

DE

2023

20

Sonderbericht

Unterstützung von Menschen mit Behinderungen:

Die praktischen Auswirkungen der EU-Maßnahmen sind begrenzt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

| | Ziffer |
|--|---------|
| Zusammenfassung | I - IX |
| Einleitung | 01 - 17 |
| Politischer Rahmen der EU für Menschen mit Behinderungen | 08 |
| Aufgaben und Zuständigkeiten | 09 - 13 |
| Bereitstellung von Finanzmitteln zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen auf EU- und auf nationaler Ebene | 14 - 17 |
| Prüfungsumfang und Prüfungsansatz | 18 - 24 |
| Bemerkungen | 25 - 85 |
| Die Kommission hat keinen fundierten Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der EU | 25 - 34 |
| Die Definitionen und Kriterien für die Zuerkennung des Behindertenstatus in den Mitgliedstaaten sind nicht vergleichbar | 26 - 29 |
| Die EU-Statistiken lassen sich nicht mit den Statistiken vergleichen, die auf nationalen Definitionen beruhen | 30 - 34 |
| Die Strategie 2021–2030 enthält wichtige Inklusionsinitiativen, einige zentrale Probleme wurden jedoch noch nicht gelöst | 35 - 69 |
| Mit der Strategie 2021–2030 werden die Grundsätze der Behindertenrechtskonvention in konkrete Ziele und operative Maßnahmen überführt | 37 - 39 |
| In der Strategie 2021–2030 werden die meisten der bei der Bewertung der Vorgängerstrategie festgestellten Defizite behoben, einige zentrale Probleme wurden jedoch noch nicht gelöst | 40 - 50 |
| Bei den geprüften Leitinitiativen der Strategie 2021–2030 sind Fortschritte zu verzeichnen, ihre Auswirkungen können aber noch nicht bewertet werden | 51 - 60 |
| Vorbildfunktion: Als Arbeitgeber setzen sich die Unionsorgane in ambitionierter Weise für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ein, nachweisbare Ergebnisse wurden allerdings nur in begrenztem Umfang erzielt | 61 - 69 |

Der Kommission liegen nur begrenzte Daten darüber vor, in welchem Umfang Unionsmittel für Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen bereitgestellt werden 70 - 85

Anhand des Überwachungsrahmens für beide Programmplanungszeiträume kann nicht beurteilt werden, ob die Unionsmittel zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beitragen 71 - 77

Die horizontale grundlegende Voraussetzung und die Empfehlungen des Europäischen Semesters haben möglicherweise nur begrenzte Auswirkungen auf die Finanzierung von Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen im Zeitraum 2021–2027 78 - 85

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 86 - 94

Anhang

Leitinitiativen der Strategie 2021–2030 und aktueller Stand

Abkürzungen

Glossar

Antworten des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union, der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs der Europäischen Union

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Etwa ein Viertel der Unionsbürger ab 16 Jahren hat nach eigenen Angaben eine Behinderung und erklärt, dadurch im Alltag beeinträchtigt zu sein. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ("Behindertenrechtskonvention") und verpflichten sich damit, die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Alltagsleben zu fördern. Vor diesem Hintergrund hat die EU mehrere Strategien angenommen, um die Mitgliedstaaten – die für politische Maßnahmen in den Bereichen soziale Inklusion, Beschäftigung und Bildung primär zuständig sind – dabei zu unterstützen, Verbesserungen im Leben von Menschen mit Behinderungen zu bewirken.

II Der Hof prüfte, ob Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten durch die Maßnahmen der Kommission wirksam unterstützt werden und ob die Kriterien der Mitgliedstaaten für die Zuerkennung des Behindertenstatus eine gegenseitige Anerkennung innerhalb der EU zulassen. Ferner prüfte der Hof, ob die Kommission auf der Grundlage vergleichbarer Statistiken einen fundierten Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der EU hat. Der Hof bewertete die Gestaltung der EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030. Darüber hinaus untersuchte der Hof, wie fünf der Organe der Union in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber die Einstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen förderten. Und schließlich prüfte der Hof, ob die Unionsmittel für die Programmplanungszeiträume 2014–2020 und 2021–2027 wirksam auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet waren und ob dies überwacht wurde.

III Der Hof geht davon aus, dass die Ergebnisse seiner Prüfung in die Halbzeitüberprüfung der Strategie 2021–2030 und der Unionsmittel für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 einfließen werden. Das Europäische Parlament hat bei mehreren Gelegenheiten angeregt, dass der Hof eine solche Prüfung vornimmt.

IV Der Hof ist zu dem Schluss gelangt, dass die EU-Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen nur begrenzte Auswirkungen hatten. Insgesamt waren bei den wichtigsten Indikatoren für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren keine wesentlichen Verbesserungen zu verzeichnen. Der Hof hat auch festgestellt, dass die Kriterien für die Zuerkennung des Behindertenstatus je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sind und von den dezentralen Behörden in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden. Vor diesem Hintergrund konnten die diesbezüglichen Statistiken nicht immer mit den Daten abgeglichen werden, die auf EU-Ebene in Umfragen erhoben wurden, bei denen die

Befragten selbst Angaben zu ihrem Behindertenstatus gemacht hatten. Darüber hinaus stellte der Hof einige Mängel bei den EU-Statistiken in Bezug auf die Abdeckung, die Häufigkeit und den Detaillierungsgrad (Granularität) fest. Diese Unterschiede hinsichtlich des Datenmaterials können die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus in der EU erschweren.

V In der EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 werden Ziele und Maßnahmenswerpunkte der EU für verschiedene Bereiche vorgegeben, z. B. Barrierefreiheit, Bürgerrechte, Lebensqualität, gleicher Zugang und Nichtdiskriminierung sowie Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mit der neuen Strategie wurden die meisten bei der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020 beanstandeten Defizite behoben. Einige wesentliche Probleme, die zumindest teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, wurden jedoch noch nicht gelöst: Die Strategie 2021–2030 ist nach wie vor nicht hinreichend mit der Bereitstellung von Unionsmitteln verknüpft, es wurde noch nicht überprüft, ob alle wichtigen EU-Rechtsvorschriften mit der Behindertenrechtskonvention im Einklang stehen, und die Annahme maßgeblicher Rechtsvorschriften über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ins Stocken geraten.

VI Die Strategie 2021–2030 umfasst neue Initiativen zur Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung des Behindertenstatus (EU-Behindertenausweis) oder zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen (Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen). In der Strategie 2021–2030 verpflichtet sich die Kommission zudem, bei der Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den eigenen Personalbestand mit gutem Beispiel voranzugehen, und die Unionsorgane werden aufgefordert, diesem Beispiel zu folgen. Die Auswirkungen dieser Initiativen können aber noch nicht bewertet werden.

VII Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass der Überwachungsrahmen der Kommission nicht so ausgelegt war, dass Informationen darüber bereitgestellt werden konnten, inwieweit die Unionsmittel in den beiden Programmplanungszeiträumen 2014–2020 und 2021–2027 zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beigetragen haben. In den kohäsionspolitischen Programmen ist keine Ausgabenkategorie für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen enthalten. Mit den EU-Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2021–2027 wurden neue Anforderungen im Hinblick auf die horizontale grundlegende Voraussetzung für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention sowie den Prozess des Europäischen Semesters eingeführt. Diese tragen unter Umständen jedoch nur begrenzt dazu bei, die Ausrichtung der Unionsmittel auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

VIII Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- a) mehr Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen zu erfassen, die in Bezug auf Abdeckung, Häufigkeit und Granularität vergleichbar sind, damit diese als eine Grundlage zur Messung der Auswirkungen und der Wirksamkeit der EU-Politik zur Sicherstellung der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen dienen können;
- b) schrittweise zu überprüfen, ob die maßgeblichen EU-Rechtsvorschriften mit der Behindertenrechtskonvention im Einklang stehen, und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um den Rat bei der Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie zu unterstützen;
- c) auf die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus innerhalb der EU hinzuarbeiten und dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

IX Darüber hinaus empfiehlt der Hof den Unionsorganen, zu messen, welche Fortschritte sie bei der Einstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen machen, und regelmäßig darüber zu berichten, um zu veranschaulichen, wie sie mit gutem Beispiel vorangehen.

Einleitung

01 Im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom Dezember 2006 ("Behindertenrechtskonvention") wird der Begriff "Behinderung" verhältnismäßig umfassend wie folgt definiert: "Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können"¹. Der Hof verwendet in seinem Bericht den Begriff "Menschen mit Behinderungen" durchgängig im Sinne der Behindertenrechtskonvention.

02 In einer Umfrage von Eurostat aus dem Jahr 2021 gaben etwa 25 % der Menschen in der EU im Alter von 16 Jahren oder älter an, leicht oder schwer behindert zu sein (siehe [Abbildung 1](#)). Dieser Anteil entspricht etwa 87 Millionen Menschen. Davon haben über 24 Millionen Menschen nach eigenen Angaben eine oder mehrere schwere Behinderungen². Menschen mit Behinderungen, die in einer Einrichtung leben (Schätzungen zufolge über eine Million Kinder und Erwachsene unter 65 Jahren und mehr als zwei Millionen Erwachsene über 65 Jahren), sind in den Zahlen von 2021 nicht berücksichtigt³.

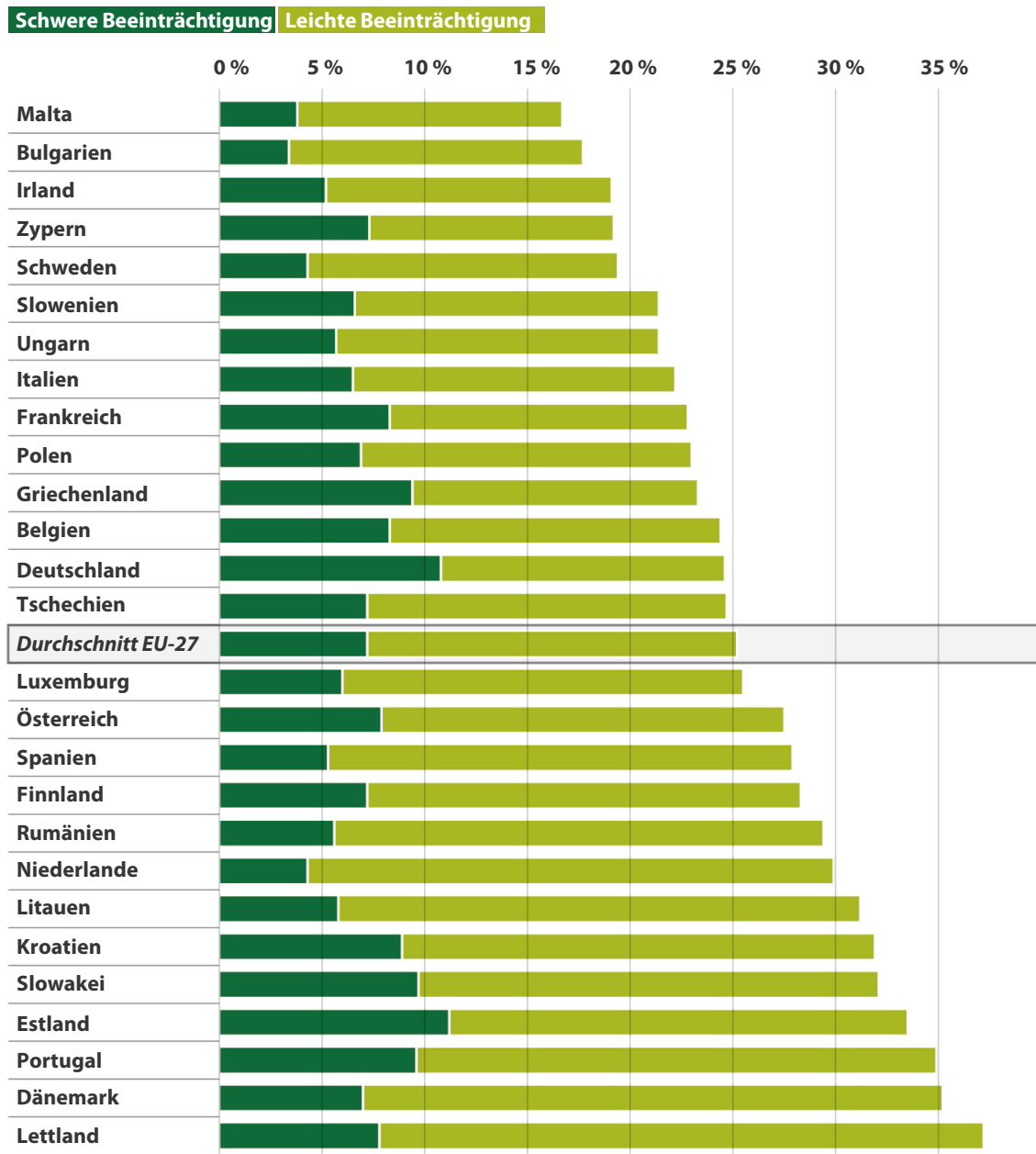
03 In der Umfrage wurden auch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt. So reichte die Prävalenz langfristiger Beeinträchtigungen unter den Umfrageteilnehmern (nach eigener Wahrnehmung) von 16,7 % in Malta bis 37,1 % in Lettland (siehe [Abbildung 1](#)).

¹ Artikel 1 der [Behindertenrechtskonvention](#).

² Bericht über das Thema "Gleiche Rechte für Menschen mit Behinderungen" ([2022/2026\(INI\)](#)).

³ "Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030", [COM\(2021\) 101 final](#).

Abbildung 1 – Personen mit langfristigen Beeinträchtigungen bei üblichen Aktivitäten infolge von Gesundheitsproblemen (Selbsteinschätzung), 2021 (in Prozent)

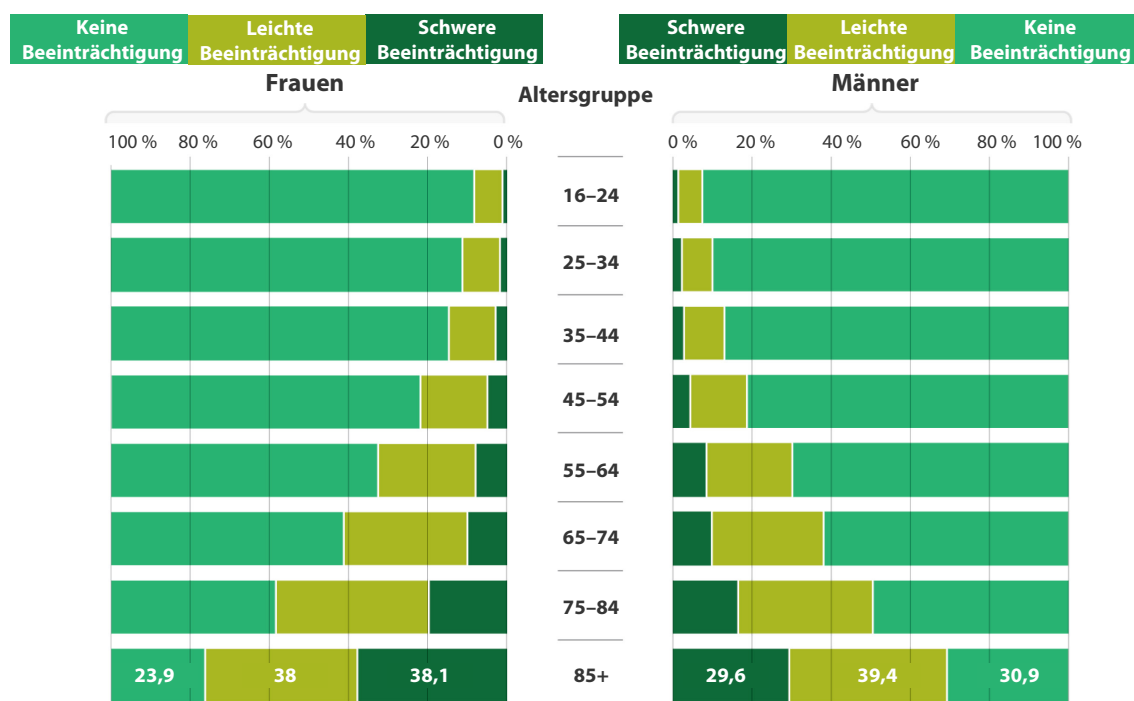


Hinweis: Personen im Alter von 16 Jahren oder älter. In Einrichtungen lebende Personen sind in den Angaben nicht enthalten. Die Daten für die Slowakei beziehen sich auf das Jahr 2020.

Quelle: Europäische Kommission.

04 Wegen der Alterung der Bevölkerung in der EU werden der prozentuale Anteil und die Zahl der Menschen mit Behinderungen voraussichtlich zunehmen. Gemäß dem Bericht der Kommission über den demografischen Wandel 2020⁴ wird der Anteil der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter voraussichtlich von etwa 20 % im Jahr 2019 auf 30 % im Jahr 2070 steigen. Der Anteil der Menschen ab 80 Jahren werde sich mehr als verdoppeln (auf 13 %). Dem Bericht zufolge gaben 49 % der Personen im Alter von 65 Jahren oder älter im Jahr 2018 an, eine Behinderung zu haben oder langfristig in ihrer Aktivität eingeschränkt zu sein. Daher werde dieser demografische Wandel zu einem Anstieg der Prävalenz von Behinderungen führen. Außerdem wird sich den Prognosen zufolge die Zahl der Personen in der EU, die möglicherweise auf eine Langzeitpflege angewiesen sind, von 30,8 Millionen im Jahr 2019 auf 33,7 Millionen im Jahr 2030 und auf 38,1 Millionen im Jahr 2050⁵ erhöhen. Dadurch wird die Belastung der Pflegesysteme in den Mitgliedstaaten weiter zunehmen (*Abbildung 2* und *Abbildung 3*).

Abbildung 2 – Personen mit langfristigen Beeinträchtigungen bei üblichen Aktivitäten infolge von Gesundheitsproblemen (Selbsteinschätzung) nach Geschlecht und Alter, 2021 (in Prozent)



Hinweis: Etwaige Abweichungen in den Prozentsummen sind rundungsbedingt.

Quelle: Europäische Kommission.

⁴ Europäische Kommission, [Report on the Impact of Demographic Change](#).

⁵ Ausschuss für Sozialschutz und Europäische Kommission, [2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society](#), Bd. 1, 2021.

Abbildung 3 – Grad der Beeinträchtigung bei der Körperpflege und im Haushalt, Personen im Alter von 65 Jahren und älter, 2019 (in Prozent)



Quelle: Europäische Kommission.

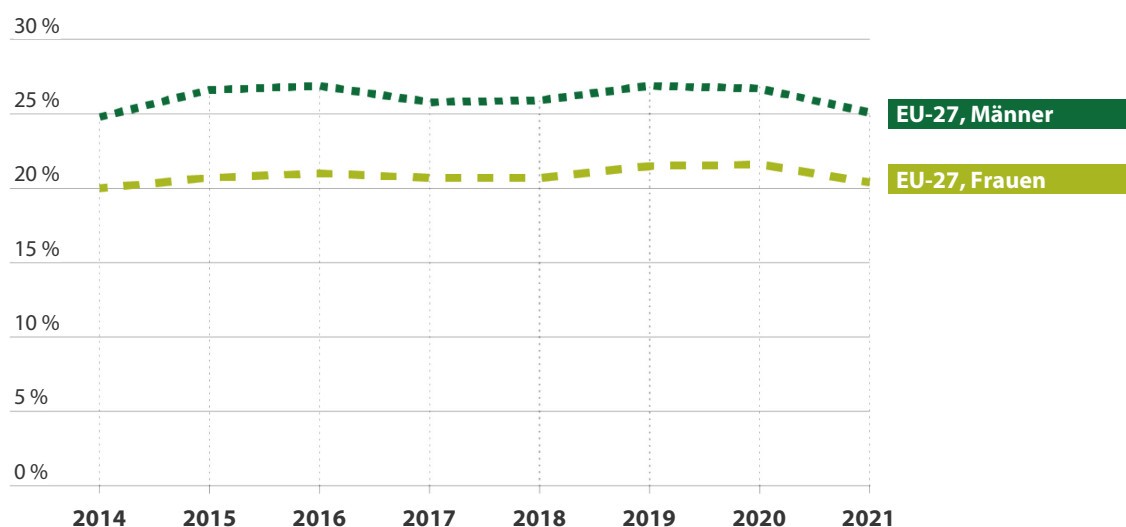
05 Menschen mit Behinderungen sind beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung, Sport und Kultur mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Auch die Teilhabe am politischen Leben gestaltet sich für sie schwieriger, und sie sind öfter von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht⁶. In den letzten Jahren gab es in der EU keine nennenswerten Verbesserungen bei den wichtigsten Gleichstellungsindikatoren, beispielsweise im Hinblick auf die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen oder das Armutsrisiko (siehe [Abbildung 4](#) und [Abbildung 5](#)).

06 Nur 50,8 % der Menschen mit Behinderungen sind erwerbstätig (gegenüber 75 % der Menschen ohne Behinderungen)⁷. Nach Erhebungen von Eurostat lag die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen im Jahr 2021 EU-weit bei 23,1 Prozentpunkten und damit fast auf demselben Niveau wie zu Beginn der Messungen im Jahr 2014 (22,7 Prozentpunkte). Bei Männern ist die Lücke größer als bei Frauen. Auch waren Menschen mit Behinderungen im Jahr 2021 stärker von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (29,7 %) als Menschen ohne Behinderungen (18,8 %). Dieses Risiko hat sich seit 2015 nicht wesentlich verändert (30,4 % bzw. 21,1 %) und ist bei Frauen größer als bei Männern.

⁶ COM(2021) 101 final.

⁷ COM(2021) 101 final.

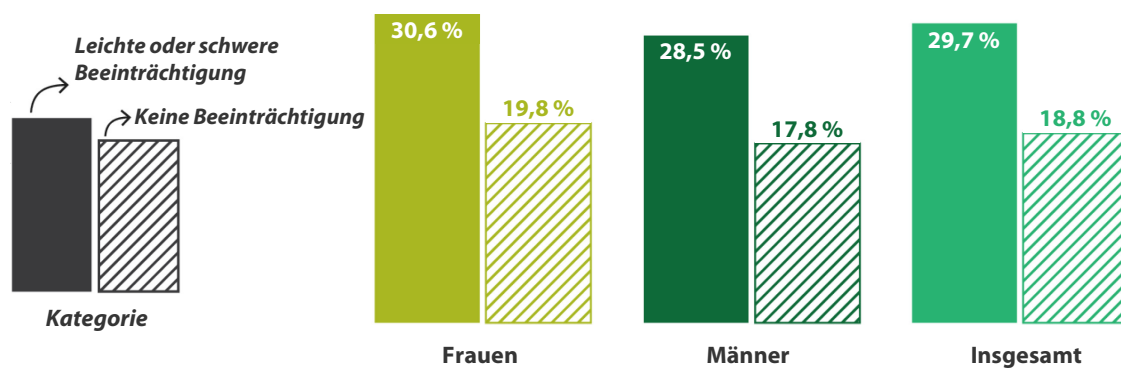
Abbildung 4 – Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen nach Geschlecht in der EU, 2014–2021 (in Prozentpunkten)



Hinweis: Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

Quelle: Europäische Kommission.

Abbildung 5 – Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen in der EU nach Beeinträchtigung der Aktivität und Geschlecht, 2021 (in Prozent)



Hinweis: Personen im Alter von 16 Jahren oder älter. Gesamt = männliche und weibliche Personen.

Quelle: Europäische Kommission.

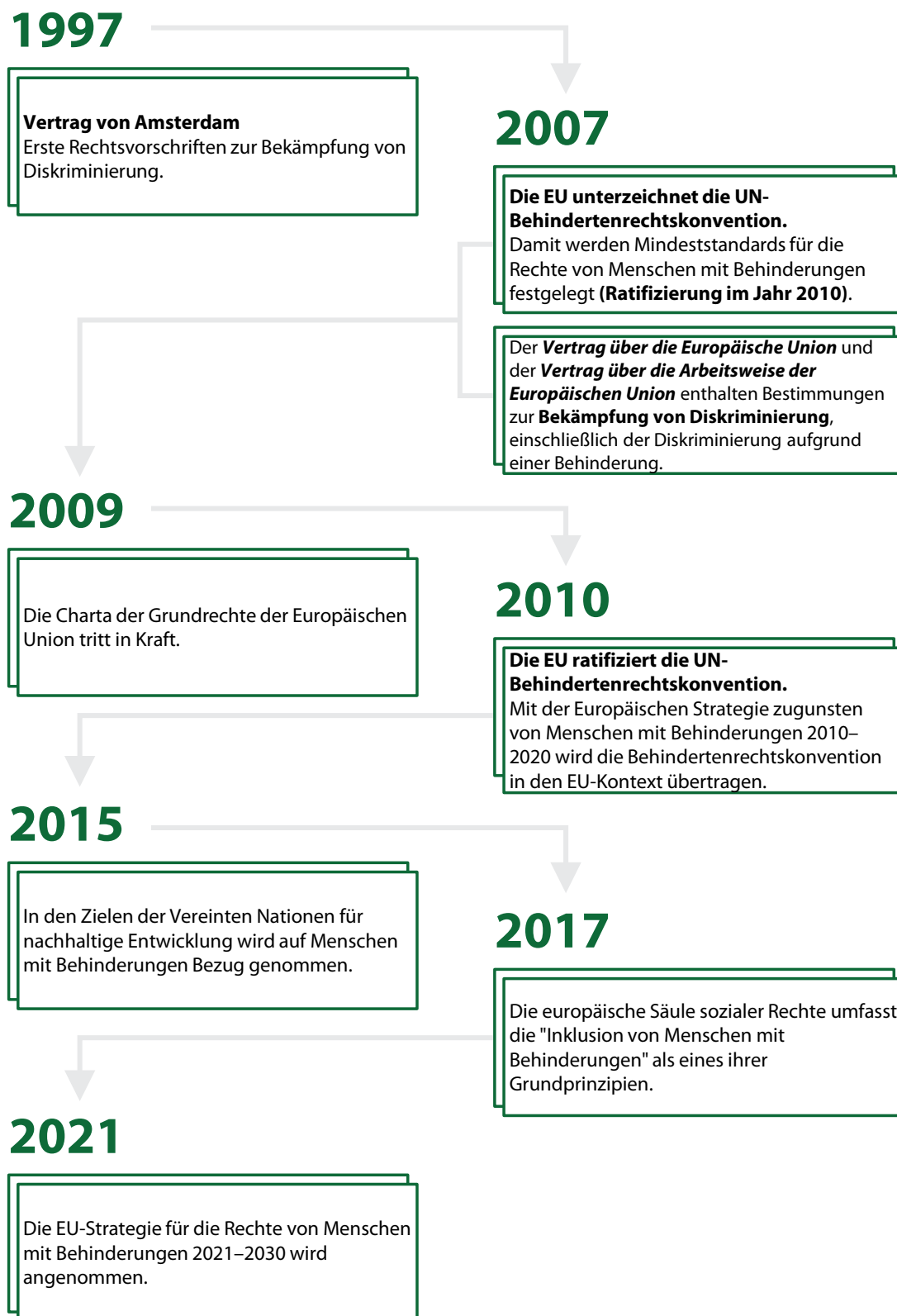
07 Durch die COVID-19-Krise hatten Menschen mit Behinderungen noch größere Hürden zu überwinden. Nach einer Studie der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound)⁸ befanden sich Menschen mit Behinderungen während der Pandemie in einer deutlich schlechteren sozialen und finanziellen Lage als Menschen ohne Behinderungen. In der Studie wurde auch darauf hingewiesen, dass der Bedarf von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Gesundheitsversorgung häufig nicht gedeckt wurde (sowohl deshalb, weil keine Termine verfügbar waren, als auch wegen der Kosten) und dass sie häufig unter gesellschaftlicher Vereinsamung litten oder über eine Beeinträchtigung ihrer psychischen Gesundheit und ihres Wohlbefindens berichteten.

Politischer Rahmen der EU für Menschen mit Behinderungen

08 Der politische Rahmen der EU für Menschen mit Behinderungen wurde im Laufe der letzten 15 Jahre entwickelt. Dabei wurden Änderungen der internationalen Standards berücksichtigt (siehe [Abbildung 6](#)).

⁸ Eurofound, [Menschen mit Behinderungen und die COVID-19-Pandemie: Erkenntnisse aus der Online-Erhebung Leben, Arbeiten und COVID-19](#), 2022.

Abbildung 6 – Politischer Rahmen der EU für Menschen mit Behinderungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit.

Aufgaben und Zuständigkeiten

09 Nach dem Vertrag⁹ liegen die Verantwortung und die Zuständigkeit für politische Maßnahmen in den Bereichen soziale Inklusion, Beschäftigung und Bildung primär bei den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten gestalten ihre nationalen politischen Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen nach Maßgabe ihres jeweiligen eigenen Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Diskriminierung und entsprechend ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.

10 In der Sozialpolitik besteht die Aufgabe der EU darin, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu unterstützen, zu koordinieren oder zu ergänzen. Daher wird die EU nur dann tätig, wenn die Mitgliedstaaten die Ziele allein nicht erreichen können, und unternimmt dabei nie mehr, als zur Erreichung der Ziele der EU-Verträge erforderlich ist.

11 Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Kommission ist für die EU-Politik für Menschen mit Behinderungen zuständig (einschließlich der Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung der einschlägigen Strategien). Diese Generaldirektion ist die zentrale Anlaufstelle für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, während die bereichsspezifisch zuständigen Generaldirektionen die Strategie 2021–2030 in ihren jeweiligen Politikbereichen umsetzen. Die Kommission überwacht auch die entsprechende Bereitstellung von Unionsmitteln, die hauptsächlich über den Europäischen Sozialfonds (ESF)¹⁰ für den Zeitraum 2014–2020 und den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)¹¹ für den Zeitraum 2021–2027 erfolgt. Dazu führt die Kommission Verhandlungen über Partnerschaftsvereinbarungen und die Programme der Mitgliedstaaten und nimmt die betreffenden Vereinbarungen und Programme an.

12 Verschiedene Stellen innerhalb der Kommission befassen sich mit der für Menschen mit Behinderungen relevanten EU-Politik. Die Taskforce für Gleichheitspolitik ist mit hochrangigen Vertretern aller Kommissionsdienststellen besetzt und der Kommissarin für Gleichheitspolitik unterstellt. Sie soll dafür sorgen, dass die Gleichstellung aller Menschen, einschließlich Menschen mit Behinderungen, von der Konzeption bis zur Umsetzung in allen Bereichen der Politik berücksichtigt wird. Die dienststellenübergreifende Gruppe zum Thema Behinderungsfragen unterstützt die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in allen Dienststellen der Kommission, und die Europäische Plattform für das Thema Behinderungen sorgt für

⁹ Artikel 4–6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

¹⁰ [Verordnung \(EU\) Nr. 1304/2013](#).

¹¹ [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

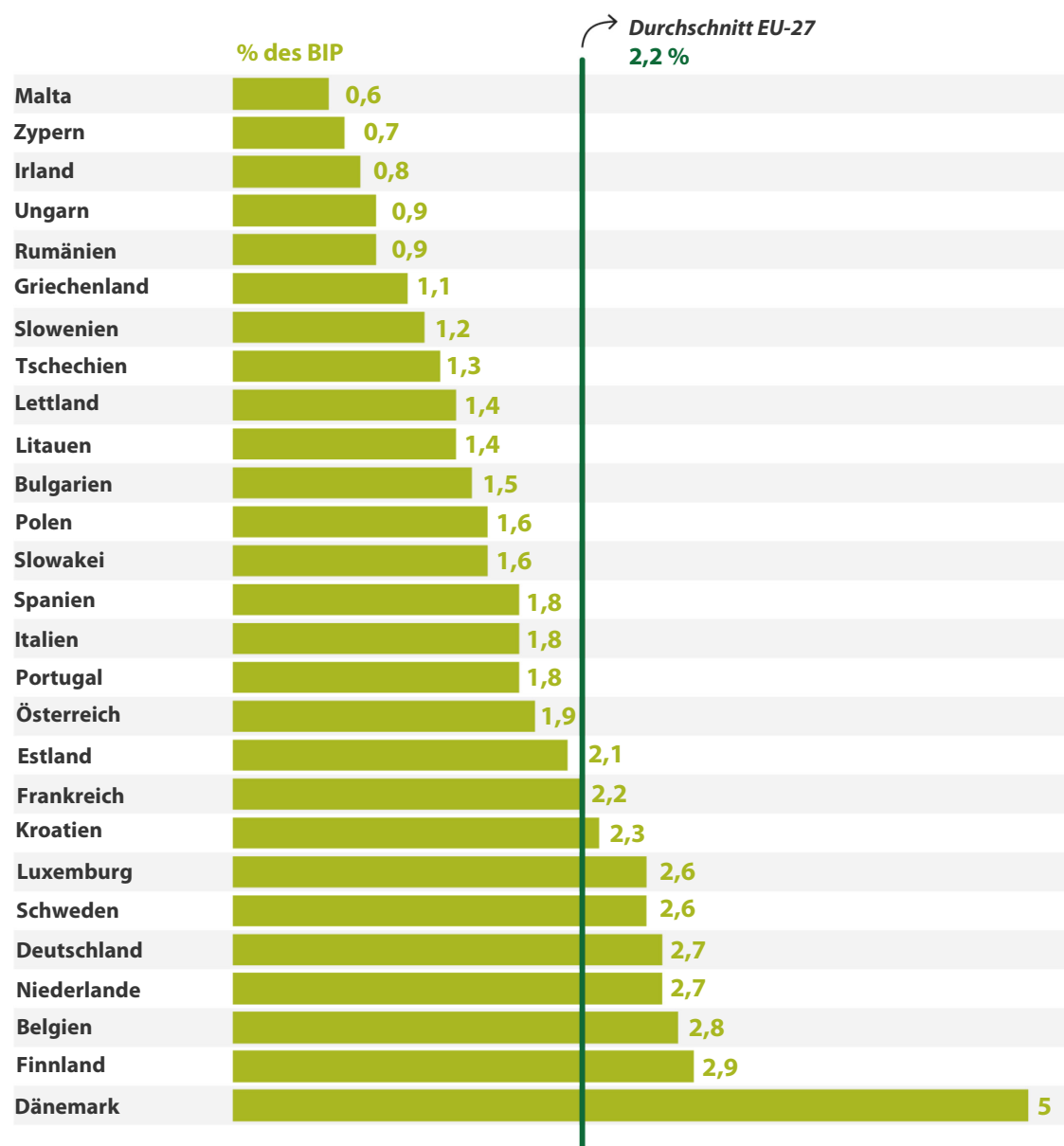
die Koordinierung zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft.

13 Außerdem wurden zwei EU-Agenturen besondere Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen übertragen: Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) bringt Fachwissen mit Blick auf Grundrechtsfragen ein. Eurofound steuert Fachwissen über den Zugang zu Sozialdienstleistungen und die Qualität der verfügbaren Leistungsangebote für Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten bei, insbesondere im Beschäftigungsbereich.

Bereitstellung von Finanzmitteln zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen auf EU- und auf nationaler Ebene

14 Ein großer Teil der Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten wird für Ausgaben im Bereich der Sozialpolitik aufgewendet. Eurostat zufolge liegt der Anteil der nationalen Ausgaben für die Sozialpolitik in der EU im Durchschnitt bei 22 % des BIP, rund ein Zehntel davon (2,2 % des BIP) entfällt auf den Bereich "Behinderungen". Bei dieser Ausgabenkategorie lag der prozentuale Anteil zwischen 0,6 % in Malta und 5 % in Dänemark (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Staatliche Ausgaben für Sozialschutzleistungen (Bereich "Behinderungen"), 2020 (in Prozent des BIP)



Quelle: Europäische Kommission.

15 Die Aufwendungen aus den nationalen Haushalten können in unterschiedlichem Umfang durch Unionsmittel aufgestockt werden. Eine Komponente des ESF+¹², des wichtigsten EU-Instruments für "Investitionen in Menschen" im Programmplanungszeitraum 2021–2027, wird unter geteilter Mittelverwaltung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten umgesetzt. Mit dem ESF+ wird das ESF-Programm des Zeitraums 2014–2020 fortgesetzt¹³, das als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie durch die Investitionsinitiativen CRII¹⁴/CRII+¹⁵ und REACT-EU¹⁶ ergänzt wurde.

16 Mit den Mitteln der ESF+-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung, von denen 25 % zur Förderung der sozialen Inklusion zu verwenden sind, können vielfältige Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten unterstützt werden. Mit der ESF+-Verordnung werden als spezifische Ziele die Förderung der aktiven Inklusion mit Blick auf die Verbesserung der Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und aktiven Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen sowie die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit verfolgt¹⁷.

17 Außerdem können Maßnahmen im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen im Programmplanungszeitraum 2021–2027 aus verschiedenen weiteren Finanzierungsquellen der EU unterstützt werden, u. a. aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds¹⁸ und der als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingerichteten Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)¹⁹ sowie über Erasmus+²⁰, das Europäische Solidaritätskorps²¹ oder das Programm "Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte" (CERV)²².

¹² [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

¹³ [Verordnung \(EU\) Nr. 1304/2013](#).

¹⁴ [Verordnung \(EU\) 2020/460](#).

¹⁵ [Verordnung \(EU\) 2020/558](#).

¹⁶ [Verordnung \(EU\) 2020/2221](#).

¹⁷ Artikel 4 der [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#).

¹⁹ [Verordnung \(EU\) 2021/241](#).

²⁰ [Verordnung \(EU\) 2021/817](#).

²¹ [Verordnung \(EU\) 2021/888](#).

²² [Verordnung \(EU\) 2021/692](#).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

18 Der Hof prüfte, ob Menschen mit Behinderungen durch die Maßnahmen der Kommission wirksam unterstützt werden. Im Einzelnen untersuchte der Hof,

- o ob die von den Mitgliedstaaten verwendeten Kriterien für die Zuerkennung des Behindertenstatus eine gegenseitige Anerkennung ermöglichen und – angesichts der Tatsache, dass die statistischen Daten der Mitgliedstaaten möglicherweise auf dem Behindertenstatus beruhen – ob diese Daten der Kommission zusammen mit EU-weiten Statistiken einen fundierten Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der EU vermittelt, der sich auf vergleichbare Informationen stützt;
- o ob die Kommission die EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 unter Berücksichtigung der bei der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020 festgestellten Defizite angemessen gestaltet hatte und ob in der Strategie 2021–2030 klare Ziele und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele beschrieben werden;
- o ob die verfügbaren Unionsmittel, einschließlich der befristeten Unterstützungsmaßnahmen für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 (CRII²³/CRII+²⁴ und REACT-EU²⁵), und die neuen Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 wirksam auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet waren und ob diese Mittel erfasst und nachverfolgt wurden, um deren Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu bewerten.

19 Die wichtigste vom Hof geprüfte Stelle war die Kommission, insbesondere die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration. Der Hof führte anhand der bei der Kommission verfügbaren Informationen, Daten, Unterlagen und Studien eine Analyse durch. Zudem konsultierte der Hof weitere relevante Interessenträger (Eurofound, die FRA und Organisationen der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene).

²³ [Verordnung \(EU\) 2020/460](#).

²⁴ [Verordnung \(EU\) 2020/558](#).

²⁵ [Verordnung \(EU\) 2020/2221](#).

20 Weitere Erkenntnisse erlangte der Hof bei Prüfbesuchen, die vor Ort in vier Mitgliedstaaten durchgeführt wurden (Spanien, Niederlande, Rumänien und Schweden). Der Hof orientierte sich bei seiner Auswahl an der gemeldeten Anzahl der Teilnehmer mit Behinderungen, die mit Mitteln aus dem ESF unterstützt wurden, sowie am Gesamtumfang der aus dem ESF bereitgestellten Mittel. In jedem dieser Länder befragte der Hof die zuständigen Behörden, Dachverbände der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen und andere relevante Stellen (z. B. Ombudspersonen oder staatliche Stellen mit Zuständigkeit für Menschen mit Behinderungen). Der Hof erörterte alle Probleme, die in die drei im Prüfungsumfang enthaltenen Bereiche fallen.

21 Da die Kommission die Unionsorgane aufgefordert hat, bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen mit gutem Beispiel voranzugehen, bezog der Hof das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union und den Gerichtshof der Europäischen Union in den Prüfungsumfang ein und untersuchte deren Vorgehensweisen in diesem Zusammenhang.

22 Der Hof schickte eine Umfrage an die genannten Unionsorgane, um Informationen über die bei ihnen beschäftigten Menschen mit Behinderungen zu erheben. Gegenstand der Umfrage waren Beschäftigungsstatistiken und Datenquellen, Organisationsstrukturen, ergriffene Maßnahmen und Aktionspläne zur Förderung der Inklusion sowie die bauliche und digitale Barrierefreiheit. Für den Europäischen Rechnungshof stellte der Hof die gleichen Informationen zusammen, um einen Vergleich aller Unionsorgane zu ermöglichen, für die das Statut der Beamten der Europäischen Union und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union gelten²⁶.

23 Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, um der großen Bedeutung dieses Themas für viele Unionsbürger Rechnung zu tragen. Das Europäische Parlament hat mehrfach sein Interesse an diesem Thema bekundet. Der Bericht wird früh genug vorliegen, um in die Halbzeitüberprüfung der Strategie 2021–2030 und der Mittel aus dem ESF+ für die Jahre 2024 und 2026 einfließen zu können.

24 Die Prüfung erstreckte sich auf die Programmplanungszeiträume 2014–2020 und 2021–2027 (bis Ende 2022).

²⁶ [Verordnung Nr. 31 \(EWG\) 11 \(EAG\)](#).

Bemerkungen

Die Kommission hat keinen fundierten Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der EU

25 Der Hof prüfte, ob die Kommission einen fundierten Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der EU hat. Dazu untersuchte er, ob die statistischen Daten auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene vergleichbar sind und ob die Kriterien der Mitgliedstaaten für die Zuerkennung des Behindertenstatus eine gegenseitige Anerkennung ermöglichen.

Die Definitionen und Kriterien für die Zuerkennung des Behindertenstatus in den Mitgliedstaaten sind nicht vergleichbar

26 Alle 27 Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien der Behindertenrechtskonvention, die eine Definition des allgemeinen Begriffs "Behinderung" enthält. Trotzdem werden je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Definitionen des Begriffs "Behinderung" und unterschiedliche Methoden zur Bewertung des Behindertenstatus verwendet²⁷. Hinsichtlich der Art und des Umfangs der Sozialleistungen für Menschen mit Behinderungen bestehen ebenfalls erhebliche Unterschiede.

