einmal sehen, dass der Anwendungsbereich der Verordnung streng definiert ist. Zweitens werden wir zeigen, dass der Text eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht, die manchmal unbefriedigend ist.

## **i. Eine strenge Abgrenzung des Anwendungsbereichs in Kinderschutzfragen**

Die Verordnung Brüssel II bis gilt in Ehesachen, aber auch in Fragen der elterlichen Verantwortung. Als solche und in Übereinstimmung mit Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b gilt der Text für Streitigkeiten in Zivilsachen über die Zuweisung, Ausübung, Übertragung und vollständige oder teilweise Rücknahme der elterlichen Verantwortung.

Der Begriff «elterliche Verantwortung» wird in Artikel 2 Absatz 7 definiert als «alle Rechte und Pflichten, die einer natürlichen oder juristischen Person durch eine gerichtliche Entscheidung, kraft Gesetzes oder aufgrund einer geltenden Vereinbarung in bezug auf die Person oder das Vermögen eines Kindes übertragen werden. «Die Definition ist absichtlich allgemein gehalten, und eine nicht erschöpfende Liste von Fragen im Zusammenhang mit der elterlichen Verantwortung findet sich in Artikel 1 Absätze 2 und 3. Das Sorgerecht, das Umgangsrecht

39 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0225&from=DE> Seite 2

40 - EuGH 17. Oktober 2018, Aff. C-393/18

41 - Internationales Verzeichnis von Dalloz bis zum Jahr 2013



und die Maßnahmen des Rechtsschutzes für Erwachsene (Vormundschaft, Pflegschaft) und Minderjährige (insbesondere die Unterbringung des Kindes) fallen unter das Konzept der elterlichen Verantwortung, wie es von der Verordnung abgedeckt wird. Wie in Artikel 1 Absatz 3 ausgeführt, umfasst dies jedoch nicht «die Feststellung und Anfechtung der Abstammung; [...] die Entscheidung über die Adoption und die sie vorbereitenden Maßnahmen sowie die Annullierung und den Widerruf der Adoption; den Namen und Vornamen des Kindes; die Emanzipation; die Unterhaltspflicht; Trusts und Erbschaften; Maßnahmen infolge von Straftaten, die von Kindern begangen wurden». «Artikel 2 Absatz 8 der Verordnung legt fest, dass «Träger der elterlichen Verantwortung jede Person ist, die die elterliche Verantwortung für das Kind hat. Der in der Verordnung gewählte Ansatz ist daher weiter gefasst als die Konzeption einiger Mitgliedstaaten, da sich der Begriff «jede Person» nicht nur auf die Eltern, sondern auf alle Personen bezieht, die Rechte und Pflichten gegenüber dem Kind haben.

Die Verordnung gilt für alle Kinder (Adoptivkinder, natürliche Kinder, Kinder ohne Abstammung), aber Höchstalter, bis zu dem eine Person als Kind zu betrachten ist. Die Festlegung dieses Höchstalters ist daher Sache des nationalen Rechts.

Artikel 8 der Verordnung übertragen die Zuständigkeit auf die Gerichte des Mitgliedstaates, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Ziel ist der Schutz des Kindes, da die Gerichte, in denen das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, in der Regel am besten über das soziale und familiäre Umfeld des Kindes Bescheid wissen und daher die am besten geeigneten Maßnahmen ergreifen können. Nach Artikel 12 werden die Gerichte eines anderen Mitgliedstaats als des Mitgliedstaats, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, in mehreren Fällen zuständig sein: wenn vor dem Gericht eines Mitgliedstaats ein Verfahren zur Ehescheidung, Trennung ohne Auflösung des Ehebandes oder Ungültigerklärung einer Ehe anhängig ist und eine Frage der elterlichen Verantwortung aufwirft (das befassende Gericht wird daher für Fragen der elterlichen Verantwortung zuständig sein), wenn das Kind eine wesentliche Bindung zu diesem Mitgliedstaat hat, wenn die Parteien die Zuständigkeit des Gerichts anerkannt haben und dies dem Wohl des Kindes entspricht. Erweist es sich als unmöglich, den gewöhnlichen Aufenthalt des Kindes zu bestimmen, und lässt Artikel 12 die Feststellung der Zuständigkeit nicht zu, so nach Artikel 13 der Verordnung ein neues Zuständigkeitskriterium festgelegt wird: die Anwesenheit des Kindes. So kann ein Richter eines Mitgliedstaates über die elterliche Verantwortung für ein Kind entscheiden, das sich in diesem Mitgliedstaat aufhält. Wenn kein Gericht nach den Artikeln 8 bis 13 zuständig ist, kann das Gericht schließlich seine Zuständigkeit auf seine nationalen Regeln des internationalen Privatrechts stützen. Ist das Gericht eines anderen Mitgliedstaats als des angerufenen Gerichts nach den Artikeln 9, 10, 12 oder 13 zuständig, so hat sich das angerufene Gericht nach Artikel 17 von Amts wegen für unzuständig zu erklären.

Die Brüssel II bis-Verordnung enthält auch Vorschriften über die unrechtmäßige Verbringung von Kindern. Der Text übernimmt die Definition aus Artikel 3 der Haager Konvention von 1980 und wendet deren Grundsätze an. Um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, legt Artikel 10 die Zuständigkeit der Gerichte des Mitgliedstaats fest, in dem das Kind vor seinem widerrechtlichen Verbringen seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Die Übertragung der Zuständigkeit auf den neuen Mitgliedstaat unterliegt sehr strengen Kriterien, insbesondere der Zustimmung aller Inhaber des Sorgerechts für das Kind. In Fällen von Kindesentführung Artikel 20 Gerichten eines Mitgliedstaates gestattet werden kann, dringende einstweilige Maßnahmen in Bezug auf ein Kind zu ergreifen, das sich in diesem



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN





Staat aufhält, auch wenn sie für die Entscheidung in der Hauptsache nicht zuständig sind.<sup>42</sup> Die Vorschriften über das widerrechtliche Verbringen eines Kindes gelten nur im Falle eines Verbringens innerhalb der Union, d.h. von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat. Im Falle einer Abschiebung, an der ein Drittstaat beteiligt ist, gilt das Haager Übereinkommen von 1980, wenn es in beiden betroffenen Staaten in Kraft ist.

## ii. Eine Verordnung zur Einführung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ein zentraler Punkt der «Brüssel IIa»-Verordnung, der in verschiedenen Situationen veranschaulicht wird.

Die erste Hypothese der Zusammenarbeit ist das Bestehen von Parallelverfahren oder Rechtshängigkeit. Zwei Mitgliedstaaten sind zur gleichen Zeit mit demselben Fall befasst. In Übereinstimmung mit Artikel 19 setzt das später angerufene Gericht das Verfahren aus, bis die Zuständigkeit des zuerst angerufenen Gerichts geklärt ist. Ist dies der Fall, erklärt sich das später angerufene Gericht zugunsten des zuerst angerufenen Gerichts für unzuständig.

Eine andere Hypothese, ein Symbol der europäischen Zusammenarbeit, ist die vollständige oder teilweise Verweisung eines Falles an ein Gericht, das besser geeignet ist, ihn zu verhandeln. Gemäß Artikel 15 der Verordnung kann ein Gericht, das für die Entscheidung in der Hauptsache zuständig ist, ausnahmsweise den Fall an ein Gericht eines anderen Mitgliedstaats verweisen, das besser geeignet ist, sich des Falls anzunehmen. Zwei zentrale Kriterien müssen erfüllt sein: Das Kind muss eine «besondere Bindung»<sup>43</sup> zu diesem anderen Mitgliedstaat haben, und beide Gerichte müssen im besten Interesse des Kindes handeln. Dieses Verfahren erfordert von den Richtern Kommunikation, aber es erfordert auch die Anwendung des Prinzips des gegenseitigen Vertrauens bei der Beurteilung der Verweisungskriterien. Um diese Zusammenarbeit zu erleichtern, können praktische Instrumente wie der Europäische Gerichtsatlas für Zivilsachen genutzt werden.

Die Anerkennung und Vollstreckung werden in Kapitel III der Verordnung behandelt. Sie beziehen sich auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und stehen indirekt im Mittelpunkt der europäischen Zusammenarbeit. In Abschnitt 4 der Brüssel-IIa-Verordnung wurde das Exequaturverfahren für Entscheidungen über das Umgangsrecht und für Entscheidungen, mit denen die Rückgabe des Kindes angeordnet wird, abgeschafft. Dies erleichtert die Anerkennung und steht im Einklang mit dem «freien Verkehr von Urteilen». Während für die Anerkennung einer Entscheidung in Ehesachen theoretisch kein Verfahren erforderlich ist, bleibt in Fragen der elterlichen Verantwortung das Exequaturverfahren bestehen: Jede interessierte Partei kann das Exequatur einer Entscheidung beantragen, d.h. beantragen, dass die Entscheidung in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und für vollstreckbar erklärt wird. Zu den Gründen für die Versagung der Anerkennung oder Vollstreckung einer Entscheidung in Fragen der elterlichen Verantwortung gemäß Artikel 23 der Verordnung gehören: die Tatsache, dass die Entscheidung ein Hindernis für die Ausübung der elterlichen Gewalt darstellt oder dass das Kind vor der Entscheidung nicht gehört wurde. Der letztgenannte Grund zeigt die zentrale Stellung der Interessen des Kindes in allen es betref-

42 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0225&from=DE> Seite 7

43 - Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R2201&from=DE>)



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN



fenden Verfahren (die Anhörung ist auch entscheidend für die Abschaffung des Exequaturverfahrens für das Umgangsrecht und die Rückgabe des Kindes, siehe Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 42 Absatz 2). Dennoch wird die freie Äußerung der Ansichten des Kindes notgedrungen durch die Vielfalt der Mechanismen zur Erfassung dieser Ansichten behindert, wobei jeder Staat seinen eigenen Regeln folgt. In Frankreich zum Beispiel ist der Richter nicht verpflichtet, ein sechsjähriges Kind anzuhören. Tatsächlich gaben die beiden Juristen in einer 2014 von Isabelle Copé-Bessis und Anne Karila-Danziger durchgeführten Studie an, dass wahrscheinlich nur Kinder über 7 Jahren gehört werden, wobei einige Richter es sogar ablehnten, Kinder vor dem Alter von 10 oder 11 Jahren zu hören.<sup>44</sup> Deutsche Gerichte sind verpflichtet, Kinder im Alter von 3-4 Jahren zu hören. Daher kann ein deutscher Richter die Anerkennung der Vollstreckung einer in Frankreich völlig legalen Entscheidung über die elterliche Verantwortung mit der Begründung verweigern, dass ein Kind über 4 Jahren nicht angehört wurde.<sup>45</sup>

Schließlich erfordert im Bereich der Kindesentführung die Notwendigkeit von Effizienz und Dringlichkeit, dass die Mitgliedstaaten umfassend und in allen Phasen des Verfahrens zusammenarbeiten. Im Anschluss an die Entführung erhält das Gericht des ersuchten Mitgliedstaates (der neue Mitgliedstaat, in den das Kind nach seinem Verbringen aus dem Ursprungsmitgliedstaat gelangt) einen Antrag auf Rückgabe, den es gemäß dem Haager Übereinkommen von 1980 und der Verordnung bearbeitet. Das Gericht des ersuchten Mitgliedstaates ist verpflichtet, im Falle einer - durch eine Bestimmung des Artikels 13 der Verordnung begründeten - Weigerung, die Rückgabe des Kindes anzuordnen, seine Entscheidung dem Ursprungsmitgliedstaat zu übermitteln. Wie oben beschrieben und wie in Artikel 42 Absatz 1 unterstrichen, wird eine vom Gericht des Ursprungsmitgliedstaats angeordnete Entscheidung über die Rückgabe des Kindes im ersuchten Mitgliedstaat durch eine Bescheinigung automatisch anerkannt und vollstreckbar. Das Interesse des Kindes steht an erster Stelle: Die Rückgabe des Kindes wird nur angeordnet, wenn es im Herkunftsmitgliedstaat durch konkrete Maßnahmen geschützt werden kann. Bei der Feststellung einer solchen Voraussetzung arbeitet das Gericht des Empfangsmitgliedstaats mit den nationalen Behörden des Ursprungsmitgliedstaats zusammen.

## b) Brüssel IIb

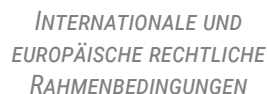
Am 25. Juni 2019 nahm der Rat der Europäischen Union die Verordnung Brüssel IIb an. Diese neue Verordnung, die am 1. August 2022 in Kraft treten wird, ersetzt die derzeit geltende Brüssel-IIa-Verordnung vom 27. November 2003.

Diese Reform knüpft an den Bericht der Kommission von 2014 über die Umsetzung der Brüssel-IIa-Verordnung an, in dem die europäische Institution die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Textes hervorhob. Die Brüssel-IIb-Verordnung sollte vor dem Hintergrund ihrer Vorgängerin, der Brüssel-IIa-Verordnung, analysiert werden.

Im Bereich des Kinderschutzes bringt der Text wesentliche reale Änderungen für internationale Kindesentführungen. Mit der neuen Verordnung werden auch die Regeln und die elterliche Verantwortung reformiert, deren Auswirkungen auf das derzeitige Regime jedoch gemessener sind.

44 - AJ famille de janvier 2014, Quelles pratiques juridictionnelles du JAF en matière d'audition des mineurs? von Anne Karila-Danziger und Isabelle Copé-Bessis

45 - OLG Frankfurt 16.01.06- UF 40/04. Lesen Sie mehr über : «Anhörung des Kindes und Anerkennung von Entscheidungen in Europa: die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.10.98» von Maureen Stephan





## i. Der Hauptbeitrag der Neufassung: ein neues Kapitel über internationale Kindesentführungen

Die Verordnung Brüssel II ter widmet der internationalen Kindesentführung ein ganzes Kapitel. Dieses Kapitel besteht aus 8 Artikeln und ersetzt Artikel 11 der Verordnung Brüssel II bis. Diese Verordnung bringt viele Verbesserungen und Neuerungen für den bestehenden Mechanismus zur internationalen Kindesentführung.

Artikel 24 der Verordnung schreibt zunächst die Anwendung «der zügigsten Verfahren, die nach innerstaatlichem Recht zur Verfügung stehen» für die Behandlung von Fällen internationaler Kindesentführung vor. Die Verordnung sieht ein zügiges Verfahren vor, das maximal achtzehn Wochen dauert.

Um so schnell wie möglich zu handeln, unterwirft Artikel 23 der Verordnung die Entgegennahme und Bearbeitung von Anträgen auf Rückgabe von Kindern, die von einem Elternteil unrechtmäßig entfernt wurden, den zentralen Behörden. Diese Behörden kommunizieren dann miteinander, damit der Antrag so schnell wie möglich bearbeitet werden kann. Die Behörden des Staates, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, haben 5 Tage Zeit, um den Eingang des Antrags zu bestätigen.

Die erstgenannte Verordnung verbot es dem Gericht, die Rückgabe des Kindes aufgrund einer ernststen Gefahr abzulehnen, wenn «angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um den Schutz des Kindes nach seiner Rückkehr zu gewährleisten». Die Brüssel-IIb-Verordnung ist in dieser Hinsicht nun konkreter und sieht vor: «Erwägt ein Gericht, die Rückgabe eines Kindes allein auf der Grundlage von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b des Haager Übereinkommens von 1980 abzulehnen, so darf es die Rückgabe des Kindes nicht verweigern, wenn die um die Rückgabe des Kindes ersuchende Partei dem Gericht durch Vorlage ausreichender Beweise garantiert, dass angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um den Schutz des Kindes nach seiner Rückkehr zu gewährleisten, oder wenn das Gericht anderweitig zufrieden ist.»<sup>46</sup>

Artikel 25 der Verordnung ist ebenfalls neu. Tatsächlich verpflichtet dieser Artikel die Gerichte, die Parteien zur Anwendung der Mediation aufzufordern, um den Parteien die Möglichkeit zu geben, eine gütliche Einigung zum Wohle des Kindes zu erzielen. Die Verordnung legt jedoch fest, dass die Mediation das Verfahren nicht verlängern sollte.

## ii. Moderate Änderung der Regeln zur elterlichen Verantwortung

Im Bereich der elterlichen Verantwortung war die Verordnung Brüssel II bis Gegenstand heftiger Kritik in Bezug auf das Erfordernis des Exequaturverfahrens, die Unwirksamkeit der Vollstreckung von Entscheidungen, die Mängel in der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Behörden und die Unzulänglichkeit des Mechanismus im Zusammenhang mit der widerrechtlichen Verbringung von Kindern. Der EU-Gesetzgeber hat diesen Kritiken natürlich Rechnung getragen und eine Reihe von Änderungen vorgenommen, um die Probleme mit dem vorherigen Text zu beheben.

46 - Für eine detailliertere Analyse zu diesem Thema siehe BEATE JURIK, «The new «Brussels IIb Regulation: change is not for now» on JADE, veröffentlicht am 30. Oktober 2019.



Die Brüssel-IIb-Verordnung führt eine inhaltliche Definition des Kindes ein. Artikel 2 besagt, dass «ein Kind eine Person unter 18 Jahren ist». Zusätzlich zu dieser Definition ist in Artikel 21 der Verordnung das «Recht des Kindes, seine Meinung zu äußern» verankert, womit Artikel 24 der Charta der Grundrechte aufgegriffen wird.<sup>47</sup>

Eine der Neuerungen der Brüssel-IIb-Verordnung im Bereich der elterlichen Verantwortung ist die Möglichkeit für die Träger der elterlichen Verantwortung, sich auf das für die Entscheidung zuständige Gericht zu einigen (Artikel 10). Diese Wahl ist nicht absolut und unterliegt gewissen Einschränkungen. Das Kind muss zunächst eine enge Verbindung zu dem Mitgliedstaat haben. Die Wahl muss «spätestens zum Zeitpunkt der Anrufung des Gerichts» getroffen werden und «im Einklang mit dem Wohl des Kindes» stehen. Für Beate Jurik «bringt diese Neuerung einen spürbaren Fortschritt, da die Anwendung des früheren Artikels 12 der Brüssel-IIa-Verordnung eine Reihe von Schwierigkeiten aufwarf, auf die die Möglichkeit der Richterwahl eine angemessene Antwort zu sein scheint».<sup>48</sup>

Hinsichtlich der Gerichtsbarkeit übernimmt die Verordnung Brüssel IIb das von Brüssel IIa eingeführte System. Artikel 7 der neuen Verordnung erinnert an die allgemeine Zuständigkeit, die dem Gericht des gewöhnlichen Aufenthalts des Kindes zuerkannt wird. Artikel 11 übernimmt die alternative Zuständigkeit, die den Gerichten des Mitgliedstaats, in dem sich das Kind befindet, übertragen wird, wenn der gewöhnliche Aufenthalt des Kindes nicht festgestellt werden kann und die Zuständigkeit nicht auf der Grundlage von Artikel 10 bestimmt werden kann.

Artikel 38 der Brüssel-IIb-Verordnung verbietet es einem Mitgliedstaat, die Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat getroffenen Entscheidung mit der Begründung zu verweigern, dass die Anhörung eines Kindes nicht gemäß den Normen des ersten Mitgliedstaats durchgeführt wurde. Es ist interessant festzustellen, dass Artikel 34 vorsieht, dass alle Entscheidungen über die elterliche Verantwortung von Rechts wegen vollstreckbar sind. Mit diesem Artikel wird daher das Exequaturverfahren für alle Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, abgeschafft.

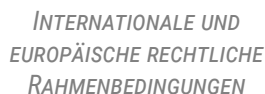
## II - Internationale und europäische Rahmenbedingungen für den Schutz von Behinderungen

### A. Rechtliche Rahmenbedingungen auf globaler Ebene

Behinderungen haben seit kurzem einen festen Platz in der Arbeit der Vereinten Nationen. Weniger zentralisiert als der Kinderschutz, konzentriert sich der Behindertenschutz in der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, findet aber seine Verzweigungen in vielen anderen Arbeiten von UN-Organisationen. Diese

47 - Artikel 24§1 der Charta der Grundrechte besagt, dass «(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.»

48 - BEATE JURIK, «Die neue «Brüssel-IIb-Verordnung: Änderung ist nicht für jetzt» auf JADE, veröffentlicht am 30. Oktober 2019



Zersplitterung ist nicht zu Gunsten einer großen Klarheit, scheint aber durch die Vielzahl der abgedeckten Rechte eine gewisse Vollständigkeit zu ermöglichen.

## 1) Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seine Durchführungsmechanismen

Die erste UN-Arbeitsgruppe für Behinderungen wurde 1990 eingerichtet. Ein erster Text wurde 1993 veröffentlicht: die Standardregeln zur Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen<sup>49</sup>. Dieser Text ist nicht bindend, aber seine Verfasser hofften, dass seine Grundsätze zur Gewohnheit werden würden.

Die erste UN-Konvention, die sich ausschließlich auf Menschen mit Behinderungen konzentriert, wurde 2006 verabschiedet. In nur vier Jahren ausgehandelt<sup>50</sup> und mit der höchsten Anzahl von Unterschriften am Tag der Eröffnung zur Unterzeichnung, entspricht diese Konvention zweifellos einem Bedürfnis der internationalen Gemeinschaft. Diese Konvention, die 181 Ratifizierungen aufweist, liegt auch für regionale Organisationen zur Unterzeichnung auf. Dies ermöglicht es der Europäischen Union, ihr 2010 beizutreten.

Diese Konvention markiert den Übergang der Menschen mit Behinderung, vom «Objekt» der<sup>51</sup> Pflege zum «Subjekt» seiner<sup>52</sup> Rechte. Die 50 Artikel folgen acht Schlüsselprinzipien, darunter Nicht-Diskriminierung, volle und wirksame Teilhabe und Einbeziehung in die Gesellschaft, Chancengleichheit und Gleichstellung der Geschlechter sowie Achtung der sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und Achtung des Rechts von Kindern mit Behinderungen, ihre Identität zu bewahren.<sup>53</sup> Sie hämmern die Anwendung der Menschenrechte auf Menschen mit Behinderungen ein. Um sie besser einfordern zu können, hat die Konvention einen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingerichtet<sup>54</sup>. Die 12 Experten prüfen die von den Staaten vorgelegten Berichte über die Fortschritte bei der Erhöhung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen. Der Ausschuss macht Vorschläge oder Empfehlungen. Das Fakultativprotokoll zur Konvention<sup>55</sup>, mit 96 Ratifizierungen, erlaubt es dem Ausschuss, individuelle Mitteilungen zu erhalten.

49 - Erfahren Sie mehr über : Vereinte Nationen, Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, verfügbar im PDF-Format unter: <https://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar48096.pdf> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

50 - Dieses Übereinkommen wurde als «der am schnellsten ausgehandelte Menschenrechtsvertrag» (in der ursprünglichen Fassung: «der am schnellsten ausgehandelte Menschenrechtsvertrag») bezeichnet. Vereinte Nationen, Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

51 - Id.

52 - Id.

53 - «Die Grundsätze der Konvention sind: (1) Achtung der dem Individuum innewohnenden Würde, der Autonomie des Einzelnen, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, und der Unabhängigkeit von Personen; (2) Nichtdiskriminierung; (3) volle und wirksame Teilhabe und Einbeziehung in die Gesellschaft; (4) Achtung der Unterschiedlichkeit und Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen als Teil der menschlichen Vielfalt und Menschlichkeit; (5) Chancengleichheit; (6) Zugänglichkeit; (7) Gleichheit zwischen Männern und Frauen; (8) Achtung der Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und Achtung des Rechts von Kindern mit Behinderungen, ihre Identität zu bewahren. Vereinte Nationen, Leitprinzipien der Konvention, verfügbar unter: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/guiding-principles-of-the-convention.html> (auf Englisch) (letzter Zugriff am 19.03.2020).

54 - En savoir plus sur : Vereinte Nationen, Überwachung der Umsetzung der Konvention, verfügbar unter der Adresse : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/monitoring-of-the-implementation-of-the-convention.html> (dernier accès : 19/03/2020).

55 - Lesen Sie die deutsche Fassung des Protokolls am : Menschenrechte der Vereinten Nationen, Fakultativprotokoll zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19> (letzter Zugriff: 19.03.2020).



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN



Im Jahr 2006 wurde auch die Interorganisatorische Unterstützungsgruppe<sup>56</sup> (IOG) zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gegründet. Diese Unterstützungsgruppe setzt sich für eine bessere Umsetzung der Konvention ein und will das Engagement der UNO für Behinderungen ausbauen.

Diese Errungenschaften sind konkret, scheinen aber ein Anreiz für Staaten und internationale Organisationen (UNO, EU) zu sein, wachsamer und behindertengerechter zu sein als echte Mechanismen zur Durchsetzung der Einhaltung der Konvention.

## 2) Die Arbeit der UN-Organisationen in Bezug auf Behinderung

Die Behindertenthematik fließt in die Arbeit aller UN-Organisationen ein. Auf diese Weise kann der Schutz konkretisiert werden, da diese Agenturen unter anderem durch Programme und Aktionen vor Ort arbeiten, aber auch vervollständigt werden, da er durch das Fachgebiet der jeweiligen Agentur gefärbt ist. Die erste Sonderberichterstatte für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>57</sup> trat ihr Mandat 2014 an und arbeitet in den Bereichen Prävention und Feldmassnahmen, wobei sie auf mehreren Ebenen tätig ist: Sie führt Dialoge mit Staaten, nimmt Mitteilungen über individuelle Rechtsverletzungen entgegen, erstellt aber auch einen Jahresbericht für die UNO-Generalversammlung und den Menschenrechtsrat. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretariats für Behinderung und Zugänglichkeit erhielt auch ein Mandat zum Schutz von Behinderungen<sup>58</sup>. Insbesondere sichert sie den Platz von Menschen mit Behinderungen in den Zielen der nachhaltigen Entwicklung (SDGs), die bis 2030 erreicht werden sollen.<sup>59</sup>

Dieses Zusammentreffen zwischen Behinderung und dem Spezialgebiet der UN-Organisationen lässt sich am Beispiel des Schutzes von Kindern mit Behinderungen veranschaulichen.

## 3) Kindheit und Behinderung: am Schnittpunkt der gewidmeten Texte, ein erschöpfender Schutz<sup>60</sup>

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes befasst sich mit der Frage der Behinderung. Artikel 2 der Konvention erwähnt ausdrücklich den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der für die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung («Behinderung ... oder anderer Status»<sup>61</sup>) gilt. Artikel 23 betrifft Kinder mit Behinderungen direkt und bekräftigt ihr Recht auf «ein erfülltes und menschenwürdiges Leben unter

56 - En savoir plus sur : Vereinte Nationen, Inter-Agency Support Group für die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, verfügbar unter : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/inter-agency-support-group-for-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (dernier accès : 19/03/2020).

57 - En savoir plus sur : Menschenrechte der Vereinten Nationen, Sonderberichterstatte für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, verfügbar unter : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SRDisabilitiesIndex.aspx> (dernier accès : 19/03/2020).

58 - En savoir plus sur : Vereinte Nationen, Sondergesandter des Generalsekretärs für Behinderung und Zugänglichkeit, disponible sur : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/special-envoy-of-the-secretary-general-on-disability-and-accessibility.html> (dernier accès : 19/03/2020).

59 - Lesen Sie die 17 ODDs auf : Vereinte Nationen, Ziele der nachhaltigen Entwicklung, 17 Ziele zur Rettung der Welt, verfügbar unter <https://www.unicef.de/informieren/ueber-uns/unicef-international/neue-entwicklungsziele/entwicklungsziele-verstaendlich-erklart> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

60 - Siehe insbesondere zu diesem Thema: Nderi, Igi, Children Affected by Disability, veröffentlicht am 20. März 2019 auf der Website Humanium, verfügbar unter : <https://www.humanium.org/de/kinder-mit-behinderungen/> (letzter Zugriff: 19.03.2020).

61 - Artikel 2 der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes (KRK) der Vereinten Nationen, angenommen am 20. November 1989, deutsche Fassung verfügbar unter : <https://www.humanium.org/de/konvention-rechte-kindes/> (letzter Zugriff: 19/03/2020).



Bedingungen, die ihre Würde gewährleisten», und betont ihre<sup>62</sup>Eingliederung in die Gesellschaft. Artikel 24 ist auch in der Frage der Behinderung von größter Bedeutung, da er den Zugang zu medizinischen Diensten betrifft, die Vehikel für Gleichheit und Achtung des Rechts des Kindes auf Leben sind. Im Hinblick auf eine bessere Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Rechte in Bezug auf Kinder mit Behinderungen widmete der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen allgemeinen Kommentar aus dem Jahr 2007<sup>63</sup>.

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen lässt die Frage der Kinder mit Behinderungen nicht aus und bekräftigt in Artikel 7 ihren «vollen Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der gleichen Grundlage wie andere Kinder»<sup>64</sup>. Neben der Betonung der Bedeutung der Gewährleistung der Meinungsfreiheit für Kinder mit Behinderungen erinnert der Artikel an die grundlegende Bedeutung des Kindeswohls. Artikel 24 über Bildung betont die Bedeutung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und deren Zugang zu freier und qualitativ hochwertiger Bildung.

Wie in einem UNICEF-Arbeitspapier zusammengefasst<sup>65</sup>, überschneiden sich die von diesen beiden Texten abgedeckten Rechte. Die beiden Konventionen sind daher komplementär und bilden einen umfassenden UN-Rechtsrahmen für den Schutz von Behinderungen. Der Hauptnachteil liegt jedoch in den fast nicht vorhandenen Sanktionsmechanismen für den Fall, dass diese Rechte nicht respektiert werden.

## B. Rechtliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene

### 1) Der Schutz von Menschen mit Behinderungen durch den Europarat

Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die einen ganzheitlichen Menschenrechtsansatz verfolgt, schützt auch die Rechte von Menschen mit Behinderungen (a). Dennoch hat die EMRK aufgrund ihrer Popularität viele andere Mechanismen des Europarates, die explizit auf den Schutz dieser besonders gefährdeten Zielgruppe abzielen, in gewisser Weise in den Hintergrund gedrängt (b).

#### a) Der wirksame Schutz von Menschen mit Behinderungen durch das Prisma der EMRK

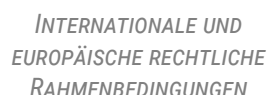
Auf der Grundlage von Artikel 1 der Konvention, der den Schutz ihrer Bestimmungen «auf alle» unter der Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten ausdehnt, konnte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

62 - Id. Artikel 23 CIDE

63 - Den vollständigen Text finden Sie unter : Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeiner Kommentar Nr. 9, Die Rechte von Kindern mit Behinderungen, 27. Februar 2007, verfügbar unter: <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/crc-c-gc9.pdf> (letzter Zugriff am 19.03.2020).

64 - Artikel 7 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, angenommen am 13. Dezember 2006, deutsche Fassung verfügbar unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19> (letzter Zugriff: 19/03/2020).

65 - UNICEF, Applying the Human Rights Framework to the Promotion of the Rights of Children with Disabilities: Working Paper, An Analysis of the Synergies between the CRC, CRPD and CEDAW, verfügbar unter [https://www.unicef.org/disabilities/files/Synergies\\_paper\\_V6\\_Web\\_REVISSED.pdf](https://www.unicef.org/disabilities/files/Synergies_paper_V6_Web_REVISSED.pdf) (letzter Zugriff: 19/03/2020).



eine wichtige Rechtsprechung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern, entwickeln.

Daher sollte die Tatsache, Träger einer Behinderung zu sein, kein Hindernis für die Achtung der von der EMRK garantierten Rechte darstellen. Im Gegenteil sind sich die Richter der Verletzbarkeit der Zielperson bewusst, was bei der Beurteilung der angeblichen Verletzung eine Art erschwerender Umstand darstellen kann, der gegebenenfalls zur Anerkennung einer Verletzung der Artikel der Konvention führen kann.

Zusätzlich zu den klassischen Bestimmungen, nämlich der Achtung des Rechts auf Leben (Art. 2), dem Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (Art. 3), dem Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6) und dem Recht auf Privatsphäre (Art. 8), die selbstverständlich auch für Menschen mit Behinderungen gelten, wie aus der umfangreichen Rechtsprechung hervorgeht,<sup>66</sup> erhalten einige Artikel angesichts der Behinderung eine andere Konnotation.

An erster Stelle steht das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5), insbesondere im Hinblick auf Menschen mit geistiger Behinderung. Diese Personen kommen in den Genuss eines verstärkten Schutzes ihrer Freiheit vor willkürlicher Inhaftierung, was umso schwieriger ist, als die Praxis zeigt, dass «fähige» Angehörige nicht immer im Interesse der zu schützenden Person handeln. So hat der EGMR zum Beispiel entschieden, dass die Entscheidung der Eltern eines behinderten Menschen, der an Schizophrenie leidet, ihn gegen seinen Willen in einem Heim für psychisch Kranke unterzubringen, eine Verletzung von Art. 5 § 1 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) darstellt. Darüber hinaus<sup>67</sup> müssen, selbst wenn die Unterbringung in der Wohnung wahrscheinlich rechtmäßig ist, die Verfahrensgarantien der betreffenden Person eingehalten werden, und die Einrichtung muss in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit handeln<sup>68</sup>. Mit anderen Worten: Selbst wenn die Zustimmung der behinderten Person nicht eingeholt werden könnte, kann der Freiheitsentzug nicht rein willkürlich sein.

Auf einer anderen Ebene hat der EGMR auch auf dem Schutz des Eigentums von Menschen mit Behinderungen (abgeleitet aus Art. 1 Protokoll 1) bestanden und anerkannt, dass auch beitragsunabhängige Sozialleistungen, wie z.B. Invaliditätsbeihilfen, die Grundlage eines Eigentumsrechts innerhalb der Zuständigkeit von Art. 1 Protokoll 1.<sup>69</sup> Somit stellt der Verlust potenzieller und zukünftiger Ansprüche wie z.B. Zulagen eine Verletzung der Rechte des behinderten Menschen dar, die nur nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden kann (eine Verletzung, die gesetzlich vorgesehen ist, ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt und deren Folgen dem verfolgten Ziel angemessen sind).<sup>70</sup>

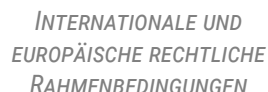
66 - Wir weisen in diesem Zusammenhang auf die zahlreichen Fälle hin, in denen es um die unmenschliche und erniedrigende Behandlung von Behinderten in Haftanstalten geht (z.B.: EGMR Price gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 33394/96, 10. Juli 2001; EGMR Vincent gegen Frankreich, Nr. 6253/03, 24. Oktober 2006; EGMR Helhal gegen Frankreich, Nr. 10401/12, 19. Februar 2015) oder in psychiatrischen Heimen (EGMR [GK] Stanev gegen Bulgarien, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012).

67 - EGMR [GK] Stanev gegen Bulgarien, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012, EGMR D.D. gegen Litauen, Nr. 13469/06, 14. Februar 2012.

68 - EGMR H.L. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 45508/99, 5. Oktober 2004.

69 - EGMR Koua Poirrez gegen Frankreich, Nr. 40892/98, 30. September 2003.

70 - EGMR Draon gegen Frankreich und Maurice gegen Frankreich [GK], Nr. 1513/03 und 11810/03, 6. Oktober 2005; EGMR Beláné Nagy gegen Ungarn [GK], Nr. 53080/13, 13. Dezember 2016.





Ebenso erinnerte der Gerichtshof daran, dass sich das Recht auf Bildung (Art. 2 Protokoll 1) natürlich auch auf Kinder mit Behinderungen erstreckt, was zur Anerkennung einer positiven Verpflichtung des Staates führen kann, eine möglichst integrative Bildung zu bieten, sei es die Pflichtschulbildung<sup>71,72</sup> oder ein Hochschulstudium.

Im Hinblick auf die Ausübung der politischen Rechte wäre der systematische Entzug des Wahlrechts für Menschen mit psychischen Störungen nicht mit der EMRK vereinbar, doch nur eine kasuistisch motivierte Einschränkung könnte die Verletzung von Art. 3 Protokoll 1 (Stimmrecht).<sup>73</sup>

Wir stellen auch fest, dass Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer Minderheitenstellung in der Gesellschaft auch vor Diskriminierung geschützt sind, sofern sie mit einem anderen durch die EMRK geschützten Recht (nach Art. 14) in Zusammenhang steht. Zu diesem Zweck zögerte der Gerichtshof nicht, sich auf die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu berufen, der es gelingt, einen europäischen Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu etablieren.<sup>74</sup> Nichtsdestotrotz kann der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, wie oben erwähnt, von den Antragstellern nicht direkt geltend gemacht werden, ohne dass sie sich auf ein anderes Recht berufen. In der Praxis ist dies am häufigsten Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), aber dieser Grundsatz wurde auch zur Unterstützung des Rechts auf Bildung (Art. 2 Protokoll 1) oder in Bezug auf Eigentum (Art. 1 Protokoll 1) geltend gemacht.

Schließlich vertraten die Richter in Straßburg die Auffassung, dass die Aberkennung der Rechtsfähigkeit einer behinderten Person oder die<sup>75</sup> Unterbringung von Kindern behinderter Eltern oder<sup>76</sup> sogar der Entzug der elterlichen Gewalt<sup>77</sup> Maßnahmen darstellen, die gegen Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) verstoßen.

Dank der Doktrin des lebenden Instruments und der dynamischen Auslegung der Konvention wäre es denkbar gewesen, dass Menschen mit Behinderungen nach Art. 8 ein Recht auf Zugang zu einem Strand<sup>78</sup> oder zu Einrichtungen wie Kinosälen hätten haben können.<sup>79</sup> Die Straßburger Richter verfolgten jedoch einen weniger fortschrittlichen Ansatz und haben die Anerkennung solcher Rechte bis auf weiteres verweigert.

Deshalb ist es notwendig, zu unserer ursprünglichen Prämisse zurückzukehren: Die EMRK schützt zwar die Rechte von Menschen mit Behinderungen, aber sie gewährt ihnen keine spezifischen Rechte. Der Europarat verfügt zu diesem Zweck über weitere Instrumente.

71 - Zum Beispiel: EGMR Sanlısoy gegen die Türkei, Nr. 77023/12, 8. November 2016.

72 - EGMR Gherghina gegen Rumänien [GK], Nr. 42219/07, 18. September 2015; EGMR Enver Sahin gegen die Türkei, Nr. 23065/12, 30. Januar 2018.

73 - Zum Beispiel: EGMR Alajos Kiss gegen Ungarn, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010.

74 - EGMR Glor gegen die Schweiz, Nr. 134444/04, 30. April 2009.

75 - EGMR Shtukaturov gegen Russland, Nr. 44009/05, 27. März 2008; EMRK Ivinović gegen Kroatien, Nr. 13006/13, 18. September 2014; EGMR A.N. gegen Litauen, Nr. 17280/08, 31. Mai 2016.

76 - EGMR Kutzner gegen Deutschland, Nr. 46544/99, 26. Februar 2002.

77 - EGMR Kocherow und Sergejewa gegen Russland, Nr. 16899/13, 29. März 2016.

78 - EGMR Botta gegen Italien, Nr. 21439/93, 24. Februar 1998.

79 - EGMR Glaisen gegen die Schweiz, Nr. 40477/13, 25. Juni 2019.



## b) Das in den anderen Instrumenten des Europarates verkörperte wertvolle Potential

Der Europarat beschränkt sich nicht auf die EMRK, obwohl dieser Text wahrscheinlich der bekannteste ist. Wie uns die Webseite der internationalen Organisation in Erinnerung ruft, ist das Thema der Rechte von Menschen mit Behinderung hochgradig bereichsübergreifend. Diese Personengruppe gilt als gefährdet, aber es wäre falsch, sie als homogene Gruppe vorzustellen. In der Tat gibt es einerseits mehrere Formen der Behinderung (körperlich oder geistig) sowie mehrere Grade der Behinderung. Andererseits ist es in einigen Fällen notwendig, sich mit anderen spezifischen Rechten zu befassen, wie etwa den Rechten von Kindern, den Rechten von Ausländern oder den Rechten von Minderheiten.

Um die Tätigkeit des Ministerkomitees zu überwachen, hat der Europarat einen Ad-hoc-Expertenausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CAHDPH) eingesetzt.

Dieser Ausschuss wurde eingerichtet, um unter der Leitung des Ministerkomitees zwischenstaatliche Arbeit in diesem Bereich der Rechte von Behinderten zu leisten. Infolgedessen wurden mehrere Empfehlungen angenommen. Obwohl es sich um unverbindliche Texte handelt, sind sie nicht ohne Autorität. Zu den bemerkenswertesten Aufgaben gehört, dass der CAHDPH im Jahr 2016 mit der Vorbereitung der Behindertenstrategie des Europarates 2017-2023 und deren Umsetzung betraut wurde.

Nach den Haushaltsanpassungsmaßnahmen aufgrund der Einstellung der Mitgliedsbeiträge zum Europarat durch Russland sowie der Beitragssenkung durch die Türkei wurde der CAHDPH jedoch 2018 ausgesetzt. Dieser Arbeitsbereich wurde dann in die allgemeine Aktion des Europarates integriert, mit dem Ziel, die Strategie 2017-2023 zu erreichen.

Der Europarat hat daher das Potenzial, auf europäischer Ebene als Garant für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fungieren, ebenso wie die UNO auf globaler Ebene. In der Tat geben ihre nicht verbindlichen Instrumente (Empfehlungen oder Berichte) den Staaten Normen vor, die einzuhalten sind, was umso wertvoller ist, als sie zu Entwicklungen beim Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und zur Sensibilisierung für die Behindertenthematik, insbesondere durch Eingliederungsmaßnahmen, beigetragen haben.

Die jüngsten Entwicklungen sind jedoch ein eklatantes Beispiel für die mangelnde Autonomie der internationalen Organisationen gegenüber ihren Mitgliedstaaten, die insbesondere in Haushaltsfragen weiterhin weitgehend für sie zuständig sind.

So wird nur der Wille aller Mitglieder des Europarates und insbesondere ihre finanzielle Unterstützung einen immer umfassenderen Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährleisten.

Andernfalls wird es Aufgabe des EGMR sein, die Lücke zu füllen, die durch den Mangel an anderen, geeigneteren Instrumenten entstanden ist, indem er versucht, seine Rechtsprechung entsprechend weiterzuentwickeln. Dabei werden die Richter jedoch auch der Kritik ausgesetzt sein, was dazu beitragen würde, eine bereits zu fragile





Legitimität zu untergraben. Aber dies ist wahrscheinlich mehr eine Frage von politischen als von rechtlichen Erwägungen, auf die nicht weiter eingegangen werden muss.

## 2) Der Schutz von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Union

Seit dem Vertrag von Amsterdam verfolgt die Europäische Union eine Politik der Bekämpfung von Diskriminierung und der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen. Die zahlreichen Texte und Aktionen der Europäischen Union in diesem Bereich zeugen von dem Bestreben, diese Politik zu verwirklichen.

Wir werden zunächst die Gründungstexte vorstellen, die die Grundlage der EU-Behindertenpolitik bilden. Wir werden uns dann mit der Europäischen Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 befassen, einem Aktionsplan, der die Quelle vieler Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen war. Dann wenden wir uns den europäischen Rechten behinderter Fluggäste und Fluggäste mit eingeschränkter Mobilität zu. Schließlich werden wir über die Hauptakteure sprechen, die an der Entwicklung der Antidiskriminierungspolitik und der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen auf der Ebene der Europäischen Union beteiligt sind.

### a) Die Gründungstexte zu Gunsten der Rechte von Menschen mit Behinderungen

#### i. Der Vertrag von Amsterdam und der Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Amsterdam markierte einen Wendepunkt in der Entwicklung einer europäischen Behindertenpolitik. Zum ersten Mal wurde in einem europäischen Text vereinbart, über den Kampf gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu sprechen (Artikel 13). Es sei darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission bereits einige Jahre vor der Verabschiedung eines entscheidenden Aktionsprogramms für Behinderte, des Programms Helios II, das den Zeitraum 1993-1996 abdeckt, zu handeln begonnen hatte.<sup>80</sup>

Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam wurde in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgenommen. In Artikel 10 AEUV heißt es, dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen darauf hinwirkt, Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung zu bekämpfen. Artikel 19 AEUV bringt eine Neuerung, indem er ausdrücklich festlegt, dass die Europäische Union die Befugnis hat, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zu erlassen.

#### ii. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die am 7. Dezember 2000 in Nizza verabschiedete Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbietet die Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung (Artikel 21 Absatz 1). Sie «anerkennt und achtet das Recht von Menschen mit Behinderungen, in den Genuss von Maßnahmen zu kommen, die ihre Eigenständigkeit, ihre

80 - [http://gallery.mailchimp.com/865a5bbea1086c57a41cc876d/files/44933884-0be4-4928-86d4-344b564d6aff/EDF\\_YRIEU\\_report\\_accessible\\_1\\_.pdf](http://gallery.mailchimp.com/865a5bbea1086c57a41cc876d/files/44933884-0be4-4928-86d4-344b564d6aff/EDF_YRIEU_report_accessible_1_.pdf) (auf Englisch)



soziale und berufliche Eingliederung und ihre Teilnahme am Leben der Gemeinschaft gewährleisten» (Artikel 26).<sup>81</sup>

Zwar hat der Vertrag von Lissabon einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Rolle der Charta der Grundrechte geleistet, indem er ihr Rechtsverbindlichkeit verliehen und ihr die gleiche Rechtskraft wie den EU-Verträgen verliehen hat (Artikel 6 AEUV), doch bleibt die Anfechtbarkeit der Bestimmungen der Charta drastisch eingeschränkt. In der Tat müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit eine Bestimmung der Charta geltend gemacht werden kann. Die unmittelbare Wirkung der Bestimmung muss anerkannt werden, und der Staat muss im Rahmen des EU-Rechts gehandelt haben. Diese Bedingungen schränken daher den Anwendungsbereich der Charta erheblich ein.

Die Europäische Union hat auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) ratifiziert. Der Konvent ist nun ein integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union und verpflichtet die EU, eine Strategie zur Umsetzung des Vertrags zu erarbeiten. Diese Strategie wurde am 15. November 2010 unter dem Namen «EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020» angenommen.

## **b) Die EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020: ein Aktionsplan, der zu vielen Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geführt hat**

Die am 15. November 2010 von der Europäischen Kommission verabschiedete Europäische Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 enthält eine Reihe von Zielen und Maßnahmen zur Umsetzung der Behindertenpolitik. Dieser Aktionsplan ist das Hauptinstrument zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, an das die Europäische Union gebunden ist.

Die EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 zielt auf acht Interventionsbereiche ab:

- ▶ **Barrierefreiheit, d.h. «sicherzustellen, dass Güter, Dienstleistungen, einschließlich öffentlicher Dienstleistungen, und Hilfsmittel für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. »**
- ▶ **Partizipation, die darin besteht, «sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen in vollem Umfang an der Gesellschaft teilhaben, indem sie in die Lage versetzt werden, die Vorteile der Unionsbürgerschaft in vollem Umfang zu genießen, indem administrative und einstellungsbedingte Hindernisse für eine volle und gleichberechtigte Teilhabe beseitigt werden und indem qualitativ hochwertige gemeinde-nahe Dienstleistungen, einschließlich des Zugangs zu personalisierter Unterstützung, angeboten werden».**<sup>82</sup>

81 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FR>

82 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0636&from=FR>



- ▶ Gleichheit, d.h. «die Beseitigung der Diskriminierung in der Union aufgrund einer Behinderung». <sup>83</sup>
- ▶ Beschäftigung, die es mehr Menschen mit Behinderungen ermöglichen soll, «ihren Lebensunterhalt auf dem regulären Arbeitsmarkt zu verdienen». <sup>84</sup>
- ▶ Bildung und Ausbildung, die «eine für alle zugängliche Bildung und lebenslanges Lernen für Schüler und Studenten mit Behinderungen» fördern soll. »
- ▶ den Sozialschutz, der in der «Förderung menschenwürdiger Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen» besteht. » <sup>85</sup>
- ▶ Gesundheit, die darin besteht, «den gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Gesundheitsdiensten und zu den Einrichtungen, die diese Dienste anbieten, zu fördern». » <sup>86</sup>
- ▶ Außenpolitisches Handeln, das darin besteht, «die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union zu fördern». » <sup>87</sup>

Um ihre Ziele zu erreichen, vergibt die EU Mittel: die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Eines der Ziele dieser Fonds ist es, die Zugänglichkeit zu fördern und die Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen in Europa zu verbessern.

Die Behindertenstrategie hat zu vielen Initiativen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geführt.

Der Europäische Behindertenausweis ist auf diese Weise entwickelt worden. Ihr Ziel ist es, in den EU-Mitgliedstaaten einen gleichberechtigten Zugang zu den Vorteilen zu gewährleisten, die Menschen mit Behinderungen vor allem in den Bereichen Kultur, Freizeit, Sport und Verkehr genießen. <sup>88</sup>

Menschen mit Behinderungen haben möglicherweise auch Anspruch auf einen Europäischen Behindertenparkausweis in ihrem Wohnsitzland. Diese Karte wird in allen EU-Ländern anerkannt und gewährt Zugang zu einer Reihe von spezifischen Rechten und Parkplätzen. <sup>89</sup>

Die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über Anforderungen an die Zugänglichkeit von Produkten und Dienstleistungen ist ein echter Fortschritt für Menschen mit Behinderungen. Diese Richtlinie zielt darauf ab, das tägliche Leben von behinderten Personen und

83 - Id.

84 - Id.

85 - Id.

86 - Id.

87 - Id.

88 - Id.

89 - Weitere Informationen unter: [https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/transport-disability/parking-card-disabilities-people/index\\_de.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/transport-disability/parking-card-disabilities-people/index_de.htm) (letzter Zugriff: 01/04/2019)



Personen mit eingeschränkter Mobilität zu erleichtern, indem ihnen der Zugang zu bestimmten Produkten und Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigeren Preisen erleichtert wird. Die Richtlinie enthält eine erschöpfende Liste der fraglichen Produkte und Dienstleistungen. Dazu gehören Smartphones und Tablets, Telefondienste oder Computer und Betriebssysteme.<sup>90</sup>

Die (EU-)Richtlinie 2016/2102 über die Zugänglichkeit von Websites und mobilen Anwendungen von Organisationen des öffentlichen Sektors, bekannt als «eAccessibility», gilt als einer der größten Erfolge der EU-Strategie 2010-2020. Dieser Harmonisierungstext legt die Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit (eAccessibility) für den öffentlichen Sektor und die Delegationen des öffentlichen Sektors fest. Ziel der Richtlinie ist es, die Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen für Nutzer mit Behinderungen besser zugänglich zu machen. Dank dieser Richtlinie werden sehbehinderte Menschen von Bildbeschreibungen und hörbehinderte Menschen von Untertiteln beim Lesen audiovisueller Dateien profitieren.<sup>91</sup>

Erwähnenswert ist auch der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, bekannt als «Gleichbehandlungsrichtlinie», die von der Europäischen Kommission vorgelegt, aber noch nicht verabschiedet wurde. Die Richtlinie zielt darauf ab, den bestehenden EU-Rechtsrahmen der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu ergänzen.

Die Verabschiedung dieser Richtlinie wäre ein großer Schritt vorwärts im Kampf gegen die Diskriminierung von Behinderten. In der Tat zielt der Text darauf ab, die europäischen Bürger vor Diskriminierung im Bereich des Sozialschutzes zu schützen, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung, der sozialen Vergünstigungen, der Bildung und des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich des Wohnungswesens.<sup>92</sup>

Eine solche Annahme unterliegt jedoch der Einstimmigkeit im Rat und der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Bis heute sind diese beiden Bedingungen noch nicht erfüllt.

Die Europäische Union ist bei der Verabschiedung der Verordnungen, die den derzeitigen Rechtsrahmen für die Rechte von behinderten Personen und Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität in den wichtigsten Verkehrsmitteln bilden, nicht auf diese Schwierigkeiten gestoßen.

90 - Weitere Informationen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0882&from=FR> (letzter Zugriff: 01/04/2019)

91 - Weitere Informationen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102&from=FR> (letzter Zugriff: 01/04/2019)

92 - Weitere Informationen unter: <https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/197196> (letzter Zugriff: 01/04/2019)



## c) Wirksame Umsetzung der Rechte von behinderten Personen und Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität in den wichtigsten Verkehrsträgern

Die Europäische Union hat eine Reihe von Verordnungen verabschiedet, um die Rechte behinderter oder in ihrer Mobilität eingeschränkter Fahrgäste unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel zu garantieren.

Das Parlament und der Rat verabschiedeten erstmals am 5. Juli 2006 die Verordnung über die Rechte der Fluggäste im Luftverkehr. Dieser Text sieht unter anderem das Verbot aller Formen der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung bei Reservierungen, Einkäufen und Beförderungen vor. Die Verordnung verpflichtet die Flughäfen auch zur kostenlosen Hilfeleistung für behinderte Passagiere und Passagiere mit eingeschränkter Mobilität.

Die am 23. Oktober 2007 verabschiedete Verordnung über die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr, allgemein bekannt als DOV, widmet den behinderten Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität ein ganzes Kapitel (Kapitel V). Die Verordnung garantiert das Recht auf Beförderung für behinderte Personen und Personen mit eingeschränkter Mobilität, indem sie die Aufstellung «nichtdiskriminierender Zugangsregeln für die Beförderung von behinderten Personen und Personen mit eingeschränkter Mobilität» vorschreibt. Artikel 19 verbietet auch jegliche Zuschläge für Reservierungen und Fahrkarten für behinderte Personen oder Personen mit eingeschränkter Mobilität. Die Verordnung enthält auch eine allgemeine Verpflichtung zur kostenlosen Hilfeleistung an Bord des Zuges, beim Ein- und Aussteigen, sofern sie vorher angekündigt wurde.

Die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 verankert das Recht auf Zugang zum Verkehr für behinderte Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität. Sie legt das Prinzip der Zugänglichkeit von Dienstleistungen ohne zusätzliche Kosten fest. Die Verordnung sieht auch eine finanzielle Entschädigung bei Verlust oder Beschädigung ihrer Mobilitätsausrüstung sowie ein Recht auf besondere kostenlose Hilfe im Falle von regelmäßigen Fernverkehrsdiensten vor.

Anhang 8 der Verordnung 107 über den Bau von Straßenpersonenfahrzeugen von 2001 enthält auch Anforderungen an technische Einrichtungen von Transportfahrzeugen, die den Zugang für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität erleichtern.

Die Annahme dieser zahlreichen Texte ist das Ergebnis zahlreicher Akteure, die wir in diesem letzten Teil kurz erwähnen werden.

## d) Eine von vielen Akteuren befürwortete Entwicklung der Behindertenrechte auf EU-Ebene

Die Europäische Kommission spielt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene. Sie führt zahlreiche Sensibilisierungsaktivitäten durch, um das Bewusstsein für die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen und die Instrumente zur Verbesserung ihres Lebens zu schärfen. Die Kommission spielt auch eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN



Um dieses Ziel zu erreichen, organisiert die Kommission jedes Jahr zahlreiche Veranstaltungen. Dazu gehören die Konferenz zum Europäischen Tag der Menschen mit Behinderungen<sup>93</sup>, der europäische Preis für die am besten zugänglichen Städte, das jährliche Arbeitsforum über die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Schulung von Rechts- und Politikmanagern über die Behindertenpolitik und -gesetzgebung der EU.

Neben der Institution, die das allgemeine Interesse der EU garantiert, sind eine Reihe von Akteuren an der Entwicklung von Behindertenrechten auf EU-Ebene beteiligt. Dies ist der Fall des Europäischen Behindertenforums.

Das 1997 gegründete Europäische Behindertenforum (EDF) ist eine Nichtregierungsorganisation, die die Interessen der europäischen Bürger mit Behinderungen verteidigt. Das Forum wird von Menschen mit Behinderungen oder ihren Familien geleitet und bringt viele repräsentative Organisationen von Menschen mit Behinderungen aus den EU-Mitgliedstaaten zusammen.

Die NGO ist bestrebt, die volle Integration von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und den Zugang zu unseren Menschenrechten durch unsere aktive Beteiligung an der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Europa zu gewährleisten.<sup>94</sup>

EDF arbeitet eng mit den EU-Institutionen zusammen und engagiert sich aktiv für die Verbesserung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die NGO setzt sich für eine bessere Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen in den europäischen Institutionen ein und schlägt auch neue Gesetze vor, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Das Europäische Behindertenforum hat den strategischen Rahmen für 2017-2021 verabschiedet und arbeitet derzeit an einem neuen Rahmen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der EU.<sup>95</sup>

EDF ist nicht die einzige Organisation, die an der Entwicklung der EU-Behindertengesetzgebung und -politik beteiligt ist. Die Europäische Blindenunion<sup>96</sup>, die Europäische Union der Gehörlosen,<sup>97</sup> Autismus-Europa,<sup>98</sup> Mental Health Europe,<sup>99</sup> Inclusion Europe und die<sup>100</sup> International Federation for Hydrocephalus and Spina Bifida sind<sup>101</sup> ebenfalls an diesem Prozess beteiligt.

93 - Weitere Informationen unter: <https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=de> (letzter Zugriff: 06/04/2019)

94 - <http://www.edf-feph.org/about-us> (auf Englisch)

95 - <http://www.edf-feph.org/edf-strategic-framework-2017-2021> (auf Englisch)

96 - Weitere Informationen unter: <http://www.euroblind.org/> (auf Englisch) (letzter Zugriff: 06/04/2019)

97 - Weitere Informationen unter: <https://www.eud.eu/> (auf Englisch) (letzter Zugriff: 06/04/2019)

98 - Weitere Informationen unter: <https://www.autismeurope.org/> (auf Englisch) (letzter Zugriff: 06/04/2019)

99 - Weitere Informationen unter: <https://www.mhe-sme.org/> (auf Englisch) (letzter Zugriff: 06/04/2019)

100 - Weitere Informationen unter: <https://www.inclusion-europe.eu/> (auf Englisch) (letzter Zugriff: 06/04/2019)

101 - Weitere Informationen unter: <https://www.ifglobal.org/> (auf Englisch) (letzter Zugriff: 06/04/2019)



INTERNATIONALE UND  
EUROPÄISCHE RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN

