

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des
Behindertengleichstellungsrechts**

Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ)

Dezember 2015

A. Einleitung

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) nimmt im Folgenden zu dem mit Datum vom 09.11.2015 vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts“ Stellung. Das FbJJ begrüßt, dass die Bundesregierung nach der Evaluation zügig die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) anstrebt. Gleichwohl wäre nach den Erfahrungen mit dem BGG eine Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gleichstellungsvorschriften im BGG mit den zivilrechtlichen im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und dem Benachteiligungsverbot in § 81 Abs. 2 SGB IX wünschenswert gewesen. Insbesondere die Beschränkung des Benachteiligungsverbot in § 81 Abs. 2 SGB IX auf schwerbehinderte Menschen ist weder durch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) noch durch die Umsetzung der EU-Richtlinie (Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) bzw. ihrer Umsetzung in § 1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gedeckt.

Die Chance, die bisher leer laufende Vorschrift des § 5 BGG über das Zustandekommen von Zielvereinbarungen zu verbessern, durch eine Verknüpfung der Verpflichtung der Unternehmen und Unternehmensverbände über wirksame Zielvereinbarungen zur Herstellung der Barrierefreiheit mit den Behindertenverbänden zu verhandeln mit der Verpflichtung zur Herstellung ‚angemessener Vorkehrungen‘, greift der Entwurf nicht auf.

Durch die Einschränkung der Zielbestimmung auf den Bereich der Bundesverwaltung und der bundesunmittelbaren Körperschaften in § 1 Abs. 2 – 4 BGG-neu wird die Chance zur Verbindung öffentlich-rechtlicher Barrierefreiheitsverpflichtungen mit denen des für die Allgemeinheit wichtigeren privaten Bereichs vertan. Gleichwohl ist es begrüßenswert, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen künftig eine Benachteiligung sein soll.

Die Aufhebung der Beschränkung der Barrierefreiheit auf „große“ Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Bundes in § 8 BGG ist ebenso ein Fortschritt wie Verpflichtung zum nachträglichen Abbau von Barrieren ihrer Gebäude und die Erweiterung auf die Anmietung von Gebäuden. Damit wird die UN-BRK zu einem wesentlichen Teil umgesetzt.

Bei den Vorschriften zum Einsatz von Gebärdensprachdolmetschern und zur Leichten Sprache ist der Wille erkennbar, die Kommunikation mit Trägern der öffentlichen Gewalt zu verbessern. In der Praxis hat sich häufig die Frage nach dem Beginn eines Verwaltungsverfahrens gestellt. Häufig wurden die Leistungen erst im Widerspruchsverfahren bereitgestellt.

Die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Barrierefreiheit könnte die künftige Beratung der Träger der öffentlichen Gewalt verbessern. Gleichwohl bleibt im Dunkeln, was die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See hierfür qualifiziert. Ob ein solcher Träger konfliktbereit ist, z.B. die Krankenkassen bei der Hinwirkungspflicht zur Erbringung barrierefreier Sozialleistungen nach § 17 Abs. 1 Nr. 4, 2. HS SGB I zu klarerem Handeln gegenüber den Kassenärztlichen Vereinigungen zu bringen, erscheint zweifelhaft. Auch hier wäre eine stärkere Einbeziehung des § 17 SGB I in das Novellierungsvorhaben wünschenswert gewesen. Die Verweigerung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung der Leistungserbringer und eine strikte

Pflicht zur Barrierefreiheit bei der Zulassung von Erbringern von Sozialleistungen oder bei dem Abschluss von Leistungsverträgen, wäre eine notwendige Umsetzung des Art. 9 UN-BRK. Hier besteht daher Nachbesserungsbedarf.

Das FbJJ hat erhebliche Zweifel, ob die Regelung des Schlichtungsverfahrens in § 16 BGG-neu die durchschlagende Wirkung erzielt wie in Österreich. Dazu wäre eine Ausweitung des Schlichtungsverfahrens auf Private erforderlich. Durch die Zuständigkeit der Länder für das Bauordnungsrecht könnte sich hier eine Chance für die Novellierung der Landesgleichstellungsgesetze ergeben. Eine Verknüpfung mit den zivilrechtlichen Vorschriften auf Bundesebene über das AGG oder die Vorschrift zu den Zielvereinbarungen könnte hier die Richtung vorgeben.

Die Ansiedlung der/des Beauftragten für die Belange behinderter Menschen beim Bundestag wäre sowohl rechtspolitisch als auch eine Pflicht zum Konsens bei dem Auswahlverfahren eine sinnvolle Änderung, die die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der beauftragten Person stärken würde. Hier sei auf landesrechtliche Regelungen in Schleswig-Holstein und Bremen verwiesen. Die sanktionslose Nichtbeteiligung der/des Beauftragten wäre so wenigstens möglich.

In der Kürze der Zeit zur Stellungnahme konnte eine umfassende Beurteilung des Entwurfes und die Formulierung von Verbesserungsvorschlägen nicht erfolgen. Diese Stellungnahme ist daher als erste Anregung gedacht, im Gesetzgebungsverfahren doch noch weitergehende Novellierungsüberlegungen einzubeziehen.

B. Zu den Vorschriften im Einzelnen

I. Artikel 1 Reform des BGG

Zu § 1

Der Verzicht auf die Erwähnung der besonderen Bedürfnisse in Absatz 1 ist unproblematisch. Die Formulierung diene dem Wunsch psychisch Kranker, ihre spezifischen Bedürfnisse extra erwähnt zu bekommen. Eine rechtliche Folge ist daraus nicht abzuleiten, da die Ziele in Satz 1 vollständig dargestellt werden.

Den Geltungsbereich in Absatz 2 zu bestimmen, dient der Rechtsklarheit.

Die Erweiterung des Geltungsbereiches in Absatz 3 auf beherrschte Unternehmen, Zuwendungsempfänger von institutioneller Förderung als Soll-Vorschrift ist sachgerecht und verhindert ein Ausweichverhalten durch Ausgründung (wie z.B. der Übertragung der elektronischen Kommunikation auf Private).

Abs. 4 macht deutlich, dass auch im Ausland für deutsche Vertretungen der Barrierefreiheitsstandard des Bundes gilt.

Zu § 2

Die Erweiterung des Schutzbereiches behinderter Menschen, die wegen anderer Gründe (z.B. Hautfarbe, Flüchtlingsstatus, ethnischer Herkunft oder Religionszugehörigkeit) diskriminiert werden ist sehr zu begrüßen.

Zu § 3

Die Überschrift entspricht nicht dem Inhalt der Norm. Es wird nicht Behinderung, sondern es werden ‚Behinderte Menschen‘ definiert. NRW hat in seinem Entwurf zu einem Ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-

Westfalen in § 3 die Überschrift auf ‚Menschen mit Behinderungen‘ geändert. Ansonsten sind alle Elemente der UN-BRK in der Definition enthalten. In diesem Gesetz wäre die Voraussetzung der Langfristigkeit verzichtbar, da auch Menschen mit vorübergehenden Beeinträchtigungen (z.B. Rollstuhlnutzung nach einem Skiunfall) Anspruch auf die barrierefreie Nutzung der öffentlichen Angebote haben sollten. Die Begriffe ‚Beeinträchtigung‘, ‚Barrieren‘ und ‚Wechselwirkung‘ bleiben unbestimmte Rechtsbegriffe, die an einem anderen Ort (z.B. im SGB IX) definiert werden sollten. Ob mit der Änderung von ‚behinderten Menschen‘ aus ‚Menschen mit Behinderungen‘ ein Erkenntnisgewinn oder anderer Vorteil verbunden ist, kann bezweifelt werden. Er verschleiert die Unterscheidung von ‚Behinderung‘ und ‚Beeinträchtigung‘, die für die UN-BRK konstitutiv ist. Der Verzicht auf den ‚Lebensalter typischen Zustand‘ ist zu begrüßen und vermeidet eine alterstypische Diskriminierung.

Zu § 4

Durch die Erweiterung der Barrierefreiheitsdefinition um die ‚Auffindbarkeit‘ wird sie an die Bedürfnisse Sehbehinderter und an verschiedene Definition in Landes-BGG angepasst. Die Definition hat sich im Übrigen weitgehend bewährt und sollte daher (anders wie NRW) beibehalten werden.

Zu § 5

Mit der weitgehenden Beibehaltung der Zielvereinbarungsvorschrift, wird eine Chance vertan, dieses Instrument wirksamer zu machen. Bisher können die Behindertenverbände zwar Verhandlungen über die Barrierefreiheit von den Unternehmen und Unternehmensverbänden einfordern. Der Abschluss von Vereinbarungen verbleibt aber deren Wohlwollen geschuldet. An diesem Wohlwollen hat es in der Praxis fast immer gefehlt. Die Verknüpfung der Verhandlungspflicht mit einem Abschlusszwang bei ‚angemessenen Vorkehrungen‘, abgemildert durch ein Schlichtungsverfahren vor der Verbandsklage, könnte im privaten Bereich die Barrierefreiheit wesentlich verbessern. Ein Blick nach Österreich zeigt, welche starke Wirkung von einem Schlichtungsverfahren auch im Bereich privater Unternehmen ausgeht. Ich empfehle dringend hier nachzubessern.

Zu § 6

Sprachlich findet eine Verwechslung von ‚Beeinträchtigung‘ und ‚Behinderung‘ statt (s. Definition in § 3 BGG). Dieses muss bei einer klaren Trennung dieser Elemente beachtet und daher angepasst werden. Die Zusammenfassung der beiden Sätze ist sinnvoll.

Zu § 7

Durch die Aufnahme des Geltungsbereiches in § 1 gewinnt diese Vorschrift zur Benachteiligung an Klarheit. Durch die Bezugnahme in Absatz 1 auf den Diskriminierungskatalog im § 3 AGG werden die Europäischen Gleichstellungsvorschriften auch für diesen Personenkreis umgesetzt.

Mit der Legaldefinition der ‚Angemessenen Vorkehrungen‘ und Definition als Benachteiligung in Absatz 2, ist ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der UN-BRK sowie der Rechtsprechung des BVerfG getan. Bedauerlich ist die Beschränkung auf die Träger öffentlicher Gewalt. Eine Verknüpfung mit den Anforderungen an Private sollte im AGG erfolgen oder zumindest über die Zielvereinbarungsregelung in § 5 erfolgen.

Die übrigen Vorschriften sind nicht zu beanstanden und übernehmen das bisherige Recht.

Zu § 8

Der Wegfall der Einschränkung auf ‚zivile‘ und ‚große‘ Neu-, Um- und Erweiterungsbauten ist zu begrüßen.

Die neu aufgenommene Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit und zur Berichterstattung in Absatz 2, sowie die Erweiterung auf die Anmietung ist zu begrüßen und entspricht den Anforderungen der UN-BRK. Eine Frist für die Nachrüstung wäre wünschenswert.

Zu § 9

Die Anpassungen in § 9 sind durchweg sinnvoll.

Zu § 10

Die Änderung in Satz 2 macht deutlich, dass die Erforderlichkeit nicht noch extra von der Verwaltung zu prüfen ist. Dieses stellt die Rechtslage klar-

Zu § 11 neu

Die Aufspaltung der Verpflichtung zur vermehrten Bereitstellung von Informationen in Leichter Sprache mit dieser Novellierung und dem weitergehenden Anspruch in § 11 ab dem Jahr 2018 in Art. 2 dieses Gesetzes erscheint nicht sinnvoll. Vielmehr sollte schon jetzt ein Rechtsanspruch auf Erläuterung in leichter Sprache – und nicht nur eine Verpflichtung der Träger öffentlicher Gewalt – formuliert werden. Im Unterschied zu den Hör- und Sprachbeeinträchtigten wird auch nach 2018 kein individualrechtlicher Anspruch, sondern nur eine Verpflichtung konstituiert, bei der unklar bleibt, was passiert, wenn sie verletzt wird. Hier sprachlich einen Unterschied zwischen den Betroffenenengruppen zu machen, könnte die Rechtsprechung zu differenten Entscheidungen veranlassen. Dieses sollte vermieden werden. Insbesondere die Soll-Vorschrift lässt die Frage offen, wann diese Verpflichtung auf Verlangen nicht erfüllt werden muss. Auch wird wieder die Unterscheidung von geistiger ‚Behinderung‘ und ‚Beeinträchtigung‘ nicht beachtet.

Zu § 12 neu

Die Neufassung des § 12 neu bzw. § 11 alt beseitigt Unsicherheiten, ob die Barrierefreiheit nur gegenüber den Besuchern oder auch gegenüber den Beschäftigten eingehalten werden muss. Insbesondere bei den Fachprogrammen fehlt es häufig an Barrierefreiheit. Behinderte Beschäftigte können bisher nur nach § 81 Abs. 4 Nr. 4 und 5 SGB IX Anpassungen als Beschäftigte verlangen. Blinde sind aber bereits von der Bewerbung ausgeschlossen, wenn sie künftig mit barrierefreien Fachprogrammen arbeiten sollen. Dieses hat z.B. Bedeutung für blinde Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im Bereich der Sozialhilfe (Open-Prosoz) oder Jugendhilfe (OK-Jug). Die Vorschrift ist daher sehr zu begrüßen.

Zu § 13 neu

Die Vorschrift zu § 13 neu zur Einrichtung einer Fachstelle des Bundes für Barrierefreiheit ist zu begrüßen, wenngleich die Ansiedlung bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See überraschend ist, weil sich dieser Träger durch besondere Kompetenz in diesem Bereich zumindest bis jetzt nicht hervorgetan hat. In wie weit Träger der öffentlichen Gewalt des Bundes diese Beratung in Anspruch nehmen werden, auch wenn sie durch eine nachgeordnete Körperschaft erbracht wird, bleibt abzuwarten.

Zu § 14 neu

Neben den Folgeänderungen und sprachlichen Anpassungen fehlt hier die Aufnahme des neuen § 11. Es erschließt sich nicht, warum Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen schlechter als Hör- und Sehbeeinträchtigte gestellt werden sollen.

Zu § 15 neu

Es fehlt die Berücksichtigung des neuen § 11 (s.o.) in Absatz 1. Der Katalog von Verbandsklagemöglichkeiten sollte überprüft werden. Wegen der gewachsenen Bedeutung des Regionalisierungsgesetzes für den ÖPNV sollte z.B. dort eine Verbandsklagebewährte Pflicht zur Barrierefreiheit eingeführt werden. Ebenso wäre zu überprüfen, warum bisher keine Verbandsklagen zum Erfolg geführt haben und warum z.B. das Eisenbahnbundesamt die Einhaltung der Normen zur Barrierefreiheit in § 2 Abs. 3 EBO nicht als eigene Aufgabe begreift. Die Mehrzahl der Personen befördernden Eisenbahnunternehmen hat bisher keine Programme zur Herstellung der Barrierefreiheit der Bahnanlagen und Fahrzeuge vorgelegt, obwohl diese Rechtsnorm seit 13 Jahren in Kraft ist. Die Frage ist bisher auch, wer Adressat der Klage ist oder sein sollte. Eine Verpflichtung der Eisenbahnunternehmen zur Herstellung der Barrierefreiheit oder zum Abschluss von Zielvereinbarungen nach § 19d LuftVG besteht nicht.

Neben der Feststellungsklage in § 15 Abs. 1 Satz 1 neu sollten die anderen Klagearten zugelassen werden.

Die Einfügung des ‚Unterlassens‘ in Absatz 2 Satz 1, 2 und 4 dient der Rechtsklarheit.

Zu § 16 neu

Die Einführung einer unabhängigen Schlichtungsstelle bei der Behindertenbeauftragten des Bundes und das verbindliche Schlichtungsverfahren wird begrüßt.

Zu §§ 17 und 18 neu

Die Ansiedlung der/des Beauftragten bei der Bundesregierung bzw. beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte überprüft werden. Aus praktischen und demokratietheoretischen Gründen wäre eine Zuordnung zum Bundestag besser. Die Erfahrungen in Schleswig-Holstein und Bremen zeigen, dass so die Unabhängigkeit und Bedeutung der Funktion gestärkt werden kann. Sowohl beim Berufungsverfahren als auch bei den Rechten gegenüber den behördlichen Stellen sollte man sich an den Vorschriften des Bremer Landes-BGG orientieren.

Zu § 19 neu

Mit der Aufnahme der Fördervorschrift wird der UN-BRK hinsichtlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft Rechnung getragen. Wichtig ist hierbei, dass sich die Förderung vor allem an die Selbstvertretungsorganisationen richtet.

II. Artikel 2 Reform des BGG ab 2018

Eine Aufteilung der Reform des Rechts auf Leichte Sprache in zwei Schritten wird nicht als sinnvoll angesehen. Im Übrigen gelten die Ausführungen zu § 11neu und §§ 14 und 15 neu.

III. Artikel 3 Reform des SGB I

Die Reform des § 17 SGB I sollte sich nicht nur auf sprachliche Anpassungen und den Verweis auf § 11 BGG beschränken. Dort sollte die ‚Hinwirkungspflicht‘ der Sozialleistungsträger auf die barrierefreie Erbringung der Sozialleistungen konkretisiert werden und z.B. die Neuzulassung von Ärzten und Therapeuten durch die Kassenärztliche Vereinigung von einer barrierefreien Praxis abhängig gemacht werden. Es ist nicht erkennbar, dass die Sozialleistungsträger ihre vertragsrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft haben, die barrierefreie Erbringung von Sozialleistungen zu vereinbaren.

Wenn geistig beeinträchtigte Menschen den Hörbeeinträchtigten gleichgestellt werden sollen, dann muss ein entsprechender Rechtsanspruch wie § 17 Abs. 2 SGB I dort geschaffen werden. Der jetzige Absatz 2a neu beschränkt sich nur auf das Sozialverwaltungsverfahren. Die Unterstützung z.B. bei der medizinischen Aufklärung vor einer Operation oder einer weitreichenden Behandlung muss mit dem Anspruch auf leichte Sprache mitumfasst werden.

IV. Artikel 4 Reform des SGB X

Entsprechendes gilt für das SGB X.

V. Artikel 5 bis 7

Kein Kommentar erforderlich.