27 *Table 1* bietet einen Überblick über die vier vom Hof besuchten Mitgliedstaaten. Rumänien und Spanien gehen bei der Bewertung und Feststellung des Behindertenstatus hauptsächlich von einer medizinischen Beurteilung aus, während in den Niederlanden und in Schweden der Unterstützungsbedarf anhand des Antrags der betroffenen Person ermittelt wird.

²⁷ Europäisches Parlament, [Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card](#), November 2022. Europäische Kommission, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), Abschlussbericht, 2021.

Tabelle 1 – Definition und Feststellung einer Behinderung in den vier besuchten Mitgliedstaaten

| Mitgliedstaat | Definition | Bewertungsprozess im Rahmen der Zuerkennung des Behindertenstatus |
|---------------|--|--|
| Spanien | Körperliche, psychische, geistige oder sensorische Beeinträchtigungen, die einer vollständigen und wirksamen gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft voraussichtlich entgegenstehen. | Die Bewertung wird nach einem multidisziplinären Ansatz vorgenommen, der eine medizinische, psychologische und berufsbezogene Bewertung der Behinderung umfasst; Voraussetzung für die Zuerkennung des Behindertenstatus ist die Bescheinigung einer Beeinträchtigung von mindestens 33 %. |
| Niederlande | Jede Beeinträchtigung, die den vollständigen Zugang zur Gesellschaft mit gleichen Chancen verhindert oder einschränkt. | Der Status wird nach dem individuellen Unterstützungsbedarf in verschiedenen Lebensbereichen bewertet. |
| Rumänien | Unmöglichkeit der Ausübung alltäglicher Aktivitäten unter normalen Umständen. | Leistungen werden nach vier Graden der Behinderung* gewährt, die größtenteils auf einer medizinischen Beurteilung beruhen. |
| Schweden | Funktionelle Beeinträchtigung der körperlichen, psychischen oder geistigen Fähigkeiten. | Der Status wird nach dem individuellen Unterstützungsbedarf bewertet und hängt vom physischen und/oder psychischen Zustand der Person ab. |

* Rumänien ist dabei, dieses System zu reformieren und zu modernisieren.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit.

28 Bei drei der vier besuchten Mitgliedstaaten stellte der Hof sogar innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats Unterschiede bei der Bestimmung des Behindertenstatus fest. Daher werden in den einzelnen Regionen und Gemeinden unter Umständen unterschiedliche Leistungen gewährt. In Rumänien wird die Politik zentral umgesetzt (siehe *Kasten 1*).

Kasten 1

Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen fallen innerhalb eines Landes unterschiedlich aus, je nachdem, wo die betroffene Person lebt

In den **Niederlanden** und in **Schweden** sind primär die Gemeinden und Regionen/Provinzen für die Umsetzung und Finanzierung der Unterstützung für Menschen mit Behinderungen zuständig. Die Ermittlung des Grades der Behinderung einer Person in der jeweiligen Umgebung obliegt den Gemeinden. Wenn sich eine Person entscheidet, von einer Gemeinde in eine andere Gemeinde umzuziehen, muss sie einen neuen Antrag auf Feststellung der Behinderung stellen und alle vor dem Umzug erhaltenen Hilfsmittel zurückgeben. Bei der erneuten Bewertung muss die vorherige Einstufung nicht unbedingt berücksichtigt werden. Daher kann es aufgrund der Beurteilung durch die neue Gemeinde vorkommen, dass die Person nicht mehr die gleichen Unterstützungsleistungen und Hilfsmittel erhält, obwohl sich an der Behinderung nichts geändert hat. Der Hof weist allerdings darauf hin, dass in letzter Zeit insbesondere in den Niederlanden einige Maßnahmen zur Koordinierung zwischen den Gemeinden durchgeführt wurden, um den Umzug von Menschen mit Behinderungen in eine andere Gemeinde zu erleichtern.

In **Spanien** ist das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung sowie auf die tatsächliche und wirksame Ausübung von Rechten durch Menschen mit Behinderungen in gleicher Weise, in der diese Rechte auch von anderen Bürgerinnen und Bürgern ausgeübt werden, im nationalen Allgemeinen Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre soziale Inklusion verankert. Für Sozialleistungen und -dienste hingegen sind ausschließlich die autonomen Gemeinschaften (Regionalverwaltungen) zuständig. Da diese zusätzlich zum Allgemeinen Gesetz spezifische regionale Gesetze und Vorschriften erlassen haben, werden Menschen mit Behinderungen innerhalb des Landes in unterschiedlichem Umfang unterstützt. Je nach der autonomen Gemeinschaft, in der die betroffenen Personen leben, werden Menschen mit Behinderungen also unterschiedliche Leistungen und sonstige Unterstützungsangebote gewährt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit.

29 Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten einen Behindertenstatus, der in einem anderen Mitgliedstaat gewährt wurde, nicht ohne Weiteres anerkennen²⁸. Dies kann dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen, die einen anderen Mitgliedstaat besuchen oder aus beruflichen Gründen, wegen eines Studiums oder aus anderen Gründen in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, unter Umständen nicht die gleiche Behandlung erfahren wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats, die sich in einer ähnlichen oder sogar in der gleichen Situation befinden. Da ihr Behindertenstatus von den Behörden eines anderen Mitgliedstaats möglicherweise nicht ohne Weiteres anerkannt wird, haben sie unter Umständen keinen gleichen Zugang zu Leistungen (z. B. Ermäßigungen für Museen oder Verkehrsmittel). Insoweit können Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit mit bestimmten Hindernissen konfrontiert sein.

Die EU-Statistiken lassen sich nicht mit den Statistiken vergleichen, die auf nationalen Definitionen beruhen

30 Eurostat liefert Daten zu verschiedenen Schlüsselbereichen, beispielsweise zur Zahl der Menschen mit Behinderungen sowie zur Beschäftigungslücke und zum Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen. Der Hof stellte fest, dass sich diese Schlüsselindikatoren für die Gleichstellung in den letzten Jahren EU-weit nicht wesentlich verbessert haben (siehe Ziffern **02**, **05** und **06**).

31 Eurostat erstellt das Datenmaterial auf der Grundlage von Selbstauskünften in mehreren Erhebungen, die Eurostat regelmäßig durchführt. Bei diesen Datenerhebungen hat der Hof einige Defizite festgestellt:

- Abdeckung: Mit der Methodik der Eurostat-Erhebungen werden ausschließlich in Privathaushalten lebende Personen ab einem Alter von 15/16 Jahren erfasst. Personen, die in Einrichtungen leben, sowie Kinder unter 15/16 Jahren werden somit nicht berücksichtigt. Mit der Erhebung von Daten über Kinder mit Behinderungen wurde erst 2021 begonnen (nachdem 2017 eine Piloterhebung durchgeführt wurde), und die Daten werden zurzeit verarbeitet;
- Granularität: Bei den Daten wird nur zwischen "leichten" und "schweren" Behinderungen unterschieden; eine weitere Aufschlüsselung nach Art der Behinderung (geistig, körperlich, sensorisch und psychisch) wird nicht vorgenommen;

²⁸ Europäisches Parlament, [Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card](#), November 2022. Europäische Kommission, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), Abschlussbericht, 2021.

- o Häufigkeit: Die Erhebungen zu Menschen mit Behinderungen werden mit unterschiedlicher Häufigkeit vorgenommen: Die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) beispielsweise wird jährlich durchgeführt, während die Europäische Gesundheitsbefragung (EHIS) bis 2019 nur alle fünf Jahre stattfand und nunmehr alle sechs Jahre geplant ist. Zudem werden, was die SILC betrifft, bestimmte Erhebungsmodule in unterschiedlicher Periodizität durchgeführt (je nach Thema alle drei bzw. sechs Jahre).

32 Die von Eurostat in seinen verschiedenen Erhebungen gesammelten Daten können nicht immer mit den spezifischen Daten abgeglichen werden, die von den Mitgliedstaaten oder von Regionen der Mitgliedstaaten aus verschiedenen Quellen oder im Rahmen unterschiedlicher Verwaltungsverfahren erhoben werden und sich zumeist auf Sozialleistungen beziehen. Das Fehlen vergleichbarer Kriterien beeinträchtigt die Verfügbarkeit von Daten über Menschen mit Behinderungen und deren Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten.

33 Europäische Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, wiesen ebenfalls auf das Fehlen belastbarer und vergleichbarer Daten hin. Das Europäische Behindertenforum erklärte²⁹, die Zahl der Menschen mit Behinderungen in der EU könne nur geschätzt werden, da keine aufgeschlüsselten und vergleichbaren Erhebungsdaten verfügbar seien. Sowohl das Europäische Behindertenforum als auch die Europäische Union der Gehörlosen (EUD) betonten die Notwendigkeit hochwertiger Daten über Menschen mit Behinderungen³⁰. Auch in einem Bericht der Vereinten Nationen über Behinderungen³¹ wird die Erhebung von Daten in verschiedenen Bereichen (z. B. Armut, Bildung oder Zugang zu Hygieneeinrichtungen) und deren Aufschlüsselung nach Art der Behinderung, Alter und Geschlecht befürwortet.

²⁹ <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>

³⁰ Stellungnahme der EUD zu öffentlichen Konsultationen zur **Datenerfassung – Europäische Bevölkerungsstatistik**).

³¹ Hauptabteilung der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, **Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, 2018**, 2019.

34 Die Kommission verpflichtete sich zur Entwicklung verschiedener Indikatoren, um Verbesserungen der Situation von Menschen mit Behinderungen in der gesamten EU anhand verfügbarer statistischer Daten messen zu können. Diese Indikatoren, die bis Ende 2023 bereitgestellt werden sollen, sollen Aufschluss über die Situation von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Lebensbereichen (Beschäftigung, Bildung, Sozialschutz, Lebensbedingungen, Gesundheit usw.) geben³². Bis dahin stützt sich die Kommission auf Studien und Bewertungen, die von anderen Stellen (z. B. von der FRA oder von Eurofound) *ad hoc* durchgeführt werden.

Die Strategie 2021–2030 enthält wichtige Inklusionsinitiativen, einige zentrale Probleme wurden jedoch noch nicht gelöst

35 Der Hof prüfte, ob in der Strategie der Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 ("Strategie 2021–2030") spezifische Prioritäten und Ziele definiert und die Ergebnisse der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020 ("Strategie 2010–2020") berücksichtigt wurden. Darüber hinaus untersuchte der Hof die flankierenden Maßnahmen der EU und den betreffenden Zeitplan. Zudem analysierte er eine Stichprobe von Leitinitiativen aus der Strategie 2021–2030, die in den Prüfungsumfang fielen und bereits abgeschlossen waren oder bis Ende 2023 abgeschlossen werden sollten.

36 Der Hof untersuchte insbesondere, ob die Kommission die gegenseitige Anerkennung von Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten fördert, um eine harmonisierte Umsetzung der Maßnahmen der Strategie 2021–2030 sicherzustellen und die Freizügigkeit von Menschen mit Behinderungen in der EU zu erleichtern. Ferner prüfte der Hof, wie die Unionsorgane beabsichtigen, beim Umgang mit Menschen mit Behinderungen mit gutem Beispiel voranzugehen.

³² COM(2021) 101 final.

Mit der Strategie 2021–2030 werden die Grundsätze der Behindertenrechtskonvention in konkrete Ziele und operative Maßnahmen überführt

37 In der Strategie 2021–2030³³ werden die Ziele und Maßnahmenschwerpunkte der EU für Menschen mit Behinderungen in Bezug auf Barrierefreiheit, ihre Rechte als Unionsbürger, Lebensqualität, gleichen Zugang und Nichtdiskriminierung sowie die weltweite Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen festgelegt. Dabei wird der Vielfalt der Behinderungen (langfristige körperliche, psychische, geistige oder sensorische Beeinträchtigungen) Rechnung getragen. Die Strategie 2021–2030 ist an sich allerdings kein rechtsverbindliches Instrument, sondern ein unverbindliches politisches Instrument, dessen Umsetzung auf koordinierten Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene beruht.

38 Mit der Strategie 2021–2030 werden die Grundsätze der Behindertenrechtskonvention in konkrete Ziele und operative Maßnahmen überführt – insbesondere sieben Leitinitiativen (siehe [Anhang I](#)) und 57 weitere Maßnahmen, die teilweise EU-Rechtsvorschriften unterliegen. Die Maßnahmen umfassen die Ausarbeitung von Leitfäden und Instrumentarien zu bestimmten Themen, die Überprüfung sonstiger bestehender Strategien, die für Menschen mit Behinderungen von Bedeutung sind, die Bewertung der Umsetzung von Rechtsvorschriften, die Erstellung von Studien zu verschiedenen Themen, die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung von Mitgliedstaaten und relevanten Interessenträgern in unterschiedlichen Angelegenheiten, einschließlich der Verwendung von Unionsmitteln, sowie Maßnahmen zur Überwachung der wirksamen Umsetzung der Strategie 2021–2030 durch einen spezifischen Rahmen und durch Indikatoren im Bereich Behinderungen. Bei etwa der Hälfte der ermittelten Maßnahmen wird innerhalb des Überwachungsrahmens der Kommission ein Zeitplan für die Durchführung vorgeschlagen. Die übrigen Maßnahmen sind mit den Hinweisen "laufende Maßnahme" oder "[Laufzeit] noch festzulegen" gekennzeichnet³⁴.

39 In der Strategie 2021–2030 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Angesichts der nachrangigen Zuständigkeit der EU (siehe Ziffer [09](#)) hat die Kommission allerdings keine Handhabe gegen Mitgliedstaaten, die die erforderlichen Maßnahmen nicht ergreifen.

³³ [COM\(2021\) 101 final](#).

³⁴ [2021–2030 Strategy Monitoring Framework](#).

In der Strategie 2021–2030 werden die meisten der bei der Bewertung der Vorgängerstrategie festgestellten Defizite behoben, einige zentrale Probleme wurden jedoch noch nicht gelöst

40 Mit der Strategie 2010–2020 wurden einige Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention in den Kontext der Europäischen Union übertragen und Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in acht wesentlichen Aktionsbereichen vorgeschlagen: Barrierefreiheit, Teilhabe, Gleichstellung, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, sozialer Schutz, Gesundheit und Maßnahmen im Außenbereich³⁵. In ihrer Bewertung³⁶ der Strategie 2010–2020 gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Strategie erheblich zur Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen beigetragen habe, vor allem auf EU-Ebene. Zur Strategie 2010–2020 wurde in der Bewertung festgestellt:

- Die Strategie hat zu einem Wandel hin zu einem menschenrechtsbezogenen Ansatz entsprechend den Grundsätzen der Behindertenrechtskonvention beigetragen.
- Sie hatte Auswirkungen auf die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen in der europäischen Gesetzgebung und Politik, insbesondere im Hinblick auf die Barrierefreiheit sowie auf Flug- bzw. Fahrgastrechte (z. B. im **europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit**³⁷, in der **Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Websites**³⁸ und in den Rechtsvorschriften über die Rechte von Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität³⁹).
- Sie hat durch die Umsetzung von Grundsatz 17 der europäischen Säule sozialer Rechte⁴⁰ und den Prozess des Europäischen Semesters dazu beigetragen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen in der EU auf institutioneller Ebene bereichsübergreifend berücksichtigt werden.

³⁵ "Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020: Erneuerter Engagement für ein barrierefreies Europa", **KOM(2010) 636 endgültig**.

³⁶ "Evaluation of the European Disability Strategy 2010–2020", **SWD(2020) 289 final**.

³⁷ **Richtlinie (EU) 2019/882**.

³⁸ **Richtlinie (EU) 2016/2102**.

³⁹ **Verordnung (EU) Nr. 181/2011** und **Verordnung (EU) Nr. 1177/2010**.

⁴⁰ Europäische Säule sozialer Rechte, Grundsatz 17 – Inklusion von Menschen mit Behinderungen, **SWD(2017) 201 final**.

- Sie hat eine stärkere Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen sowie der sie vertretenden Organisationen in Entscheidungsprozesse der EU bewirkt.

41 Bei der Bewertung wurden allerdings auch verschiedene Defizite festgestellt. Der Hof analysierte diese Defizite und untersuchte, wie die neue Strategie 2021–2030 diesbezüglich gestaltet wurde. Diese Analyse ergab, dass die festgestellten Defizite von der Kommission bei der Ausarbeitung der Strategie 2021–2030 größtenteils behoben wurden. Einige wesentliche Defizite sind allerdings auch in der aktuellen Strategie noch vorhanden (siehe [Tabelle 2](#)).

Tabelle 2 – Bei der Bewertung der Strategie 2010–2020 festgestellte Defizite und Behebung dieser Defizite in der Strategie 2021–2030

| Strategie 2010–2020: festgestellte Defizite | Gestaltung der Strategie 2021–2030 |
|---|---|
| Nicht vollständig im Einklang mit der Behindertenrechtskonvention | Im Einklang mit der Behindertenrechtskonvention |
| Begrenzte Bekanntheit der Strategie 2010–2020 (bei Bürgerinnen und Bürgern sowie bei politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene) und begrenzter Wissensaustausch | Vorschläge für Informationsmaßnahmen und für Maßnahmen zum Austausch von Erfahrungen, einschließlich Leitinitiative 6 zur Einrichtung der Plattform für das Thema Behinderungen |
| Begrenzte Fortschritte bei der Verbesserung der Barrierefreiheit | Vorschlag der Leitinitiative 1 (Ressourcenzentrum "AccessibleEU") und einer umfassenden Liste weiterer Maßnahmen |
| Begrenzte Fortschritte bei der Deinstitutionalisierung | Eigener Abschnitt zur Deinstitutionalisierung mit zwei Leitinitiativen (3 und 4) betreffend Leitlinien in Bezug auf eine unabhängige Lebensführung sowie "herausragende Sozialdienstleistungen" |
| Begrenzte Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen im politischen Entscheidungsprozess | Nutzung der Taskforce für Gleichheitspolitik, um die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen in allen Politikbereichen zu bewirken |
| Keine spezifische Berücksichtigung nicht sichtbarer Behinderungen und geistiger Behinderungen | Berücksichtigung in begrenztem Umfang; im Abschnitt über Barrierefreiheit werden nicht sichtbare Behinderungen aber nicht genannt |

| Strategie 2010–2020: festgestellte Defizite | Gestaltung der Strategie 2021–2030 |
|--|---|
| Nicht rechtsverbindlich | Defizit nicht behoben |
| Rechtliche Lücke beim Schutz vor Diskriminierung wegen einer Behinderung | Rechtliche Lücke noch nicht geschlossen; Fortschritte hängen von der Annahme der einschlägigen Rechtsvorschriften ab |
| Keine spezifischen Indikatoren zur Bewertung der Umsetzung | Die Entwicklung der Indikatoren ist noch nicht abgeschlossen |
| Keine Verknüpfung der Strategie mit Unionsmitteln und kein spezielles Budget für die Umsetzung der Strategie | Defizit nicht behoben (siehe Ziffern 43–45) |
| Keine Überarbeitung vorhandener einschlägiger Rechtsvorschriften | Defizit nicht behoben (siehe Ziffern 46–47) |
| Beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht ausreichend, um Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen zu schließen | Durchführung zusätzlicher Maßnahmen, u. a. Leitinitiative 5 zum Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen |
| Unterschiedlicher Kenntnisstand der Unionsorgane hinsichtlich der Belange von Menschen mit Behinderungen | Regelmäßige Sitzungen und regelmäßiger Austausch von Standpunkten; Kommission hat Personalstrategie zur Förderung von Vielfalt und Inklusion angenommen |
| Kein Überwachungsrahmen | Überwachungsrahmen im Mai 2022 veröffentlicht |

Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs zu den Strategien 2010–2020 und 2021–2030 auf der Grundlage der Bewertung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020, SWD(2020) 289 final.

42 Insgesamt hat die Kommission bei der Gestaltung der Strategie 2021–2030 die meisten der für die Strategie 2010–2020 festgestellten Defizite behoben, einige wesentliche Probleme wurden jedoch nicht gelöst. Die Analyse des Hofes ergab auch, dass die Strategie 2021–2030 im Einklang mit der Behindertenrechtskonvention steht und zusätzliche Maßnahmen enthält (u. a. sieben Leitinitiativen). Allerdings wurde nur für die Hälfte der Maßnahmen ein Abschlussdatum angegeben, was die Überwachung der tatsächlichen Umsetzung einschränken könnte.

Die Ziele der Strategie 2021–2030 sind nach wie vor nicht hinreichend mit den EU-Finanzierungsprogrammen verknüpft

43 In der Strategie 2021–2030 werden verschiedene Finanzierungsprogramme der EU genannt, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Strategie im Programmplanungszeitraum 2021–2027 nutzen können (siehe Ziffer [17](#)). Einige dieser Programme enthalten Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung der Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention in Bezug auf die Barrierefreiheit oder die Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen.

44 Dies gilt insbesondere für den ESF+ und den EFRE, aber auch für Erasmus+ und für das Programm CERV. Bei REACT-EU (einer Initiative zur Aufstockung der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 bis Ende 2022) wird auf Menschen mit Behinderungen nur im Zusammenhang mit Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse Bezug genommen. Für die ARF, aus der Mittel für den Zeitraum 2021–2026 bereitgestellt werden, werden solche Vorgaben nicht genannt; allerdings werden benachteiligte Gruppen und schutzbedürftige Menschen in den Anwendungsbereich der geförderten Maßnahmen einbezogen.

45 Bei den in der Strategie 2021–2030 genannten Finanzierungsprogrammen der EU für den Zeitraum 2021–2027 sind nicht immer Mittel speziell für die Erreichung der Ziele der Strategie vorgesehen. Dies wurde auch bei der Strategie 2010–2020 als Defizit bewertet.

Bislang hat die Kommission nicht überprüft, ob alle einschlägigen EU-Rechtsvorschriften mit der Behindertenrechtskonvention im Einklang stehen

46 In den Abschlussbemerkungen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2015⁴¹ wird der EU eine umfassende, bereichsübergreifende Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften empfohlen, um das Unionsrecht uneingeschränkt mit der Behindertenrechtskonvention in Einklang zu bringen. Auf die Notwendigkeit einer solchen Überprüfung wurde auch in den Stellungnahmen des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments zu einem kürzlich eingereichten Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments hingewiesen⁴². Das Europäische Behindertenforum hat in seinem Schattenbericht an die Vereinten Nationen⁴³ zwei Beispiele für

⁴¹ Vereinte Nationen, [Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities](#).

⁴² [2022/2026\(INI\)](#).

⁴³ Europäisches Behindertenforum, [Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee](#), Februar 2022.

Rechtsvorschriften im Bereich Verkehr genannt, die einer Überarbeitung bedürfen⁴⁴. Bislang wurde jedoch noch keine gründliche Überprüfung der EU-Rechtsvorschriften vorgenommen, um deren Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention sicherzustellen.

47 In einem früheren Bericht bewertete der Hof die Sicherstellung hochwertiger Konsultationen als Herausforderung für die Kommission⁴⁵. Im November 2021 aktualisierte die Kommission ihre Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung⁴⁶ und das dazugehörige Instrumentarium⁴⁷, um Konsultationen zu Belangen von Menschen mit Behinderungen aufzunehmen, insbesondere Instrument 29 (Grundrechte) und Instrument 30 (Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Einkommensverteilung, sozialer Schutz und Inklusion). Bei beiden Instrumenten wird die Notwendigkeit von Folgenabschätzungen betont, um negative Auswirkungen auf bestimmte Gruppen (z. B. Menschen mit Behinderungen) zu verhindern.

Verzögerungen bei zwei legislativen Fragen behindern Fortschritte bei Schlüsselementen der Strategie 2021–2030

48 In der Strategie 2021–2030 wird anerkannt, dass im Unionsrecht im Hinblick auf die Sicherstellung der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen sozialer Schutz, Gesundheitsfürsorge, Bildung und Zugang zu Produkten und Dienstleistungen, einschließlich des Zugangs zu Wohnraum, eine Lücke besteht. Nur für den Bereich Beschäftigung wurde mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁴⁸ eine EU-Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Diskriminierung wegen einer Behinderung geschaffen. In der Strategie 2021–2030 werden die Mitgliedstaaten allgemein aufgefordert, die Annahme des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den genannten Bereichen ("Gleichbehandlungsrichtlinie") zu ermöglichen. Die Annahme dieses vorgeschlagenen Rechtstexts durch den Rat ist nach wie vor unsicher, und ein Zeitrahmen wurde nicht genannt.

⁴⁴ [Verordnung \(EG\) Nr. 1107/2006](#) und [Verordnung \(EU\) Nr. 1300/2014](#).

⁴⁵ [Analyse 02/2020](#): Gesetzgebung in der Europäischen Union nach fast 20 Jahren "besserer Rechtsetzung".

⁴⁶ "Better Regulation Guidelines", [SWD\(2021\) 305 final](#).

⁴⁷ Europäische Kommission, [Better Regulation Toolbox](#), 2023.

⁴⁸ [Richtlinie 2000/78/EG des Rates](#).

49 Im Hinblick auf die Barrierefreiheit war die Verabschiedung des europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit⁴⁹ im Jahr 2019 ein wichtiger Schritt, um Menschen mit Behinderungen durch die Beseitigung von Barrieren, die durch unterschiedliche Vorschriften der Mitgliedstaaten entstanden sind, den Zugang zu Produkten und Dienstleistungen zu erleichtern. Nach dem Rechtsakt waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Rechtsakt bis zum 28. Juni 2022 in nationales Recht umzusetzen. 24 der 27 Mitgliedstaaten erhielten jedoch ein Aufforderungsschreiben wegen Nichtmitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen. Die drei Mitgliedstaaten, die ihre Maßnahmen mitgeteilt hatten – Dänemark, Italien und Estland –, erhielten 2023 ein Aufforderungsschreiben wegen unvollständiger Umsetzung⁵⁰.

50 Da die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen eine Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft ist, kann sich jede Verzögerung bei der Umsetzung dieses Rechtsakts nachteilig auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auswirken. Zudem ist im Rechtsakt zur Barrierefreiheit vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, ob die bauliche Umwelt die Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllt⁵¹. Nach Auffassung des Europäischen Behindertenforums⁵² reicht dies nicht aus, um einen EU-weit harmonisierten Ansatz zur Schaffung einer barrierefreien baulichen Umwelt für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen.

Bei den geprüften Leitinitiativen der Strategie 2021–2030 sind Fortschritte zu verzeichnen, ihre Auswirkungen können aber noch nicht bewertet werden

51 Der Hof analysierte drei Leitinitiativen, die bereits abgeschlossen sind oder bis Ende 2023 abgeschlossen werden sollen:

- o Leitinitiative 2: Vorschlag der Einführung eines europäischen Behindertenausweises, der in allen Mitgliedstaaten anerkannt wird (Ziffern [52–56](#));

⁴⁹ [Richtlinie \(EU\) 2019/882](#).

⁵⁰ Europäische Kommission, [Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren, Nichtumsetzung von EU-Rechtsvorschriften: Kommission leitet Schritte zur Gewährleistung der vollständigen und fristgerechten Umsetzung von EU-Richtlinien ein](#), 20. Juli 2022.

⁵¹ Artikel 4 Absatz 4 der [Richtlinie \(EU\) 2019/882](#).

⁵² Europäisches Behindertenforum, [Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee](#), Februar 2022.

- Leitinitiative 5: Vorlage eines Pakets zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderungen, mit dem die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen des Europäischen Semesters unterstützt werden (Ziffern [57–60](#));
- Leitinitiative 7: Annahme einer erneuerten Personalstrategie der Kommission, die Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfasst, um mit gutem Beispiel voranzugehen (Ziffern [61–69](#)).

Einführung des EU-Behindertenausweises: Wirksamkeit wird vom Anwendungsbereich und der gegenseitigen Anerkennung des Behindertenstatus abhängen

52 In der Strategie 2021–2030 wird als eine der Leitinitiativen die Einführung des EU-Behindertenausweises bis Ende 2023 vorgeschlagen (siehe [Anhang](#)). Diese Maßnahme wurde als Legislativvorschlag auch in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 aufgenommen. Die Initiative beruht auf den Ergebnissen eines Pilotprojekts, das im Zeitraum 2016–2018 zur Unterstützung der freiwilligen gegenseitigen Anerkennung des Behindertenstatus in den Bereichen Freizeit, Kultur, Sport und Verkehr in den acht teilnehmenden Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Eine ähnliche Initiative zum europäischen Parkausweis (für Menschen mit Behinderungen) wird seit 1998 erfolgreich durchgeführt⁵³.

53 Im Mai 2021 veröffentlichte die Kommission eine Studie⁵⁴, in der die Durchführung des Pilotprojekts insgesamt positiv bewertet wurde. Allerdings wurde in der Studie beispielsweise auch auf die folgenden Defizite hingewiesen:

- Die Teilnahme der Mitgliedstaaten und der Dienstleistungserbringer war freiwillig.
- Die Mitgliedstaaten konnten frei entscheiden, für welche der vier Sektoren die Vergünstigungen gewährt werden sollten; nur die Bereiche Kultur und Freizeit wurden in allen acht Mitgliedstaaten berücksichtigt.
- Es wurde kein zentrales Überwachungssystem für die tatsächliche Nutzung des Ausweises eingerichtet; daher beruhte die Analyse im Wesentlichen auf Informationen, die im Rahmen von Umfragen erhoben wurden.

⁵³ Empfehlung des Rates vom 3. März 2008 zur Anpassung der [Empfehlung 98/376/EG betreffend einen Parkausweis für Behinderte](#).

⁵⁴ Europäische Kommission, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), Abschlussbericht, 2021.

- Die Voraussetzungen für die Ausstellung des Ausweises waren je nach Mitgliedstaat unterschiedlich, da jeder Mitgliedstaat seine eigenen Kriterien festlegen konnte.

54 Im November 2022 veröffentlichte das Europäische Parlament eine Studie⁵⁵, in der die derzeitige Situation in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung des Status von Menschen mit Behinderungen beschrieben wird und die einige der einschlägigen Petitionen an das Europäische Parlament enthält. Außerdem werden einige Ansätze zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung erläutert, beispielsweise die Entwicklung eines gemeinsamen Kernstandards für die Bewertung von Behinderungen (siehe Ziffern **26–29**).

55 Bis zum Sommer 2023 soll die Kommission die verschiedenen Optionen für die Einführung des Behindertenausweises, einschließlich der Regelung durch einen Rechtsakt, in einer Folgenabschätzung prüfen. Auf der Grundlage dieser Folgenabschätzung plant die Kommission die Vorlage eines förmlichen Legislativvorschlags.

56 Der Hof betrachtet die Einführung des Ausweises als einen Schritt hin zur gegenseitigen Anerkennung von Menschen mit Behinderungen und zur Erleichterung ihrer Freizügigkeit innerhalb der EU. Welche Wirkung damit erzielt wird, hängt jedoch vom festgelegten Anwendungsbereich ab, und durch mögliche Asymmetrien bei der Bewertung der Kriterien für den Behindertenstatus, die von den verschiedenen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zuständigkeit in diesem Bereich festgelegt werden, kann diese Wirkung beeinträchtigt werden.

Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen: ein Schritt in die richtige Richtung, die Auswirkungen können aber noch nicht bewertet werden

57 Die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen in der EU ist seit 2014 – dem Jahr, in dem dieser Wert erstmals ermittelt wurde – in etwa gleich geblieben (siehe Ziffer **05**). Im September 2022 brachte die Kommission das Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen⁵⁶ als eine der Leitinitiativen der Strategie 2021–2030 auf den Weg, um die Situation zu verbessern. In der Ankündigung hieß es, dass die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen erhöht und die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen verringert werden müsse, um

⁵⁵ Europäisches Parlament, **Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card**, November 2022.

⁵⁶ **Joint Commission Services – Disability Platform Paper, Package to improve labour market outcomes of persons with disabilities (Disability Employment Package – "Employment Package")**.

die in der europäischen Säule sozialer Rechte beschriebenen Kernziele der EU zu verwirklichen. Die bis 2030 zu erreichenden einschlägigen EU-Kernziele bestehen in einer Verringerung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 15 Millionen, einer Beschäftigungsquote von mindestens 78 % aller Personen im Alter von 20–64 Jahren und der jährlichen Teilnahme von mindestens 60 % aller Erwachsenen an einer Ausbildungsmaßnahme.

58 Das vorgeschlagene Paket umfasst sechs Maßnahmenbereiche (jeweils mit spezifischen zu erzielenden Ergebnissen):

- Stärkung der Kapazitäten öffentlicher Stellen mit Blick auf Beschäftigungs- und Integrationsangebote;
- Förderung von Beschäftigungsperspektiven durch positive Maßnahmen und durch die Bekämpfung von Stereotypen;
- Sicherstellen angemessener Vorkehrungen, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsplatz gerecht zu werden;
- Sicherung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen;
- Sicherstellen beruflicher Rehabilitationsmaßnahmen bei Krankheit oder Unfall;
- Erschließen hochwertiger Arbeitsplätze in geschützten Beschäftigungsverhältnissen und Suchen nach Wegen in den offenen Arbeitsmarkt.

59 Bis Ende Februar 2023 hatte die Kommission jedoch nur das Toolkit zur Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen angenommen, mit dem eine Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse von Menschen mit Behinderungen bewirkt werden soll. Die Kommission erwartet, dass im Laufe des Jahres 2023 weitere Ergebnisse erzielt werden. Zudem fordert sie die Mitgliedstaaten in der Strategie 2021–2030 dazu auf, Ziele zur Verringerung der Beschäftigungslücke zwischen Personen mit und ohne Behinderung festzulegen.

60 Der Hof hält das Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen für einen Schritt in die richtige Richtung, der dazu beitragen könnte, die anhaltende Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen zu schließen. Die potenziellen Auswirkungen des Pakets auf die Beschäftigungslücke können jedoch erst beurteilt werden, sobald weitere Ergebnisse erzielt werden und mit deren praktischer Umsetzung begonnen wird.

Vorbildfunktion: Als Arbeitgeber setzen sich die Unionsorgane in ambitionierter Weise für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ein, nachweisbare Ergebnisse wurden allerdings nur in begrenztem Umfang erzielt

61 In der Strategie 2021–2030 verpflichtete sich die Kommission, bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit gutem Beispiel voranzugehen, und forderte andere Unionsorgane auf, diesem Beispiel zu folgen. Dazu nahm sie in die Strategie 2021–2030 eine Leitinitiative auf, die die Einführung einer neuen Personalstrategie vorsah. Diese Personalstrategie wurde im April 2022 angenommen⁵⁷.

62 Aus allen 27 Mitgliedstaaten beschäftigen die Unionsorgane Bedienstete, deren Beschäftigungsbedingungen im Statut der Beamten der Europäischen Union und in den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union geregelt sind⁵⁸. Ergänzend können die Unionsorgane eigene Systeme zur Anerkennung von Behinderungen einrichten.

63 Um zusätzliche Informationen über die Maßnahmen der Kommission und einiger weiterer Unionsorgane zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erlangen, ersuchte der Hof diese Organe, einen Fragebogen zu möglichen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen zu beantworten (siehe Ziffer 22).

64 Den Antworten zufolge treffen alle befragten Unionsorgane Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ihre Gebäude für Bürgerinnen und Bürger und Mitarbeiter mit Behinderungen zugänglich sind. Bei neuen Gebäuden haben die Organe die Barrierefreiheit bereits in der Planungsphase berücksichtigt. Probleme hinsichtlich der Barrierefreiheit bestehen häufiger bei älteren Gebäuden, beispielsweise bei Gebäuden in Brüssel. Diese entsprachen beim Erwerb den einschlägigen belgischen Rechtsvorschriften. Die Barrierefreiheit nach den heute geltenden EU-Normen erfordert aber zusätzliche Maßnahmen. In Bezug auf die digitale Barrierefreiheit unternahmen alle fünf befragten Unionsorgane durch Aktionspläne oder verschiedene andere Initiativen Schritte zur Verbesserung der Barrierefreiheit ihrer digitalen Umgebung.

65 Drei der fünf befragten Organe (der Rat, die Kommission und der Europäische Rechnungshof) gaben an, dass der Mangel an Daten über Bedienstete mit Behinderungen eines der Haupthindernisse bei der Sicherstellung guter Arbeitsbedingungen für ihr Personal sei. Insbesondere ist festzustellen, dass die

⁵⁷ Mitteilung an die Kommission – Eine neue Personalstrategie für die Kommission, **C(2022) 2229 final**.

⁵⁸ **Verordnung Nr. 31 (EWG) 11 (EAG)**.

Personalabteilungen nach den Vorschriften für Beschäftigungsverhältnisse bei den Unionsorganen nur dann von Behinderungen ihrer Bediensteten erfahren, wenn die Bediensteten sie freiwillig darüber informieren. Zudem gelten für alle übermittelten Daten die Datenschutzbestimmungen.

66 Der Hof stellte fest, dass die Unionsorgane in der Lage waren, Daten über die Anzahl der Anträge auf angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu erfassen. Diese Anträge vermitteln allerdings kein vollständiges Bild hinsichtlich der Anzahl der bei den Organen beschäftigten Menschen mit Behinderungen, da nicht alle Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen benötigen. Zudem können angemessene Vorkehrungen auch bei vorübergehenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen beantragt werden. Um dieser Schwierigkeit zu begegnen, hatten zwei der fünf befragten Organe (der Rat und die Kommission) bereits freiwillige Personalbefragungen durchgeführt, und zwei weitere (das Parlament und der Europäische Rechnungshof) beabsichtigten, in naher Zukunft solche Befragungen durchzuführen. Die Kommission führte eine Umfrage bei ihren eigenen Bediensteten sowie den Bediensteten der Exekutivagenturen und des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch und erhielt rund 10 000 Antworten (was einer Antwortquote von 22 % entspricht). 4,4 % der Umfrageteilnehmer gaben an, eine Behinderung zu haben, und 6,4 % erklärten, dass sie einen Angehörigen mit einer Behinderung betreuen⁵⁹.

67 Insgesamt beschäftigten die befragten Unionsorgane im Jahr 2022 rund 4 000 Praktikantinnen und Praktikanten. Die Anzahl der Praktikantinnen und Praktikanten mit Behinderungen ist allerdings nicht bekannt. In der Analyse des Hofes wurde außerdem festgestellt, dass drei der fünf befragten Organe ein Programm für positive Maßnahmen eingeführt haben (Maßnahmen zugunsten bestimmter Gruppen, um deren Benachteiligung gegenüber Mitbewerbern zu minimieren) und ein Organ die Einführung eines solchen Programms in Betracht zieht (siehe [Tabelle 3](#)). Nach Erkenntnissen des Hofes waren diese Programme für positive Maßnahmen jedoch hauptsächlich auf Praktikantinnen und Praktikanten ausgerichtet. Praktikantinnen und Praktikanten mit Behinderungen können sich auch an offenen Praktikumsprogrammen beteiligen. Derzeit führt nur ein Organ (das Parlament) ein Programm für positive Maßnahmen für Vertragsbedienstete durch.

⁵⁹ Europäische Kommission, "Survey on diversity, inclusion and respect at the workplace, report of the results" (Durchführung der Umfrage im März 2021).

Tabelle 3 – Programme für positive Maßnahmen und die entsprechenden Ziele der fünf Unionsorgane

| Organ | Praktikantinnen und Praktikanten mit Behinderungen (pro Jahr) | Vertragsbedienstete mit Behinderungen |
|------------------------------------|---|---|
| Europäisches Parlament | Ca. 30 (ca. 15 zweimal jährlich) | Im Jahr 2022 waren Mittel für sieben Menschen mit Behinderungen verfügbar (sechs Personen wurden eingestellt) |
| Rat der Europäischen Union | Sechs (drei, zweimal jährlich) | Aktionsplan erwogen |
| Europäische Kommission | Kein Aktionsplan | Kein Aktionsplan |
| Gerichtshof der Europäischen Union | Aktionsplan erwogen | Kein Aktionsplan |
| Europäischer Rechnungshof | Mindestens eine Person jährlich | Kein Aktionsplan |

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit.

68 Die Unionsorgane stellen ihr ständiges Personal auf der Grundlage einer erfolgreichen Teilnahme an Auswahlverfahren des Europäischen Amtes für Personalauswahl (EPSO) ein. Auf Antrag und auf der Grundlage eines ärztlichen Attests oder fachärztlichen Gutachtens trifft das EPSO angemessene Vorkehrungen für Bewerberinnen und Bewerber mit Behinderungen. Erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber werden in die Reservelisten für Dauerplanstellen aufgenommen. Das EPSO überwacht jedoch nicht, ob erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber mit Behinderungen von den Unionsorganen tatsächlich eingestellt werden, da sich der Auftrag des EPSO nicht auf die Einstellungsphase erstreckt.

69 Der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments hat die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union um Informationen über die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ersucht. Dies zeigt, dass entsprechende Berichte benötigt werden⁶⁰. In der Umfrage haben die Unionsorgane dem Hof keine vergleichbaren Daten über die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen übermittelt. Ihre internen Zahlen vergleichen sie nicht mit entsprechenden Informationen auf EU-Ebene.

Der Kommission liegen nur begrenzte Daten darüber vor, in welchem Umfang Unionsmittel für Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen bereitgestellt werden

70 Hinsichtlich der verfügbaren Unionsmittel, einschließlich der befristeten Unterstützungsmaßnahmen (CRII/CRII+ und REACT-EU), ging der Hof den folgenden Fragen nach:

- Konnte durch die Überwachung festgestellt werden, wie die Unionsmittel zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen beitragen?
- Konnte ermittelt werden, welche Unionsmittel für Menschen mit Behinderungen vorgesehen waren?
- Haben die horizontale grundlegende Voraussetzung für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention und die Empfehlungen des Europäischen Semesters dazu beigetragen, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen stärker berücksichtigt werden?

⁶⁰ Beispielsweise Frage 22 des [2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice](#).

Anhand des Überwachungsrahmens für beide Programmplanungszeiträume kann nicht beurteilt werden, ob die Unionsmittel zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beitragen

71 Da es keine entsprechende Ausgabenkategorie gibt, liegen der Kommission keine Informationen darüber vor, welche Mittel tatsächlich für spezifische Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen bereitgestellt werden. Nach Erkenntnissen des Hofes gilt dies sowohl für den ESF als auch für die Sofortmaßnahmen der EU (CRII/CRII+ und REACT-EU) und wird im Programmplanungszeitraum 2021–2027 auch so bleiben.

72 In den EU-Rechtsvorschriften ist ein gemeinsamer Outputindikator für "Teilnehmer mit Behinderung" vorgesehen⁶¹. Die Mitgliedstaaten müssen diesen Indikator jährlich melden. Für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 waren die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Zielvorgaben für die angestrebte Anzahl der Teilnehmer mit Behinderungen festzulegen. Eine solche Verpflichtung besteht auch für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 nicht.

73 Anhand dieses Indikators kann die Zahl der Menschen mit Behinderungen geschätzt werden, die von der EU Unterstützung erhalten haben. Mit dem Indikator kann die Kommission aber nicht ermitteln, in welchem Umfang Unionsmittel für Menschen mit Behinderungen bereitgestellt wurden. Für diese Zielgruppe wurde kein gemeinsamer Ergebnisindikator festgelegt. Daher ist es nicht möglich, über das Überwachungssystem die Informationen zu erlangen, nach denen beurteilt werden könnte, ob die Mitgliedstaaten ausreichende Anstrengungen unternommen haben, um Menschen mit Behinderungen zu erreichen.

74 Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 wurden den Mitgliedstaaten aus dem ESF über die thematischen Ziele 8 ("Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte"), 9 ("Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung") und 10 ("Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen") insgesamt 100 Milliarden Euro zugewiesen. Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen hätten im Rahmen aller drei thematischen Ziele finanziert werden können. Spezifische Daten über die Finanzierung einschlägiger Maßnahmen liegen aber nicht vor.

⁶¹ [Verordnung \(EU\) Nr. 1304/2013](#) und [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

75 Allerdings liegen mehr Informationen darüber vor, wie viele Menschen mit Behinderungen im Programmplanungszeitraum 2014–2020 über den ESF unterstützt wurden. Gemäß dem gemeinsamen Outputindikator "Teilnehmer mit Behinderung" wurden bis Ende 2021 EU-weit insgesamt 3,6 Millionen Teilnehmer über den ESF gefördert⁶². Nähere Informationen zu den vier besuchten Mitgliedstaaten sind **Kasten 2** zu entnehmen.

Kasten 2

Beispiele für ESF-Programme zugunsten von Menschen mit Behinderungen in den besuchten Mitgliedstaaten (je eines pro Mitgliedstaat)

Niederlande: aktive Inklusion zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten mit dem Ziel, die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen zu verbessern, die Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, einschließlich Menschen mit Behinderungen. Teilnehmer mit Behinderungen: 225 126.

Spanien: Integrationspfade zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen mit Blick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen über maßgeschneiderte Beschäftigungszentren. Teilnehmer mit Behinderungen (operationelles Programm "Soziale Inklusion"): 421 063.

Schweden: Inklusion im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt sowie Erwerb von Kompetenzen und Qualifikationen für Menschen mit Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt, einschließlich Menschen mit Behinderungen. Teilnehmer mit Behinderungen: 50 287.

Rumänien: Die Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen umfassten Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung und die Bereitstellung von Hilfsmitteln sowie Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Teilnehmer mit Behinderungen (operationelles Programm "Humankapital"): 13 670.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit und der offenen Datenplattform <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (Stand Februar 2023).

⁶² "Europäische Struktur- und Investitionsfonds, Zusammenfassender Bericht 2022 zu den jährlichen Programm-Durchführungsberichten für den Durchführungszeitraum 2014–2020", **COM(2023) 39 final**.

76 Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie, die im März 2020 begonnen hatte, führte die Kommission Maßnahmen ein, die die flexiblere Verwendung von Fördermitteln ermöglichen sollten (CRII und später CRII+) ⁶³, und stellte über NextGenerationEU ⁶⁴ zusätzliche Mittel für Programme im Zeitraum 2014–2020 (REACT-EU) ⁶⁵ bereit. In den internen Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten zur Verwendung der Soforthilfe werden Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen als Beispiele für Maßnahmen genannt, die finanziert werden können. Obwohl Menschen mit Behinderungen unverhältnismäßig stark von der Pandemie betroffen waren (siehe Beispiele in **Kasten 3**), werden sie jedoch nur als eine unter weiteren schutzbedürftigen/benachteiligten Gruppen genannt.

Kasten 3

Beispiele für Probleme von Menschen mit Behinderungen während der COVID-19-Pandemie in den besuchten Mitgliedstaaten

In den **Niederlanden** hatte die Entscheidung, Besuchern den Zugang zu Pflegeheimen und -einrichtungen zu verwehren und Tageszentren für Erwachsene und Kinder mit Behinderungen zu schließen, die schwersten Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen.

In **Spanien** wurden zahlreiche Unterstützungsangebote im Bereich der sozialen Dienste sowie in den Bereichen Bildung und Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen durch die Pandemie eingeschränkt, und Menschen mit Behinderungen wurden bei der Planung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie nicht immer berücksichtigt.

Schweden verzichtete während der Pandemie auf einen landesweiten Lockdown und beschränkte sich auf örtliche Lockdowns in bestimmten Bezirken und/oder Gemeinden. Daher hatten Menschen mit Behinderungen mitunter nur eingeschränkten Zugang zu Gesundheitsdiensten und konnten täglichen Aktivitäten nur in beschränktem Umfang nachgehen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit.

⁶³ **Verordnung (EU) 2020/460.**

⁶⁴ **Verordnung (EU) 2020/2094.**

⁶⁵ **Verordnung (EU) 2020/2221.**

77 Im weiteren Verlauf der Pandemie (2021) untersuchte die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters die Auswirkungen von COVID-19 auf Menschen mit Behinderungen. Im Synthesebericht der Kommission⁶⁶ wurde auf verschiedene Aspekte hingewiesen:

- unverhältnismäßig viele Todesfälle im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen, wenngleich nur sehr wenige aufgeschlüsselte Daten über Todesfälle infolge von COVID-19 bei Menschen mit Behinderungen verfügbar waren;
- Isolierung und Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen infolge der Beschränkungen zur Bekämpfung von COVID-19 (Besuchsverbote und Einstellung von Aktivitäten), von denen auch in der Gemeinschaft lebende Menschen mit Behinderungen betroffen waren;
- eingeschränkter Zugang zu Gesundheitsdiensten sowie zu Habilitations- und Rehabilitationsmaßnahmen aufgrund der Einstellung vieler "nicht wesentlicher" Dienste;
- vielfach Aussetzung oder Einschränkung von Sozialdienstleistungen und Unterstützungsangeboten;
- Online-Schulunterricht als mutmaßlich besondere Herausforderung für Kinder mit Behinderungen.

Die horizontale grundlegende Voraussetzung und die Empfehlungen des Europäischen Semesters haben möglicherweise nur begrenzte Auswirkungen auf die Finanzierung von Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen im Zeitraum 2021–2027

Es besteht die Gefahr, dass die Auswirkungen der horizontalen grundlegenden Voraussetzung nur begrenzt sind

78 Ebenso wie für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 sind in der Dachverordnung für den Zeitraum 2021–2027⁶⁷ Voraussetzungen für von der EU kofinanzierte Programme festgelegt. Diese sogenannten "grundlegenden Voraussetzungen" können horizontal (d. h. für alle spezifischen Ziele) anwendbar oder thematischer Art sein. Eine der horizontalen grundlegenden Voraussetzungen betrifft

⁶⁶ Europäische Kommission, [COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps](#), 2021.

⁶⁷ [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

die Umsetzung und Anwendung der Behindertenrechtskonvention, wodurch die Verwendung der betreffenden Unionsmittel an die Behindertenrechtskonvention geknüpft wird.

79 Gemäß dieser spezifischen horizontalen grundlegenden Voraussetzung muss in den Mitgliedstaaten ein nationaler Rahmen bestehen, der die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention gewährleistet; dies schließt Folgendes ein:

- Ziele mit messbaren Zielmarken, Datenerfassung und Überwachungsmechanismen;
- Vorkehrungen zur Gewährleistung, dass die Barrierefreiheitspolitik, die Rechtsvorschriften und die Standards bei der Ausarbeitung und Durchführung der Programme angemessenen Niederschlag finden;
- Vorkehrungen zur Berichterstattung an den Begleitausschuss über Fälle von Nichtvereinbarkeit von aus den Fonds unterstützten Vorhaben mit der Behindertenrechtskonvention und über gemäß den Vorkehrungen nach Artikel 69 Absatz 7 der Dachverordnung eingereichte Beschwerden bezüglich der Behindertenrechtskonvention.

80 Diese horizontale grundlegende Voraussetzung muss während des gesamten Programmplanungszeitraums 2021–2027 jederzeit erfüllt sein. Ansonsten übernimmt die Kommission keine Erstattung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem betreffenden spezifischen Ziel. Dies ist ein Fortschritt gegenüber dem Programmplanungszeitraum 2014–2020⁶⁸, als die entsprechende Vorbedingung (Ex-ante-Konditionalität) schlicht in einer ausreichenden Verwaltungskapazität zur Umsetzung und Anwendung der Behindertenrechtskonvention bestand und die Kommission nur zu Beginn des Programmplanungszeitraums prüfte, ob die Vorbedingungen erfüllt waren.

81 Der Hof stellte allerdings fest, dass die Kommission bei ihrer Bewertung der Einhaltung der horizontalen grundlegenden Voraussetzung lediglich prüfte, ob in den nationalen Strategien oder Aktionsplänen messbare Ziele festgelegt wurden. Eine rechtliche Verpflichtung zur Prüfung, ob die Ziele tatsächlich erreicht werden, besteht für die Kommission nicht. Insoweit ist diese horizontale grundlegende Voraussetzung eher eine administrative Voraussetzung für den Erhalt von Unionsmitteln als ein Instrument, mit dem eine gezieltere Verwendung der Mittel sichergestellt werden könnte.

⁶⁸ [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

In den Empfehlungen des Europäischen Semesters werden Menschen mit Behinderungen nur bedingt berücksichtigt

82 Gemäß den Vorschriften für den Programmplanungszeitraum 2021–2027⁶⁹ müssen die Mitgliedstaaten den im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen Vorrang einräumen und angemessene Ressourcen zur Bewältigung dieser Herausforderungen bereitstellen. Diese Anforderung ist für die Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in der EU jedoch nur von begrenzter Bedeutung.

83 In der Analyse des Hofes wurde festgestellt, dass in der Mitteilung zum Frühjahrspaket des Europäischen Semesters 2022 Menschen mit Behinderungen nur zweimal erwähnt werden, einmal im Zusammenhang mit Gruppen, die unverhältnismäßig stark von COVID-19 betroffen sind, und einmal im Zusammenhang mit der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Keine der im Rahmen des Europäischen Semesters formulierten länderspezifischen Empfehlungen für die Jahre 2020 oder 2022 bezog sich ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen, obwohl diese Gruppe unverhältnismäßig stark von COVID-19 betroffen war. In den länderspezifischen Empfehlungen 2020 wurden benachteiligte Gruppen (zu denen auch Menschen mit Behinderungen gerechnet werden könnten) nicht berücksichtigt. Im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen 2022 erhielten lediglich vier Mitgliedstaaten eine Empfehlung zu benachteiligten Gruppen. Gleichzeitig erhielten 26 von 27 Mitgliedstaaten eine identische Empfehlung zu schutzbedürftigen Gruppen im Zusammenhang mit Energiepreiserhöhungen.

84 Bei der Analyse des Hofes wurde ferner festgestellt, dass Bezugnahmen auf Menschen mit Behinderungen in den Länderberichten in der Regel sehr allgemein gehalten waren und sich beispielsweise auf die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen oder das Armutsrisiko und die Feststellung eines Handlungsbedarfs beschränkten. In den nationalen Reformprogrammen der vier besuchten Mitgliedstaaten wird in unterschiedlichem Umfang auf geplante Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen verwiesen. Die Verweise auf Menschen mit Behinderungen in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmentwürfen der vier besuchten Mitgliedstaaten bezogen sich überwiegend auf die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Themen. Daher betrafen die Bemerkungen der Kommission zu den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen 2021–2027 in erster Linie die Einbeziehung der horizontalen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Barrierefreiheit.

⁶⁹ [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

85 Von den vier Mitgliedstaaten, die während der Prüfung besucht wurden, hat nur Rumänien für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 eine eigene Priorität für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Bei den im Entwurf des Programms "Inklusion" für den Zeitraum 2021–2027 vorgesehenen Maßnahmen stehen hauptsächlich die Verbesserung der Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen sowie assistive Technologien, Dienste zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen und Beschäftigungsmaßnahmen im Vordergrund. In Schweden richtet sich das nationale ESF+-Programm an Arbeitssuchende, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt schwierig ist, einschließlich Menschen mit Behinderungen. Sowohl die Niederlande als auch Spanien werden weiterhin Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durchführen, die ähnlich gestaltet sein werden wie die Maßnahmen des Programmplanungszeitraums 2014–2020.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

86 Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die praktischen Auswirkungen der EU-Maßnahmen auf die Situation von Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten begrenzt waren. In den letzten Jahren waren in der EU keine wesentlichen Verbesserungen in Bezug auf die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen oder das Armutsrisiko für Menschen mit Behinderungen – zwei der wichtigsten Gleichstellungsindikatoren auf EU-Ebene – zu verzeichnen.

87 Mit Blick auf die verfügbaren Daten zu Menschen mit Behinderungen stellte der Hof fest, dass die unterschiedlichen Kriterien für die Bewertung des Behindertenstatus in den einzelnen Mitgliedstaaten (und Regionen) ein zentrales Problem sind, das die Kommission daran hindert, sich einen fundierten Überblick zu verschaffen (siehe Ziffer 26).

88 Wie eine Behinderung eingestuft wird, hängt von der Auslegung und Anwendung der Kriterien durch die zentralen oder dezentralen Behörden der Mitgliedstaaten ab. Die einzigen vergleichbaren Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene beruhen auf Erhebungen, in denen die Teilnehmer ihren Behindertenstatus selbst angeben. Bei diesen Erhebungen stellte der Hof Defizite in Bezug auf Granularität, Abdeckung und Häufigkeit fest. Daher decken diese Daten sich nicht immer mit den von den Mitgliedstaaten erhobenen Verwaltungsdaten, wodurch länderübergreifende Vergleiche in der EU schwierig sind. Diese Unterschiede hinsichtlich des Datenmaterials können die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus in der EU erschweren. Daher ist der Verwaltungsaufwand für Menschen mit Behinderungen, die in einen anderen Mitgliedstaat reisen oder aus beruflichen Gründen, wegen eines Studiums oder aus anderen Gründen in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, unter Umständen höher als für Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats. Die Kommission hat die EU-Politik in diesem Bereich mit Blick auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen konzipiert. Hochwertige und vergleichbare Informationen aus den Mitgliedstaaten sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die EU-Politik zur Sicherstellung der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen überwacht werden kann (siehe Ziffern 26–34). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 1 – EU-weit mehr Daten erheben, die vergleichbar sind

Die Kommission sollte mehr Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen erheben, die in Bezug auf Abdeckung, Granularität und Häufigkeit vergleichbar sind, um eine Grundlage für die Ermittlung der Auswirkungen und der Wirksamkeit der politischen Maßnahmen der EU zu haben, mit denen die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen sichergestellt werden soll.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025.

89 Im Jahr 2010 leitete die Kommission die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020 ein, mit der die soziale Inklusion und das Wohlergehen von Menschen mit Behinderungen verbessert werden und diese in die Lage versetzt werden sollten, ihre Rechte uneingeschränkt wahrzunehmen. Mit dieser Strategie wurden einige Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Kontext der Europäischen Union übertragen und Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in acht vorrangigen Bereichen vorgeschlagen: Barrierefreiheit, Teilhabe, Gleichstellung, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, sozialer Schutz, Gesundheit und Maßnahmen im Außenbereich (siehe Ziffer [40](#)).

90 Bei der EU-Strategie für Menschen mit Behinderungen 2021–2030 wurden die Defizite der Vorgängerstrategie größtenteils behoben. Der Hof stellte fest, dass die Strategie im Einklang mit der Behindertenrechtskonvention steht und neue Maßnahmen vorsieht, u. a. sieben Leitinitiativen. Allerdings wurde nur für die Hälfte der Maßnahmen ein Abschlussdatum festgelegt, was die Überwachung der tatsächlichen Umsetzung einschränken könnte. Zudem wurden einige zentrale Probleme, die zumindest teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, noch nicht gelöst. Die Strategie 2021–2030 ist nach wie vor nicht hinreichend mit der Bereitstellung von Unionsmitteln verknüpft, und die Kommission hat noch nicht überprüft, ob alle einschlägigen EU-Rechtsvorschriften mit der Behindertenrechtskonvention im Einklang stehen. Dass die Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie ins Stocken geraten ist und der Rechtsakt zur Barrierefreiheit in den Mitgliedstaaten nur schleppend umgesetzt wird, steht Fortschritten bei der Verwirklichung der Schlüsselemente der Strategie 2021–2030 entgegen (siehe Ziffern [41–50](#)). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 2 – Fortschritte bei der Überprüfung und Verabschiedung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften erzielen, um die Einhaltung der Behindertenrechtskonvention sicherzustellen

Die Kommission sollte

- a) schrittweise überprüfen, ob die für die Strategie 2021–2030 maßgeblichen EU-Rechtsvorschriften mit der Behindertenrechtskonvention im Einklang stehen;
- b) angemessene Maßnahmen ergreifen, um den Rat bei der Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie zu unterstützen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2030 (Ende der Laufzeit der aktuellen Strategie) für die Überprüfung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Behindertenrechtskonvention; Ende 2024 für die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie.

91 Um die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen zu schließen, wurden in der Strategie 2021–2030 im Rahmen des Beschäftigungspakets für Menschen mit Behinderungen mehrere Maßnahmen angekündigt, deren Auswirkungen jedoch noch nicht bewertet werden können. Darüber hinaus wird in der Strategie 2021–2030 die Einführung eines europäischen Behindertenausweises als Schritt hin zur gegenseitigen Anerkennung des Behindertenstatus in der EU vorgeschlagen. Die Wirksamkeit dieses Schritts wird jedoch vom festgelegten Anwendungsbereich abhängen. Die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus wäre ein Beitrag zur Verbesserung der Barrierefreiheit im Hinblick auf die Freizügigkeit von Menschen mit Behinderungen innerhalb der EU (siehe Ziffern [52–60](#)). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 3 – Auf die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus hinarbeiten

Die Kommission sollte unter Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit mit den Mitgliedstaaten auf die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus innerhalb der EU (für Kurzaufenthalte in den EU-Mitgliedstaaten) hinarbeiten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025.

92 Die Kommission hat sich die ambitionierte Verpflichtung auferlegt, hinsichtlich der Barrierefreiheit und der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen mit gutem Beispiel voranzugehen. Außerdem hat sie die anderen Unionsorgane aufgefordert, vergleichbare Anstrengungen zu unternehmen. Bislang lässt sich anhand der verfügbaren Daten aber noch nicht beurteilen, ob die Unionsorgane ihre ambitionierten Ziele in Bezug auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in ihren Personalbestand erreicht haben (siehe Ziffern [61–69](#)). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 4 – Fortschritte hinsichtlich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bei den Unionsorganen messen und darüber berichten

Die Unionsorgane sollten mit gutem Beispiel vorangehen und

- a) die Fortschritte bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den jeweiligen Personalbestand messen;
- b) regelmäßig (vorzugsweise alle zwei Jahre) unter umfassender Einhaltung der Datenschutzvorschriften über die Fortschritte berichten, indem sie ihre eigenen Daten mit entsprechenden Informationen auf Unionsebene sowie nach Möglichkeit auf Ebene der Mitgliedstaaten vergleichen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025.

93 Weder im Finanzierungsrahmen der EU für 2014–2020 noch im Finanzierungsrahmen für 2021–2027 ist eine gesonderte Ausgabenkategorie für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Daher ist der Überwachungsrahmen der Kommission auch nicht auf die Bereitstellung von Informationen dazu ausgelegt, inwieweit Unionsmittel zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beitragen. Für beide in dieser Prüfung berücksichtigten Zeiträume ist nach den EU-Rechtsvorschriften ein gemeinsamer Outputindikator für "Teilnehmer mit Behinderung" vorgesehen. Es gibt jedoch keinen gemeinsamen Ergebnisindikator, der Aufschluss darüber geben würde, wie Unionsmittel zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beigetragen haben (siehe Ziffern [71–77](#)).

94 Bei der Programmplanung der kohäsionspolitischen Fonds für den Zeitraum 2021–2027 müssen die Mitgliedstaaten Anforderungen wie die horizontale grundlegende Voraussetzung für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention und die Empfehlungen des Europäischen Semesters erfüllen. Der Hof stellte fest, dass die beiden Instrumente im Hinblick auf eine bessere Ausrichtung der Unionsmittel auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in den besuchten Mitgliedstaaten möglicherweise nur begrenzte Auswirkungen haben, da diese nur unzureichend berücksichtigt werden (siehe Ziffern **78–85**).

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 28. Juni 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhang

Leitinitiativen der Strategie 2021–2030 und aktueller Stand

| | Leitinitiative | Geplant für | Stand |
|---|---|-------------|---|
| 1 | Einführung des europäischen Ressourcenzentrums "AccessibleEU", das eine bessere Kohärenz der Maßnahmen zur Barrierefreiheit und einen leichteren Zugang zu einschlägigem Wissen gewährleisten soll. | 2022 | <p>Die Kommission hat den Vertrag für das Zentrum "AccessibleEU" unterzeichnet, mit dem die Vorarbeiten eingeleitet wurden, und mehrere Präsentationen und Veranstaltungen organisiert.</p> <p>Die Kommission berät zudem über den Entwurf eines Normungsauftrags zur Entwicklung von Normen für Produkte und Dienstleistungen zur Umsetzung des Rechtsakts zur Barrierefreiheit.</p> |
| 2 | Vorschlag zur Einführung eines europäischen Behindertenausweises, der in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden soll. | 2023 | <p>Die Kommission hat mit den Mitgliedstaaten und mit Organisationen der Zivilgesellschaft Gespräche über dieses Thema aufgenommen.</p> <p>Diese Maßnahme wurde als Legislativvorschlag in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 aufgenommen.</p> |
| 3 | Bereitstellung von Leitlinien, in denen den Mitgliedstaaten Verbesserungen in Bezug auf die Ermöglichung eines unabhängigen Lebens und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gemeinschaft empfohlen werden. | 2023 | Die Kommission führt Vorbereitungsarbeiten durch, u. a. Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und einschlägigen Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten. |

| | Leitinitiative | Geplant für | Stand |
|---|---|-------------|--|
| 4 | Entwicklung eines europäischen Qualitätsrahmens für herausragende Sozialdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen. | 2024 | Umsetzung hat noch nicht begonnen. |
| 5 | Vorlage eines Pakets zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderungen, mit dem die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen des Europäischen Semesters unterstützt werden. | 2022 | Abgeschlossen. Das Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen wurde veröffentlicht. |
| 6 | Einrichten der Plattform für das Thema Behinderungen unter Mitwirkung der nationalen Kontaktstellen, von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und der Kommission, um die Umsetzung der Strategie 2021–2030 sowie nationaler Strategien zugunsten von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. | 2021 | Abgeschlossen. Die Plattform für das Thema Behinderungen wurde im Oktober 2021 eingerichtet, und die erste Sitzung im Rahmen der Plattform fand am 15. Dezember 2021 statt. |
| 7 | Annahme einer erneuerten Personalstrategie der Kommission, die Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfasst. | 2022 | Abgeschlossen. Die Strategie wurde im April 2022 veröffentlicht. |

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Überwachungsrahmens der Kommission.

Abkürzungen

CRII/CRII+: *Coronavirus Response Investment Initiative* (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise bzw. Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise)

EPSO: *European Personnel Selection Office* (Europäisches Amt für Personalauswahl)

ESF: Europäischer Sozialfonds

ESF+: Europäischer Sozialfonds Plus

Eurofound: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen)

FRA: *European Union Agency for Fundamental Rights* (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)

REACT-EU: *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas)

Glossar

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: EU-Agentur zum Schutz der in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte, Werte und Freiheiten.

Ergebnisindikator: Werte, die zur Messung der mit geförderten Projekten erzielten Ergebnisse oder der auf der Ebene eines operationellen Programms erzielten Ergebnisse herangezogen werden.

Europäische Säule sozialer Rechte: Rahmen zur Gewährleistung von neuen und wirksameren sozialen Rechten für die Bürgerinnen und Bürger der Union.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: EU-Agentur, die Informationen, Beratung und Fachwissen zu sozialen, beschäftigungs- und arbeitsbezogenen Themen bereitstellt.

Europäisches Semester: jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten vorgibt.

Habilitation: Prozess der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen beim Erwerb oder bei der Verbesserung von Fähigkeiten und Funktionen für das tägliche Leben.

Länderspezifische Empfehlungen: jährliche Orientierungshilfe, die die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu ihren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorlegt.

Operationelles Programm: Rahmen für die Durchführung EU-finanzierter Kohäsionsprojekte in einem bestimmten Zeitraum, der die Prioritäten und Ziele widerspiegelt, welche in Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt wurden.

Outputindikator: messbare Variable zur Erlangung von Informationen, anhand derer Produkte oder Leistungen eines Projekts bewertet werden können.

Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention): Im Jahr 2007 unterzeichnete die EU die Behindertenrechtskonvention, die im Januar 2011 in Kraft trat. Die Behindertenrechtskonvention ist ein internationales rechtsverbindliches Instrument, mit dem Mindeststandards für die Rechte von Menschen mit Behinderungen festgelegt werden. 22 der 27 EU-Mitgliedstaaten haben auch das Fakultativprotokoll zum

Übereinkommen ratifiziert, in dem ein Verfahren für Individualbeschwerden vorgesehen ist. Die EU als solche hat dieses Protokoll nicht ratifiziert.

Ziele für nachhaltige Entwicklung: Im Jahr 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen ihre Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die anschließend von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. In den Zielen für nachhaltige Entwicklung werden Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit den Zielen 4 (Bildung), 8 (Wachstum und Beschäftigung), 10 (Gleichstellung), 11 (Barrierefreiheit menschlicher Siedlungen) und 17 (Datenerhebung) ausdrücklich erwähnt. Bei anderen Zielen wird auf Personen in schwierigen Lagen (und somit auch auf Menschen mit Behinderungen) Bezug genommen.

Antworten des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union, der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs der Europäischen Union

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-20>.

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-20>.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Stef Blok, Mitglied des Hofes. Herr Blok wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Johan Adriaan Lok und der Attachée Laurence Szwajkajzer, den Leitenden Managern Pietro Puricella und Maria Eulàlia Reverté I Casas, der Aufgabenleiterin Aleksandra Klis-Lemieszonek und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Luis de la Fuente Layos. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marjeta Leskovar und Nils Odins. Iulia-Mihaela Vlădoianu leistete linguistische Unterstützung. Olga Ioannidou, die Beauftragte des Hofes für Vielfalt und Inklusion, leistete Unterstützung in Angelegenheiten, die Gleichstellung und Inklusion betrafen.



Von links nach rechts: Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté I Casas, Pietro Puricella, Marjeta Leskovar.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den **Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs** über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz **Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)** zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtssinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-0680-2 | ISSN 1977-5644 | doi: 10.2865/172611 | QJ-AB-23-020-DE-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-0255-2 | ISSN 1977-5644 | doi: 10.2865/275387 | QJ-AB-23-020-DE-N |

Etwa ein Viertel der Bürgerinnen und Bürger der EU hat nach eigenen Angaben eine Behinderung. Die EU hat mehrere Strategien angenommen, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, Unterstützung für Menschen mit Behinderungen bereitzustellen. Der Hof prüfte, ob die Kommission wirksame Maßnahmen ergriffen hatte, um Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Die EU-Maßnahmen in diesem Bereich hatten nur begrenzte Auswirkungen, und die Schlüsselindikatoren hatten sich nicht wesentlich verbessert. Die Mitgliedstaaten verwenden für die Zuerkennung des Behindertenstatus unterschiedliche Kriterien, und die statistischen Daten sind nicht vergleichbar. Dies kann eine gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus erschweren. In der Strategie 2021–2030 werden zwar Ziele vorgegeben, aber einige Probleme wurden noch nicht gelöst, und das vorhandene Überwachungssystem gibt keinen Aufschluss darüber, in welcher Weise Unionsmittel zur Verbesserung des Lebens von Menschen mit Behinderungen beitragen. Der Hof empfiehlt der Kommission, in größerem Umfang vergleichbare Daten zu erheben, auf die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus hinzuwirken und zu überprüfen, ob die Rechtsvorschriften der Union mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Einklang stehen. Darüber hinaus empfiehlt der Hof den Unionsorganen, zu messen, welche Fortschritte sie bei der Einstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen machen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors