

**Stellungnahme
des Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V.
zu dem Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung
des Behindertengleichstellungsrechts (BGG-neu)**

I) Vorbemerkung

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen (bvkm) sind 250 regionale Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, in denen etwa 28.000 Mitgliedsfamilien organisiert sind. Der überwiegende Teil der vertretenen Menschen ist von einer frühkindlichen cerebralen Bewegungsstörung betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um körperbehinderte Menschen, deren Leben sich kaum von dem nichtbehinderter unterscheidet, als auch um Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen, die ein Leben lang auf Hilfe, Pflege und Zuwendung angewiesen sind.

Grundsätzlich begrüßt der bvkm die mit dem BGG-neu verbundene Zielsetzung, der von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten und seit dem 26. März 2009 innerstaatlich verbindlichen UN-BRK Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu verschaffen. Auch die Ziele der Novellierung, bei der Herstellung von Barrierefreiheit sukzessive weiter voranzukommen und Lücken im Recht bei der barrierefreien Kommunikation für Menschen mit geistigen Behinderungen zu schließen, werden vom bvkm begrüßt. An vielen Stellen geht die Novellierung des BGG nach Auffassung des bvkm jedoch nicht weit genug. Durch viele Finanzierungsvorbehalte, unbestimmte Rechtsbegriffe, Soll-Vorschriften und Einschränkungen stellt das BGG-neu an vielen Stellen eher eine Absichtserklärung dar, als eine echte Anspruchsgrundlage für Menschen mit Behinderung.

Zu bemängeln ist gerade auch die unzureichende Verpflichtung der Privatwirtschaft zur Barrierefreiheit. Das BGG-neu verpflichtet vorrangig Träger öffentlicher Gewalt. Private werden nur in einem sehr begrenzten Rahmen unmittelbar über das Zuwendungsrecht einbezogen. Dies reicht nicht aus, weil sich für Private außerhalb des Zuwendungsrechts keinerlei unmittelbare Rechte und Pflichten ergeben. Das BGG-neu geht ohne die Anbindung privater Wirtschaftsakteur an der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderung vorbei und verstößt auch gegen die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses vom 17. April 2015, welcher in Nummer 21 und 22 für Deutschland gerade bindende Verpflichtungen für

private Unternehmen zur Barrierefreiheit fordert. Zu den einzelnen Regelungen wie folgt:

II) Zu § 1 BGG-neu: Ziel und Verantwortung der Träger öffentlicher Gewalt

Aus der Sicht des bvkm ist es zu begrüßen, dass in § 1 Abs. 2 BGG-neu eine Erweiterung der Verpflichteten auch auf Beliehene und sonstige Bundesorgane, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, aufgenommen wurde.

Auffällig ist jedoch, dass die Überschriften des § 1 BGG-neu in der Klartextfassung und in dem Referentenentwurf unterschiedlich gefasst sind. In der Klartextfassung heißt es „Ziel und Geltungsbereich“, im Referentenentwurf hingegen „Ziel und Verantwortung der Träger öffentlicher Gewalt“. Da die Überschrift des Klartextes sprachlich suggerieren könnte, dass sich das BGG-neu ausschließlich auf öffentlich-rechtliche Institutionen beziehen könnte, was angesichts der Regelung in § 5 BGG-neu nicht der Fall ist, plädiert der bvkm dafür, die Überschrift des Referentenentwurfes zu verwenden. Sie ist offener und erweckt nicht den Eindruck, der Geltungsbereich des Gesetzes bezöge sich nur auf öffentlich-rechtliche Träger.

Nach Auffassung des bvkm sollten darüber hinaus auch sämtliche Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt i.S.d. § 1 Abs. 3 S. 2 BGG-neu an die Einhaltung der Grundzüge des BGG geknüpft werden und nicht nur solche, die an institutionelle Zuwendungsempfänger geleistet werden – unter Umständen auch mit der Einführung einer Untergrenze von Förderungssummen (siehe z.B. Landesgleichstellungsgesetze Rheinland-Pfalz und Brandenburg).

Der bvkm kritisiert jedoch, dass die Privatwirtschaft durch die Neuregelung des § 1 Abs. 3 BGG-neu nur sehr marginal in die Verantwortung genommen wird. Dies stellt ein sehr großes Defizit des Referentenentwurfes dar und widerspricht letztendlich auch dem General Comment des UN Fachausschusses zur BRK vom 22. Mai 2014, welcher die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Anbietern von Gütern und Dienstleistungen bei der Herstellung von Barrierefreiheit ausdrücklich ablehnt. Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass § 1 Abs. 3 S.1 und 2 BGG-neu zudem nur als „Soll“- Vorschrift ausgestaltet sind und nicht als „Muss“-Vorschrift. Zudem enthält der Gesetzestext an dieser Stelle sehr viele unbestimmte Rechtsbegriffe, was in der Praxis zu Rechtsstreitigkeiten führen wird.

III) Zu § 2 BGG-neu: Frauen mit Behinderungen, Mehrdimensionalität

Der bvkm begrüßt die explizite Nennung von Frauen mit Behinderung, ebenso der Mehrdimensionalität. Unklar bleibt jedoch, was unter „Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung“ zu verstehen sein soll. Der bvkm plädiert hier für eine gesetzliche Konkretisierung, da sonst zu befürchten ist,

dass ohne eine solche Konkretisierung in § 2 BGG-neu eine tatsächliche Verbesserung der Situation von Frauen mit Behinderung nicht herbeigeführt wird. In Betracht käme beispielsweise die Nennung von Anlaufstellen bei Gewaltdelikten gegenüber Frauen mit Behinderung.

Begrüßt wird auch die explizite Aufnahme der Berücksichtigung von Mehrfachdiskriminierungen in § 2 Abs. 2. BGG-neu. Vor dem Hintergrund der enorm steigenden Praxisrelevanz von Mehrfachdiskriminierungen sollte das Thema jedoch nicht nur mit einem Verweis auf § 1 AGG-neu aufgegriffen werden. Vielmehr sollte der Wortlaut des § 1 Abs. 2 BGG-neu die einzelnen Benachteiligungsaspekte auch konkret aufzeigen. Es wird daher vorgeschlagen, den Gesetzestext zumindest wie folgt zu fassen:

Abs. 2: Unabhängig von Abs. 1 sind die besonderen Belange von Menschen mit Behinderung, die von Benachteiligung wegen einer Behinderung und wenigstens eines weiteren in § 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes genannten Grundes (aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Identität), betroffen sein können, zu berücksichtigen und bestehende Benachteiligungen zu beseitigen.“

Darüber hinaus hält es der bvkm aufgrund der besonderen Interessenlage von Kindern mit Behinderung für erforderlich, dass ein eigener Absatz für Kinder mit Behinderung in § 2 BGG-neu aufgenommen wird.

IV) Zu § 3 BGG-neu: Behinderungsbegriff

Der bvkm begrüßt die Neufassung grundsätzlich, weil durch die Neufassung das veränderte Verständnis von Behinderung gemäß der BRK verankert wird: Nicht die individuelle Beeinträchtigung, sondern die behindernden umwelt- und einstellungsbedingten Faktoren rücken in den Focus. Es ist Aufgabe des BGG, diese behindernden Faktoren anzugehen und Barrierefreiheit konsequent herzustellen. Nach Auffassung des bvkm geht die Neufassung des Behinderungsbegriffes im BGG-neu jedoch nicht weit genug. Es sollte vielmehr der Behinderungsbegriff der BRK übernommen werden. Es ist daher auch auf die „volle, und wirksame“ und nicht nur auf die „gleichberechtigte Teilhabe“ abzustellen. In der Gesetzesbegründung wird dieser umfassende Passus auch zitiert, im Gesetzeswortlaut jedoch bleibt er bisher verkürzt. Die Ergänzung der „vollen und wirksamen“ Teilhabe ist notwendig, da es nicht nur um eine rein formale, sondern auch um die tatsächliche und gleiche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen geht.

V) Zu § 4 BGG-neu: Barrierefreiheit

Der bvkm begrüßt diese Neuregelung. Es wird jedoch angeregt, in den Gesetzestext auch die Mitnahme von Hilfsmitteln (zum Beispiel von Elektroscootern im ÖPNV) mit aufzunehmen.

VI) Zu § 5 BGG-neu: Zielvereinbarungen

§ 5 BGG-neu soll im Wesentlichen unverändert fortgeschrieben werden. Wie die Praxis in der Vergangenheit bereits gezeigt hat, stellen Zielvereinbarungen zwischen der Wirtschaft und Behindertenverbänden zur Herstellung von Barrierefreiheit kein taugliches Mittel dar, um strukturell systematisch für flächendeckende Barrierefreiheit zu sorgen. Dies zeigt sich auch anhand der geringen Zahl von abgeschlossenen Zielvereinbarungen, die darüber hinaus nicht erzwungen werden können, so dass die Barrierefreiheit vom guten Willen der Unternehmen abhängt. Der bvkm betont daher nochmals, dass eine zwingende Verpflichtung der Privatwirtschaft zur Barrierefreiheit unumgänglich ist. Zielvereinbarungen können eine solche Verpflichtung nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen.

VII) Zu § 6 BGG-neu: Gebärdensprache und Kommunikation von Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen

Da derzeit ein Merkzeichen „Taubblind“ erarbeitet wird, fordert der bvkm, dass diese Personengruppe bereits jetzt in § 6 BGG-neu berücksichtigt wird. Kritisch ist darauf hinzuweisen, dass weitere Personenkreise von der Regelung nicht erfasst werden, beispielsweise Menschen mit einer psychischen Erkrankung. Auch sie können jedoch einen Bedarf an besonderer Kommunikation haben.

VIII) Zu § 7 BGG-neu: Benachteiligungsverbot

Der bvkm begrüßt die Erweiterung des Benachteiligungsverbotes um den Tatbestand der Belästigung. Auch die Vermutungsregelung in § 7 Abs. 1 BGG-neu für das Vorliegen einer Benachteiligung ist positiv. Überdies ist zu begrüßen, dass die angemessenen Vorkehrungen in Abs. 2 ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Jedoch muss auch sichergestellt sein, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als subjektiv einklagbares Recht ausgestaltet wird. In § 7 Abs. 2 BGG-neu sollte zudem, wie in Abs. 1, eine Vermutungsregelung aufgenommen werden.

Der bvkm kritisiert jedoch, dass sich das Benachteiligungsverbot ausschließlich auf Träger der öffentlichen Gewalt erstreckt und private Wirtschaftsakteure völlig ausgeklammert werden, zumal das Antidiskriminierungsgesetz (AGG) nicht geändert werden soll. Vollkommen unverständlich ist in diesem Zusammenhang, dass auch private Rechtsträger, an denen Träger öffentlicher Gewalt ganz oder überwiegend beteiligt sind (§ 1 Abs. 3 S. 1 BGG-neu) nicht vom Benachteiligungsverbot erfasst werden sollen, ebenso wenig Auslandsvertretungen nach § 1 Abs. 4 BGG-neu. Es wird daher vorgeschlagen, den Gesetzestext zumindest wie folgt zu fassen:

Ein Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des § 1 Absatz 2 sowie die Verpflichteten aus Abs. 3 und 4 BGG dürfen Menschen mit Behinderung nicht benachteiligen. (...)

IX) § 8 BGG-neu: Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr:

Nach Auffassung des bvkm ist es positiv, dass nun Barrierefreiheit nicht mehr nur bei großen Um- und Erweiterungsbauten (Grenze: 2 Mio. €), sondern bei sämtlichen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zu beachten ist. Ein positives Signal ist es auch, dass bei allen Baumaßnahmen zukünftig auch die nicht unmittelbar betroffenen Gebäudeteile auf Barrierefreiheit hin überprüft werden sollen.

Der bvkm kritisiert jedoch, dass die ursprüngliche Absicht, für Bestandsbauten des Bundes bis 2026 Barrierefreiheit verbindlich umzusetzen, wieder fallen gelassen wurde. Stattdessen ist jetzt nur noch eine Berichtspflicht für 2021 vorgesehen. Wenn der Bundesgesetzgeber bis 01.01.2022 für den ÖPNV vollständige Barrierefreiheit verlangt (§ 1 Abs. 3 PBefG), dürfen seine eigenen Verpflichtungen nicht dahinter zurückstehen. Überdies ist kritisch darauf hinzuweisen, dass die Regelung zu den Bestandsbauten wenig verbindlich („soll“, „Berücksichtigung baulicher Gegebenheiten“, keine „unangemessene wirtschaftliche Belastung“) bleibt und weder verbandsklagefähig noch schiedsstellenfähig ist, so dass eine Überprüfung durch die Zivilgesellschaft ausgeschlossen bleibt.

Vehement zu kritisieren ist, dass die Bestandsbau-Prüfungspflicht (§ 8 Abs. 2 BGG-neu) auf Gebäudeteile beschränkt werden soll, die dem Publikumsverkehr dienen. Dies widerspricht jeglichem Ansatz vorausschauender Barrierefreiheit. In ihrem Leitfaden „Barrierefreies Bauen“ hat die Bundesregierung ihre Handlungsempfehlungen selbst umfassend ausgerichtet und nicht auf bestimmte Bereiche begrenzt. Auch weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass sowohl in öffentlich zugänglichen als auch in nicht öffentlichen Arbeitsbereichen Barrierefreiheit umzusetzen ist. Auch Bundesbedienstete mit Behinderungen brauchen barrierefreie Bauten. Daher ist die Beschränkung in § 8 Abs. 2 BGG-neu auf Bereiche des Publikumsverkehrs dringend aufzuheben.

Die beabsichtigte Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen des Bundes ist positiv zu bewerten. Jedoch ist auszuschließen, dass anderen Nutzungsformen neben Eigentum (Abs. 1) und Miete (Abs. 3), z.B. Immobilienleasing, nicht ausgeklammert werden, wenn es um die Herstellung von Barrierefreiheit geht.

X) Zu § 9 BGG-neu: Gebärdensprache und andere Kommunikationsformen

sowie zu § 10 BGG-neu: Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken

Die Neuregelungen werden grundsätzlich begrüßt. Kritisch zu sehen ist ihr enger Anwendungsbereich: Landesverwaltungen, die Bundesrecht ausführen, werden ebenso ausgeschlossen wie private Wirtschaftsakteure, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist.

Zudem sind die Ansprüche „auf die Wahrnehmung eigener Rechte“ ausgerichtet - dies darf nicht dazu führen, dass z.B. Menschen, die unter Betreuung stehen oder blinde Eltern für ihr Kind diese Ansprüche nicht verwirklichen können.

XI) Zu § 11 BGG-neu: Verständlichkeit und Leichte Sprache

Es ist positiv, dass die Leichte Sprache im BGG verankert werden soll. Damit wird den Belangen von Menschen mit sogenannter geistiger Behinderung besser Rechnung getragen, wenngleich die gesetzliche Umsetzung viel zu zögerlich wirkt. Insbesondere ist bedauerlich, dass – auch ab 2018 – kein Rechtsanspruch auf Erläuterung von Bescheiden in Leichter Sprache bestehen soll, sondern die Behörde nur nach pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheidet. Auch hier ist der enge Anwendungsbereich der Norm auf ausschließlich Menschen mit so genannter geistiger Behinderung zu rügen.

XII) Zu § 12 BGG-neu: Barrierefreie Informationstechnik

Der bvkm kritisiert den engen Anwendungsbereich der Norm: Landesverwaltungen, die Bundesrecht ausführen, werden ebenso ausgeschlossen wie private Wirtschaftsakteure, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist. Auch Zuwendungsempfänger nach § 1 Abs. 3 BGG-neu werden nicht verpflichtet, ihre Internetangebote barrierefrei zu gestalten. Dies ist in einer digitalisierten Welt, die Informationen, Dienste und Angebote immer stärker in das Internet verlagert, nicht hinnehmbar.

XIII) Zu § 13 BGG-neu: Fachstelle für Barrierefreiheit

Der bvkm begrüßt, dass der Bund die Schaffung einer Fachstelle Barrierefreiheit beabsichtigt. Damit wird einer langjährigen Forderung Rechnung getragen. Der beabsichtigte finanzielle und personelle Umfang ist als ernsthaftes Zeichen zu werten, Barrierefreiheit strukturell und systematisch voranzubringen. Leider soll die Fachstelle vorrangig auf Bundesbehörden ausgerichtet arbeiten. Insgesamt scheint ihr Aufgabenspektrum eher eng, die Initiierung von Forschungsprojekten fehlt ebenso wie die Möglichkeit, andere Projekte auf den Weg zu bringen, und auch der internationale Bereich bleibt im Gesetzestext ausgeklammert. Hinsichtlich des beabsichtigten Expertenkreises ist die mehrheitliche Besetzung durch Vertreter von Behindertenverbänden zu befürworten.

XIV) Zu § 14 BGG-neu: Vertretungsbefugnisse

Die nach § 14 BGG-neu individuell einklagbaren Rechte sind sehr eingeschränkt: Die Verweigerung Leichter Sprache (§ 11 BGG-neu) kann ebenso wenig gerügt werden wie Barrieren im Intranet von Bundesbehörden (§ 12 Abs. 2 BGG-neu) und Barrieren bei anzumietenden Gebäuden.

XV) Zu § 15 BGG-neu: Verbandsklagerecht

Positiv zu bewerten ist, dass die Möglichkeit der Verbandsklage erhalten bleibt. Jedoch bleibt sie weiterhin auf Feststellungsklagen beschränkt – damit kann weiterhin nicht auf eine konkrete Leistung geklagt werden, z.B. Barrieren zu beseitigen. Da nach § 15 BGG-neu nicht nur Träger öffentlicher Gewalt, sondern z.B. auch Eisenbahnunternehmen verklagt werden können, trägt der Hinweis in der Gesetzesbegründung nicht, die Verwaltung sei an Recht und Gesetz gebunden, daher brauche es keine Leistungsklage. Auch müssen Neuerungen im Bereich barrierefreier Fernbusse in § 15 BGG-neu mit aufgenommen werden.

Zu begrüßen ist, dass nunmehr auch ein Unterlassen mit der Verbandsklage gerügt werden kann. Kritisch betrachtet werden muss aber, ob eine Verbandsklage wirklich nur dann zulässig sein soll, wenn es sich um einen „Fall von allgemeiner Bedeutung“ (§ 15 Abs. 2 S. 2 BGG-neu) handelt. Dies ist, insbesondere mit Blick auf das nun vorgesehene Schlichtungsverfahren, nicht erforderlich. Auch das Inklusionsstärkungsgesetz NRW verzichtet auf diesen Passus.

XVI) Zu § 16 BGG-neu: Schlichtungsstelle

Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle ist nach Auffassung des bvkm grundsätzlich zu begrüßen. Sie ermöglicht ein niedrighschwelliges Verfahren, insbesondere für Einzelfallbeschwerden. Allerdings ist fraglich, ob dieses Verfahren Sinn macht, wenn es nur auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung beschränkt bleibt und Probleme im privaten Bereich nicht angegangen werden können. In Österreich, wo es das Schlichtungsverfahren bereits gibt, hat sich dieses gerade für den privaten Bereich sehr bewährt.

Zwingend sicherzustellen ist, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen schlichtungsstellenfähig wird.

Mit Blick auf die Verbandsklage ist zu gewährleisten, dass das Ende eines Schlichtungsverfahrens sicher bestimmbar ist, um nachfolgenden Fristen zu genügen. Der bvkm plädiert dafür, dass die Verjährung während der Durchführung des Schlichtungsverfahrens gehemmt wird.

XVII) Zu § 19 BGG-neu: Förderung der Partizipation

Die Einrichtung eines entsprechenden Fonds wird begrüßt, da die Beteiligung von Behindertenverbänden in zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Angelegenheiten gestärkt werden muss. Jedoch ist die konkrete und notwendige niedrighschwellige Umsetzung abzuwarten, um die realen Wirkungen tatsächlich bewerten zu können. Hier braucht es eine zeitnahe Evaluation, um ein Nachjustieren (etwa bei der Finanzierung) zu ermöglichen.

Düsseldorf, den 4. Dezember 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tenbergen', with a long horizontal flourish extending to the right.

Sebastian Tenbergen, LL.M.
Referent für Sozialrecht und Sozialpolitik