

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 890

Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG

Eine Untersuchung
zu Gehalt und Struktur des Diskriminierungsverbotes
sowie seiner Bedeutung für die verfassungsrechtliche Stellung
und soziale Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Von

Stefan M. Straßmair



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN M. STRASSMAIR

Der besondere Gleichheitssatz
aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 890

Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG

Eine Untersuchung zu Gehalt und Struktur
des Diskriminierungsverbotes sowie seiner Bedeutung
für die verfassungsrechtliche Stellung und
soziale Gleichstellung von Menschen
mit Behinderungen

Von

Stefan M. Straßmair



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Straßmair, Stefan M.:

Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG :
eine Untersuchung zu Gehalt und Struktur des Diskriminierungs-
verbotes sowie seiner Bedeutung für die verfassungsrechtliche Stellung
und soziale Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen /
Stefan M. Straßmair. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 890)
Zugl.: München, Univ., Diss., 2001
ISBN 3-428-10702-0

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10702-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Das Verbot, wegen seiner Behinderung benachteiligt zu werden, wurde Ende 1994 im Zuge der Verfassungsreform nach der deutschen Wiedervereinigung in das Grundgesetz aufgenommen. Menschen mit Behinderungen und deren Verbände, die für die Aufnahme dieser Vorschrift in die Verfassung nachhaltig eingetreten waren, erwarteten dadurch eine deutliche Verbesserung der rechtlichen Stellung behinderter Personen im vereinten Deutschland. Demgegenüber erfuhr der neue besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG von der Rechtswissenschaft wenig Beachtung; vielmehr wurde ihm mit großer Zurückhaltung und Skepsis begegnet. Dies mag zum einen an einem gewissen Unbehagen liegen, das bei Juristen im Umgang mit Gleichheitsrechten allgemein vorherrscht und sich noch verstärkt, sofern solche Normen die Gleichheit und die Gleichberechtigung sozial benachteiligter Personengruppen zum Zweck haben. Zum anderen eröffnet gerade dieser bei Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG kaum übersehbare Zweck im Zusammenhang mit dessen klarer Formulierung als Grundrecht des Einzelnen einen großen Spielraum zur Interpretation; in der Rechtswissenschaft wird daher zu Gehalt, Bedeutung und Wirkung der Vorschrift fast jede denkbare Auffassung vertreten.

Ziel der nachfolgenden Arbeit ist es nicht, die Wirkung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Hinblick auf konkrete Fallgestaltungen zu untersuchen. Es soll vielmehr darum gehen, den neuen besonderen Gleichheitssatz für Menschen mit Behinderungen auf eine wissenschaftlich fundierte dogmatische Grundlage zu stellen. Nur so lässt sich zur Anwendung dieser Verfassungsnorm ein Lösungskonzept entwickeln, mit dem bei der rechtlichen Beurteilung einzelner Sachverhalte vertretbare und auch vernünftige Ergebnisse erzielt werden können.

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2001 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Meinem Lehrer und Doktorvater Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Heinrich Scholler möchte ich an dieser Stelle zunächst dafür danken, dass er die Betreuung der Arbeit übernommen hat und dabei sowohl zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Thema als auch zum persönlichen Gespräch stets gerne bereit war. Ich schulde ihm aber auch meinen ganz persönlichen Dank für einen Einblick in sein Leben und Werk – in all das, was ein Mensch, der von einer erheblichen körperlichen Beeinträchtigung betroffen ist, zu leisten imstande ist. Herrn Professor Dr. Rupert Scholz, der als Kommentator des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG sowie einer der beiden ehemaligen Vorsitzenden der Gemeinsamen Verfassungskommission mit dieser Vorschrift von Beginn an vertraut ist, danke ich für die Übernahme und die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens.

An dieser Stelle ist auch all denjenigen zu danken, die einen mehr oder weniger großen Beitrag zur Entstehung dieser Arbeit geleistet haben. Sei es nun durch aktive Mithilfe bei Recherche- und Korrekturarbeiten; oder sei es nur durch ihren freundschaftlichen Beistand und das geduldige Ertragen meiner Stimmungen und gelegentlicher Launen. Allen voran denke ich dabei besonders an Frau Staatsanwältin Teresa Winner, die sich aufopferungsvoll um das Gelingen dieser Arbeit bemüht hat. Der größte Dank gebührt jedoch meinen Eltern, die mich auf allen meinen Wegen mit ihrer Liebe und ihrem Zutrauen begleitet haben; ihnen soll diese Arbeit gewidmet sein.

München, im September 2001

Stefan Manfred Straßmair

Inhalt

Einleitung	21
<i>1. Kapitel</i>	
Die rechtliche Stellung behinderter Personen im deutschen Sozialsystem	24
A. Das soziale System in Deutschland	24
I. Der Begriff der Sozialpolitik	25
II. Sozialpolitik und ihr rechtlicher Niederschlag im historischen Überblick	26
1. Die Sozialgeschichte bis zur Industrialisierung	26
2. Die soziale Entwicklung im Zuge der Industrialisierung in Deutschland	28
3. Die Reichssozialgesetze	30
4. Sozialgesetzgebung bis zum Ende der Weltkriege	32
5. Sozialgesetzgebung nach dem Zweiten Weltkrieg	33
a) Zur Entwicklung in der Bundesrepublik	34
b) Zur Entwicklung in der ehemaligen DDR	36
6. Strukturermittlung und Typisierungsversuch	37
III. Das Sozialrecht in der Bundesrepublik Deutschland	39
1. Der Begriff des Sozialrechts	39
2. Die Grundstrukturen des Sozialrechts	40
IV. Zusammenfassung und Würdigung	42
B. Die Entwicklung der Rehabilitation im deutschen Sozialsystem	43
I. Der Gedanke von der Rehabilitation behinderter Menschen	43
II. Der Begriff der Rehabilitation	44

III. Die Bedeutung der Rehabilitation im deutschen Sozialsystem	45
IV. Zur Entstehungsgeschichte des Rehabilitationsrechts	46
1. Von den Reichssozialgesetzen bis zum Zweiten Weltkrieg	46
2. Die Entwicklung in der Nachkriegszeit	49
3. Zusammenfassung	54
C. Die Grundzüge der Rehabilitation im Sozialrecht	54
I. Leistungsarten	55
II. Leistungsgrundsätze	56
III. Leistungsträger und Zuständigkeiten	58
IV. Zuständigkeitsgrenzen	60
V. Koordination, Kooperation und Kompetenzen	61
VI. Probleme der Rehabilitation im Sozialrecht	63
VII. Zusammenfassung	64
D. Der Strukturwandel in der Sozialpolitik	65
I. Von der Kausalität zur Finalität im Sozialrecht	65
II. Von der Rehabilitation zur Integration	66
III. Der Perspektivenwechsel in der Behindertenpolitik	67

2. Kapitel

Die verfassungsrechtliche Stellung behinderter Personen bis zur Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG

Die verfassungsrechtliche Stellung behinderter Personen bis zur Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG	68
A. Das Sozialstaatsprinzip	68
I. Das soziale Staatsziel im Grundgesetz	68
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	68
2. Historische Entstehung	69

Inhalt	11
II. Die soziale Staatsaufgabe	71
III. Die Idee der sozialen Gerechtigkeit	72
IV. Elemente moderner Sozialstaatlichkeit	73
1. Sicherung einer menschenwürdigen Existenz	74
2. Soziale Gleichheit	74
3. Soziale Sicherheit	75
4. Daseins- und Wachstumsvorsorge	77
5. Arbeitsrecht und Ausbildungsförderung	78
V. Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips für die Belange behinderter Menschen	78
1. Die verfassungsrechtliche Absicherung gesetzgeberischer Maßnahmen zu- gunsten behinderter Menschen	79
a) Sozialgestaltung als gesetzgeberische Verpflichtung	79
b) Die Wechselbeziehung von einfachem Recht und verfassungsrechtli- chem Sozialstaatsprinzip	80
c) Die Auslegung der Sozialstaatsdeklaration	80
d) Folgerung für gesetzgeberische Maßnahmen zugunsten behinderter Menschen	83
2. Sozialstaatsprinzip und einklagbare Rechtsansprüche	84
VI. Ergebnis	86
B. Die Grundrechte	86
I. Die subjektiv- und objektivrechtliche Dimension der Grundrechte	87
1. Grundrechte als subjektive Rechte – insbesondere ihre klassische Funktion als Abwehrrechte gegen den Staat	87
2. Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte	88
3. Objektiv-rechtliche Aufgaben und Funktionen der Grundrechte	89
a) Grundrechte als Einrichtungsgarantien	90
b) Staatliche Schutzaufträge und Schutzpflichten	90
c) Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren	92
II. Die sozialstaatliche Interpretation der Grundrechte	93

III. Grundrechte als Leistungs- und Teilhaberechte	94
1. Derivative Rechte auf staatliche Leistung	95
a) Derivative Leistungsansprüche aus dem Gleichheitspostulat	95
b) Derivative Leistungsrechte aus Vertrauensschutz und Eigentumsgarantie	97
2. Originäre Rechte auf staatliche Leistung	98
a) Originäre Leistungsansprüche aus den Freiheitsrechten	98
b) Die Problematik der gerichtlichen Durchsetzung originärer Leistungsrechte	99
c) Konsequenzen für die Begründung originärer Leistungsrechte	101
d) Originäre Leistungsrechte und die Sicherung eines sozialen Mindeststandards	102
3. Zusammenfassung	104
III. Schlussfolgerung	104

3. Kapitel

Die Einführung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Zuge der Verfassungsreform des Jahres 1994 106

A. Die Verfassungsreform 1994	106
I. Die Verfassungsdiskussion im Rahmen der Wiedervereinigung	106
II. Die Gemeinsame Verfassungskommission	110
III. Die Forderung nach einer Verfassungsergänzung im Hinblick auf die Belange behinderter Personen	111
B. Die Hintergründe der Forderung nach einer Ergänzung des Grundgesetzes zugunsten behinderter Personen	112
I. Rechtssoziologische Aspekte	113
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	113
a) Die Garantie der Menschenwürde	113
b) Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	116
2. Die Menschenwürde und das Lebensrecht behinderter Personen in der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit	118

Inhalt	13
a) Öffentlicher Sprachgebrauch	118
b) Gewalt gegen Personen mit Behinderungen	120
c) Die besondere Situation behinderter Frauen	121
3. Die Menschenwürde und das Lebensrecht behinderter Menschen in der wissenschaftlichen Diskussion	122
a) Die (bio-)medizinische Konfliktlage	122
b) Die (bio-)ethische Problemlösung	123
c) Die historische Erfahrung	124
II. Rechtsgeschichtliche und rechtspolitische Aspekte	126
1. Die Rechtsprechung der Zivilgerichte in der alten Bundesrepublik – insbesondere die Entscheidungen zum Reisevertragsrecht	127
2. Die besonderen Vorschriften zugunsten behinderter Personen in den Verfassungen der neuen Bundesländer	129
III. Außenpolitische und rechtsvergleichende Aspekte	131
1. Regelungen im Völkerrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht	131
a) Völkerrecht	131
b) Europarecht	133
2. Internationales Verfassungsrecht	134
C. Der Weg bis zum Inkrafttreten des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	135
I. Die Alternativen zur Verfassungsergänzung	135
1. Die Aufnahme eines Verfassungsauftrages	135
2. Die Ergänzung von Art. 3 GG um einen weiteren Gleichheitssatz	137
a) Die Entstehung des Gedankens	137
b) Ergänzungsalternativen zu Art. 3 GG a.F.	138
II. Die Diskussion in der Gemeinsamen Verfassungskommission	139
1. Der Verlauf der Beratungen	139
2. Die Anhörung vor den Berichterstattern	140
3. Die Entscheidung der Kommission	141

III. Das Gesetzgebungsverfahren zur Verfassungsänderung	143
IV. Die Zielsetzung der Verfassungsergänzung	144

4. Kapitel

Gehalt und Bedeutung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	146
A. Die Gewährleistung rechtlicher Gleichheit im Grundgesetz	146
I. Die Gleichheitssätze im Grundgesetz	147
II. Der Gehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG	148
III. Die objektiv-rechtlichen Grundlagen der Gleichheitsrechte	149
1. Gleichheit und Gerechtigkeit	149
2. Rechtliche und faktische Gleichheit	151
a) Das Verhältnis von rechtlicher und faktischer Gleichheit	151
b) Faktische Gleichheit als Chancen- oder Ergebnisgleichheit	152
3. Das Verhältnis von Gleichheit und Freiheit	153
a) Der Konflikt zwischen faktischer Gleichheit und Freiheit	153
b) Lösungsansätze in der Rechtswissenschaft	154
IV. Gleichheitsrechte als subjektive Rechte	155
1. Die Gleichheit als Gegenstand individueller Ansprüche	156
2. Die Akzessorietät der Gleichheitssätze	157
3. Die Struktur der Gleichheitssätze als subjektive Rechte	157
V. Die Bedeutung der besonderen Gleichheitssätze aus Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG	159
1. Die Konkretisierung der allgemeinen Rechtsgleichheit durch die besonderen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG	159
2. Parallelen zwischen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 GG	160
3. Das Verhältnis zwischen Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG	162
4. Keine Benachteiligung oder Bevorzugung „wegen“ eines Merkmals des Art. 3. Abs. 1 Satz 1 GG – der spezielle Gleichheitssatz als Anknüpfungsverbot	164
B. Der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	166

Inhalt	15
I. Der Begriff der Behinderung im Verfassungsrecht	166
1. Die herkömmliche defektorientierte Auslegung	167
2. Die sozialorientierte Begriffsauslegung	169
3. Umfang und Grenzen des Begriffsinhaltes	170
a) Ursachen der Behinderung	171
b) Intensität und Grad der Behinderung	171
c) Behinderung und chronische Krankheiten	173
d) Drohende Behinderungen	173
4. Zusammenfassung	174
II. Das Verbot der Benachteiligung	175
1. Begriff und Bedeutung der „Benachteiligung“	175
2. Das Verhältnis von Behinderung und Benachteiligung	177
3. Die einseitige Verbotsrichtung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	178
4. Kein Verbot der Bevorzugung behinderter Personen	179
5. Die Formen (benachteiligender) Ungleichbehandlungen	180
a) Die unmittelbare Ungleichbehandlung	180
b) Die mittelbare Ungleichbehandlung	182
c) Die „strukturelle“ Benachteiligung behinderter Menschen	182
III. Der persönliche Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	183
1. Der berechnigte Personenkreis	183
a) Natürliche Personen	183
b) Juristische Personen	185
2. Die Bindungsadressaten	187
a) Die staatliche Gewalt	187
b) Die Gesellschaft als Bindungsadressat?	188
C. Die subjektiv-rechtliche Dimension des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	191
I. Subjektiv-rechtliche Grundrechtspositionen aus Art. 3 GG a.F.	191
1. Die Struktur des allgemeinen Gleichheitssatzes als individuelles Abwehrrecht gegen staatliche Ungleichbehandlungen	191

a)	Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlungen	192
b)	Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung	192
(1)	Die Willkürformel	193
(2)	Die „neue“ Formel	193
(3)	Die „neueste“ Formel	194
c)	Fazit	195
2.	Das individuelle Abwehrrecht aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG	196
a)	Die staatliche Ungleichbehandlung durch Anknüpfung an ein Merkmal des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG	197
(1)	Die Ungleichbehandlung durch „unmittelbare“ Anknüpfung in Form der unmittelbaren Differenzierung	198
(2)	Die Ungleichbehandlung durch „mittelbare“ Anknüpfung in Form der mittelbaren Differenzierung	200
b)	Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung im Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG	202
(1)	Anforderungen an die Rechtfertigung einer unmittelbaren Differenzierung	203
(2)	Anforderungen an die Rechtfertigung einer mittelbaren Differenzierung	205
c)	Zusammenfassung und Würdigung	207
(1)	Die herkömmliche Auslegung als striktes Differenzierungsverbot ..	207
(2)	Vom Differenzierungs- zum Diskriminierungsverbot	208
II.	Die Interpretation des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG als subjektives Abwehrrecht gegen benachteiligende Ungleichbehandlungen	209
1.	Ansichten in der Literatur	210
a)	Die restriktive Interpretation	211
b)	Die extensive Interpretation	213
2.	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	215
a)	Die Grundsatzentscheidungen zum Schulrecht	215
b)	Die Entscheidung zur Testierfreiheit	218
3.	Zusammenfassende Stellungnahme	220
III.	Die dogmatische Struktur des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG als subjektives Recht – Kritik und eigener Ansatz	221
1.	Der besondere Gleichheitssatz als Sitz eines „Anknüpfungsverbot für benachteiligende Ungleichbehandlungen“?	221

- a) Das herkömmliche Modell eines Anknüpfungsverbot auf Grundlage eines kategorischen Verbotes rechtlicher Differenzierungen 222
- b) Die Problematik bei der Interpretation des Art. 3 Abs. 3 GG nach dem herkömmlichen Anknüpfungsmodell 222
- c) Die Erweiterung des herkömmlichen Anknüpfungsmodells in Literatur und Rechtsprechung 225
- d) Kritik am Konzept des Anknüpfungsverbot 225
- e) Strukturelle Unterschiede zwischen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 GG 227
- f) Fazit 229
- 2. Das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG als Verbot der Diskriminierung behinderter Menschen 229
 - a) Diskriminierung und Differenzierung 230
 - b) Die Struktur des Diskriminierungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG 231
 - (1) Die Ermittlung einer – benachteiligenden – Ungleichbehandlung durch Vergleich 231
 - (2) Die Prüfungskonzepte für einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot 232
- 3. Die Wirkung des Diskriminierungsverbotes 233
 - a) Die verfassungsrechtlich relevanten Ungleichbehandlungen 233
 - b) Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung im Rahmen des Diskriminierungsverbotes 234
 - c) Schlussfolgerung 237
- IV. Ergebnis 238
- D. Die objektiv-rechtliche Dimension des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG 238
 - I. Die Bedeutung des besonderen Gleichheitssatzes im Wertesystem der Grundrechte – Aspekte aus Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie 238
 - 1. Die Grundlagen einer Werteordnung im Grundgesetz 239
 - a) Menschenwürde und Recht auf Leben 239
 - b) Freiheit und Gleichheit 239
 - c) Fazit 240
 - 2. Die Verfassungswirklichkeit 241
 - a) Die Diskrepanz zwischen Seins- und Sollensordnung 241
 - b) Der Wert- und Geltungsanspruch menschlichen Lebens im rechtsphilosophischen Konflikt 243
 - c) Schlussfolgerung 245

3. Konsequenzen für die Bedeutung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Wertesystem der Grundrechte	246
II. Der objektiv-rechtliche Gehalt des besonderen Gleichheitssatzes	248
1. Die Konkretisierung von allgemeinem Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip	248
2. Die Verstärkung von Menschenwürdegarantie und Recht auf Leben	250
3. Die Überwindung von Diskriminierungen wegen einer Behinderung als Staatsauftrag	252
4. Die integrative, appellative und edukative Wirkung des Verfassungssatzes ..	255
5. Objektiv-rechtliche Aufgaben und Funktionen	258
a) Schutzrechtsgewährleistungen	258
b) Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren	260
c) Die Sicherung von Leistung und Teilhabe	260
6. Zusammenfassung	261
III. Die Ausstrahlungswirkung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG ins bürgerliche Recht .	262
1. Die „unmittelbare“ Wirkung der Verfassungsnorm auf private Rechtsbeziehungen	262
2. Die mittelbare Drittwirkung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Privatrecht	264
3. Zusammenfassung	267

5. Kapitel

Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	268
A. Der Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	269
I. Gleichheit, Gleichberechtigung und Gleichstellung	269
1. Der Gleichstellungsgedanke im Bereich der Geschlechtergleichheit	269
2. Inhalte und Ziele der Gleichstellung	270
II. Die gruppenorientierte Perspektive des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	272
1. Der Gruppenvergleich als Grundlage des Gleichheitssatzes	272
2. Vom Verbot der Diskriminierung zum Gebot der Privilegierung	273
3. Die Rolle des Sozialstaatsprinzips	274
4. Der besondere Gleichheitssatz als Gleichstellungsgebot	275

Inhalt	19
a) Parallelen zum Thema der Geschlechtergleichheit	275
b) Ziele der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	276
c) Konsequenzen	277
5. Folgerungen	277
III. Gemeinschaftsrechtliche und internationale Aspekte	278
1. Anti-Diskriminierungsmaßnahmen im Europarecht	278
a) Gleichstellungsinitiativen	278
b) Der neue Art. 13 EGV	279
c) Die Europäische Grundrechtscharta	281
d) Folgerung	283
2. Die französische Gesetzgebung zur Beseitigung von Diskriminierungen	284
3. Das amerikanische Antidiskriminierungsgesetz von 1990	285
B. Gleichstellungsinitiativen auf Landesebene	286
I. Die Änderungen im Verfassungsrecht der alten Bundesländer	287
II. Landesgleichstellungsgesetze zugunsten behinderter Personen	289
1. Gegenstände von Gleichstellungsgesetzen auf Landesebene	289
a) Zuständigkeiten der Länder	289
b) Allgemeine Bestimmungen	290
c) Änderungen einzelner Landesgesetze	291
2. Das Landesgleichberechtigungsgesetz von Berlin	293
III. Zusammenfassung	294
C. Gleichstellungsinitiativen auf Bundesebene	295
I. Das neue Rehabilitationsrecht im Neunten Buch Sozialgesetzbuch	295
1. Aufgaben und Ziele des Gesetzes	295
2. Gliederung und Schwerpunkte des Gesetzes	296
3. Weiterentwicklungen im Rehabilitationsrecht	297
a) Der neue Behinderungsbegriff	297
b) Leistungsarten und Zuständigkeiten	298
c) Koordination und Kooperation	299

II. Das allgemeine Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetz	299
1. Antidiskriminierungsgesetz	300
2. Änderungen im Bundesrecht	301
III. Zusammenfassende Stellungnahme	301
Zusammenfassung und Ausblick	303
Literaturverzeichnis	309
Sachwortverzeichnis	318

Einleitung

Die modernen Strukturen der staatlichen Gemeinschaft scheinen „Behinderungen“ geradezu auf vielfältige Weise zu produzieren. Einen solchen Eindruck bestätigen bereits die Gefahren eines stetig zunehmenden Straßenverkehrs in der Bundesrepublik und die damit wachsende Anzahl von Unfallopfern, die mit einer dauernden Behinderung leben. Aber auch die Vorzüge eines weitreichenden Lebensschutzes in Deutschland, der nicht zuletzt aufgrund großer Fortschritte im Bereich der Medizin gewährleistet werden kann, bewirken gleichzeitig die Steigerung von immer schwereren körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderungen. Die Zunahme von Behinderungen in der modernen Gesellschaft lässt sich aber auch aus einer völlig anderen Perspektive beschreiben. Betrachtet man die wachsenden Anforderungen an die Fähigkeiten des Einzelnen, welche die moderne Gesellschaft gewissermaßen als Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben aufstellt, ließe sich behaupten, dass diejenigen in der staatlichen Gemeinschaft in ihrem Streben nach einem selbstbestimmten Leben „behindert“ werden, die diese wachsenden Anforderungen aufgrund einer Einschränkung in ihren körperlichen, geistigen oder seelischen Fähigkeiten nicht erfüllen können. Ein solcher Gedanke ist auch nicht völlig von der Hand zu weisen: Aufgrund der zahlreichen Verflechtungen von Staat und Gesellschaft im modernen Sozialstaat lässt sich die Frage immer schwieriger beantworten, ob nun die Verantwortung für eine Behinderung alleine dem Einzelnen oder etwa ebenso der staatlichen Gemeinschaft zuzuschreiben ist; und wenn ja, in welchem Maße. Eine Frage mit enormer Bedeutung für die tatsächliche Verfassung der modernen Gesellschaft im Deutschland des 21. Jahrhunderts, die mittels der rechtlichen Verfassung der Bundesrepublik, sprich dem Grundgesetz, entschieden werden muss.

Als im Zuge der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten das Grundgesetz auf seinen Reformbedarf durchgesehen wurde, hat man auch die Notwendigkeit einer gesonderten Vorschrift zugunsten behinderter Menschen diskutiert, die über das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz hinaus der besonderen Verantwortung des Staates für diese Personen Ausdruck verleihen sollte. Trotz heftiger Kontroversen um den Nutzen einer solchen Bestimmung kam es nach anfänglicher Ablehnung einer Verfassungsänderung zugunsten von Menschen mit Behinderungen schließlich zur Ergänzung des sog. Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 3 GG a.F. um einen neuen Satz 2 mit dem Wortlaut: „*Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.*“

Seither sind Gehalt, Bedeutung und Wirkungsweise dieser neuen Verfassungsbestimmung heftig umstritten. Zum Teil mag dies daran liegen, dass diese Verfas-

sungsbestimmung innerhalb der Verfassungsdiskussion von 1994 im Unterschied zu anderen Änderungsvorschlägen wie etwa der gleichzeitigen Ergänzung des Gleichberechtigungssatzes in Art. 3 Abs. 2 GG nicht im Detail beraten wurde. Neben diesem Umstand lassen aber auch die offensichtliche Anlehnung der Bestimmung an den heutigen Satz 1 des Art. 3 Abs. 3 GG sowie deren Verwandtschaft zu den sozial(staatlich)en Grundrechtsgewährleistungen viel Raum für Spekulationen und weit auseinandergehende Auffassungen zu Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

Eine objektive Sichtweise zu entwickeln ist vielfach nur möglich, wenn man die verschiedenen Perspektiven kennt und weitgehend auch versteht. Liegen die Extrepositionen so sehr auseinander wie im Falle des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, ist jeder Versuch einer objektiven Betrachtung eine Gradwanderung. Vom bedeutungslosen Zugeständnis an den Zeitgeist bis hin zum Anspruch auf fast unbegrenzte Leistungen gegen den Staat wird dieser Verfassungsnorm eine weite Bedeutungsspanne in der Literatur zugeschrieben. Besonders seine Ausformulierung als Individualgrundrecht sowie seine Stellung innerhalb der besonderen Gleichheitssätze machen das Verbot, wegen seiner Behinderung benachteiligt zu werden, zu einer äußerst problematischen Verfassungsbestimmung, zu der sich eine herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung noch nicht herausbilden konnte. Die nachfolgende Untersuchung will den Versuch unternehmen, die neue Verfassungsbestimmung im Hinblick auf ihren Gehalt und ihre Bedeutung innerhalb des Grundrechtskataloges und besonders auch im Kontext mit einfachgesetzlichen Regelungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingehend zu untersuchen.

Nach Auffassung des Verfassers kann der neue Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nur aus seiner Entwicklungsgeschichte im Zusammenhang mit der sozialen Bewegung in Deutschland verstanden werden. Diese findet mittlerweile nicht mehr nur im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, sondern auch in dem neuen Benachteiligungsverbot zugunsten behinderter Menschen ihren deutlichen Ausdruck im Grundgesetz.

Einleitend soll daher im ersten Kapitel die Entwicklung des sozialen Systems in Deutschland bis zur Jahrtausendwende dargestellt und dabei insbesondere auf das Recht der Rehabilitation im Sozialgesetzbuch eingegangen werden.

Im zweiten Kapitel geht es um die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Stellung behinderter Menschen nach dem Grundgesetz vor der Aufnahme des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Im Mittelpunkt steht dabei die verfassungsrechtliche Berücksichtigung und Absicherung der sozialen Belange behinderter Personen durch Sozialstaatsprinzip und Grundrechte. Insbesondere wird auch danach zu fragen sein, ob und inwieweit sich nach der heutigen Grundrechtsdogmatik positive Ansprüche des Einzelnen (sog. Leistungs- und Teilhaberechte) aus dem Grundgesetz begründen lassen.

Die Einführung des Benachteiligungsverbots im Grundgesetz kann jedoch nicht alleine auf das Fortschreiten in der sozialen Behindertenpolitik zurückgeführt werden; diese setzte vielmehr nur den äußeren Rahmen für die Einführung des

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Die weiteren Hintergründe und konkreten Anlässe der Forderung nach einer Verfassungsergänzung zugunsten von Menschen mit Behinderungen sollen deshalb im dritten Kapitel im Zusammenhang mit dem historischen Verlauf der Verfassungsergänzung dargestellt werden.

Das vierte Kapitel bildet den eigentlichen Hauptteil der Untersuchung und widmet sich der subjektiv-rechtlichen und objektiv-rechtlichen Dimension der Verfassungsvorschrift. Die dogmatische Struktur und Wirkungsweise des Benachteiligungsverbotens als subjektives Individualgrundrecht kann sicherlich nur unter Rückgriff auf die anderen Gleichheitssätze im Grundgesetz ermittelt werden, wobei allerdings fraglich ist, ob und ggf. inwieweit sich die zu Art. 3 Abs. 3 GG a.F. entwickelten Lösungsansätze auf den neuen Gleichheitssatz übertragen lassen. Im Hinblick auf seinen objektiv-rechtlichen Gehalt ist von großer Relevanz, welche Bedeutung dem Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG innerhalb der sog. Werteordnung des Grundgesetzes zukommt. Überdies wird auf sein Zusammenspiel mit anderen Verfassungsprinzipien sowie auf seine Ausstrahlungswirkung auf die gesamte Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland einzugehen sein.

Das fünfte Kapitel widmet sich der Frage, ob und inwieweit dem Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG ein Auftrag zur sog. Gleichstellung im Sinne einer rechtlichen Besserstellung behinderter Personen zum Ausgleich bestehender Nachteile entnommen werden kann. In diesem Zusammenhang geht es auch um das neue Rehabilitationsgesetz im Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX), das jedenfalls einen politischen Auftrag aus der Einführung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG für den Bereich des Sozialrechts erfüllen soll, sich in der Praxis aber noch zu bewähren haben wird. Ein Blick auf dieses Gesetz schließt an die Ausführungen zum Rehabilitationsrecht im ersten Kapitel an. Das SGB IX trat am 1. Juli 2001 in Kraft; diesem Zeitpunkt entspricht auch der Stand der vorliegenden Arbeit. In einem Überblick sollen schließlich wesentliche Aspekte von derzeit größtenteils erst geplanten Gleichstellungsmaßnahmen auf Ebene des Bundes und der Länder dargestellt werden.