

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 23/2013 –

27.08.2013

# Behindertengleichstellungsgesetze: Entstehung und Konzeption

*von Horst Frehe, Staatsrat für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen  
der Freien Hansestadt Bremen*

### I. Thesen des Autors

1. **Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes und die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder sind faktisch weitgehend wirkungslos, weil sie kaum einklagbare Verpflichtungen und Ansprüche bereitstellen. Hier besteht gesetzlicher Nachbesserungsbedarf.**
2. **Besondere Bedeutung kommt dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes und den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder im Bereich Bewusstseinsbildung und Bewusstseinsveränderungen zu.**
3. **Die in der Behindertenrechtskonvention (BRK) verankerte Ausgestaltung der Barrierefreiheit als Menschenrecht wird die Sicht auf Diskriminierungen Behinderter weiter verändern.**

### II. Hintergrund

Die Gleichstellung behinderter Menschen war spätestens seit der ersten Hälfte der 80er Jahre ein Kernthema in der behindertenpolitischen Diskussion.<sup>1</sup> Stets wurde ein Gegensatz in der politischen Strategie zwischen der Verbesserung der sozialen Rechte und der rechtlichen Gleichstellung aufgebaut. Vorbild für Antidiskriminierungsvorschriften war die USA, die in ihrem „Section 504 Rehabilitation Act“ von 1973 erstmalig den Ausschluss Behinderter durch Barrieren als Diskriminierung fasste. Bekannt wurde die Verurteilung einer Busgesellschaft, die sich auf den Standpunkt stellte, es würde reichen, die Bereitschaft zu bekunden, einen Rollstuhlfahrer mitzunehmen, sie sei nicht verpflichtet, die Voraussetzungen zu schaffen, damit er auch in den Bus hineinkommen konnte. Nicht der Busfahrer wurde verurteilt, weil er dem Rollstuhlfahrer an der Haltestelle keine Hilfe gewährte, sondern die Busgesellschaft, weil sie keine barrierefreien Busse

<sup>1</sup> Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 8. November 2012 in Kassel auf der Tagung „Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit“ gehalten hat.

angeschafft und eingesetzt hatte. Ebenso legendär war das Urteil zugunsten eines Berkeley-Studenten, der eine Restaurant-Kette verklagte, weil sie ihr Lokal nach einem Umbau mit Stufen versehen hatte. Fehlende Barrierefreiheit als Diskriminierung – das war für Deutschland etwas völlig Neues! Als 1981 das UN-Jahr der Behinderten ausgerufen wurde, gab es in Deutschland zahlreiche Proteste Behinderter, da eine Verschlechterung sozialer Leistungen absehbar, aber Ansätze einer Politik der Gleichbehandlung nicht in Sicht waren. Erstmals wurde nach diesem Jahr in der politischen Behindertenbewegung diskutiert, ob nicht eine Antidiskriminierungskampagne Behinderter für ein Benachteiligungsverbot die Behindertenbewegung politisch in eine bessere Position bringen würde.

Diese Diskussion nahm Fahrt auf, als die US-amerikanischen Erfahrungen mit dem Gleichstellungsrecht und die beginnende Diskussion um ein „Americans with Disabilities Act (ADA)“, der 1990 verabschiedet wurde, in Deutschland rezipiert wurde. Mit umfangreichen und prägnanten Vorschriften zur Barrierefreiheit und zum Diskriminierungsverbot gab es dort wirksame zivilrechtliche Vorschriften, mit denen die Herstellung der Barrierefreiheit und der gesellschaftlichen Teilhabe Behinderter erreicht werden konnte. Es wurde die Möglichkeit der Übertragung solcher Vorschriften in deutsches Recht diskutiert und der „Initiativkreis Gleichstellung Behinderter“ gegründet. Er brachte seine Vorschläge in die Verfassungsdiskussion im Zuge der Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre ein und erreichte schließlich 1994 die Ergänzung des Grundgesetzes in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG mit dem Satz: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

### **III. Vorarbeiten für ein Behindertengleichstellungsgesetz: der Entwurf eines Behindertengleichstellungsgesetzes des Forums behinderter Juristinnen und Juristen**

Uns war von Beginn an klar, dass dieses verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot ohne einfach-gesetzliche Umsetzung nur wenig bewirken würde. Wir gründeten daher das „Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ)“ um einen solchen Gesetzentwurf auszuarbeiten. Nach ungefähr zweijähriger Diskussion legten wir am 8. Januar 2000 einen ersten Entwurf eines Artikelgesetzes als „Behindertengleichstellungsgesetz“ (BehGleichstG) vor<sup>2</sup>, dessen wesentlicher Teil ein Antidiskriminierungsgesetz (ADG-E) war. Der zweite nur leicht veränderte Entwurf wurde nach ausführlicher Diskussion am 14. Januar 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt. Im § 3 ADG-E befand sich ein Benachteiligungsverbot durch Träger öffentlicher Gewalt und in § 5 ADG-E ein Verbot der Diskriminierung im privaten Rechtsverkehr. Daneben wurde eine Definition der Barrierefreiheit in § 6 ADG-E aufgenommen, die weitgehend der heutigen im § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) entsprach. Mit einem umfassenden Verbandsklagerecht in § 7 ADG-E und der Umkehr der Beweislast in § 8 ADG-E wurde den Behindertenverbänden ein umfassender Zugang zur Rechtsdurchsetzung gewährt. Die Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache als eigenständige Sprache und der lautsprachbegleitenden Gebärden als Kommunikationsform der deutschen Sprache waren dort bereits in § 9 ADG-E vorgesehen. Im Folgenden wurden in einem Art. 2 BehGleichstG die Bereiche der Diskriminierungsverbote im Privatrechtsverkehr durch

---

<sup>2</sup> Diesen finden Sie in der Infothek auf der Seite [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) unter der Rubrik „Aus Verbänden/Organisationen/Institutionen“ unter „Forum behinderter Juristinnen und Juristen.“

Änderungsvorschläge von Vorschriften zu den Bereichen Mietrecht, Wohnungseigentumsrecht, Arbeitsrecht, Haftung Gehörloser, zum Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, zum Versicherungsvertragsrecht und zum Urheberrecht formuliert. Im Art. 3 BehGleichstG wurden öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Barrierefreiheit im öffentlichen Personenverkehr, auf den Bundesfernstraßen, in den Gaststätten, im Gewerberecht, im sozialen Wohnungsbau, bei der Ausübung des Wahlrechts und im Luftverkehr eingefügt oder verändert. Ergänzt wurden diese Vorschriften durch Anpassungen im Verfahrensrecht.

Das ADG des FbJJ wurde von den Behindertenverbänden mit sehr viel Zustimmung aufgenommen und von dem damaligen Behindertenbeauftragten Karl-Hermann Haack in der politischen Diskussion sehr stark unterstützt. Obwohl die Schaffung eines solchen ADG für Behinderte Gegenstand der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der Rot-Grünen Koalition war, zeigte die Bundesjustizministerin keinerlei Neigung eine entsprechende Gesetzesinitiative zu ergreifen. Durch die Intervention des Behindertenbeauftragten der Bundesregierung gelang es den Behindertenverbänden diesen ADG-Entwurf des FbJJ zur Grundlage der öffentlichen Diskussion zu machen. Daraufhin entschied sich die Bundesregierung, eine Aufteilung der Rechtsmaterie in einen Entwurf öffentlich-rechtlicher Vorschriften, der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) erarbeitet werden sollte, und in einen Entwurf zivilrechtlicher Vorschriften, der vom Bundesministerium der Justiz zu fertigen war, vorzunehmen. Noch zu Beginn des Jahres 2001 setzte die Bundesregierung eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des FbJJ beim BMA ein, die in nur einem Jahr einen Entwurf für den öffentlich-rechtlichen Teil vorlegte – das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG-Bund). Das BGG-Bund wurde im gleichen Jahr in den

Bundestag eingebracht und trat im Mai 2002 in Kraft.

#### **IV. Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes**

In den allgemeinen Bestimmungen des BGG-Bund nimmt die Definition der Barrierefreiheit eine zentrale Stellung ein. Mit dieser Definition wird Barrierefreiheit aus der reinen technischen Sicht herausgeführt und zu einem allgemeinen Gestaltungsprinzip gemacht, nicht nur baulicher Anlagen, sondern auch der Verkehrs- und Kommunikationsmittel, technischer Gebrauchsgegenstände, der Informationsverarbeitung, der akustischen und visuellen Signale sowie aller gestalteter Lebensbereiche. Dadurch muss bei jedem Gestaltungsakt umfassend geprüft werden, ob die Barrierefreiheit für Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen gegeben ist. Das gilt für Mobilitätsbeeinträchtigungen ebenso wie für Sinneschädigungen.

Auch die Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache als Sprache und der lautsprachbegleitenden Gebärden als Kommunikationsform der deutschen Sprache sowie das Recht sie verwenden zu können, lösen ebenso wie die Definition der Barrierefreiheit keine Rechtsansprüche aus, haben sich aber für die Bewusstseinsbildung als sehr bedeutsam herausgestellt. Die „Leichte Sprache“ für Menschen mit Lernschwierigkeiten wurde in dem Gesetz noch nicht berücksichtigt, da die Diskussion und die Standards einer Übertragung von schwerer in „Leichte Sprache“ noch nicht gefestigt waren. Hier gilt es, das BGG-Bund und die Länder-BGG nachzubessern, um hierfür eine ähnliche Wirkung zu erzielen. Die Erfahrung zeigt, dass Informationen in „Leichter Sprache“ nicht nur für Menschen mit Lernschwierigkeiten eine wesentlich bessere Informationsquelle sind als solche im Behördendeutsch.

## 1. Barrierefreiheit durch das Instrument der Zielvereinbarung

Mit der Vorschrift über Zielvereinbarungen<sup>3</sup> sollten Unternehmen und Unternehmensverbände zur Aufnahme von Verhandlungen mit Behindertenverbänden zur Herstellung der Barrierefreiheit gezwungen werden. Eine Abschlussverpflichtung für solche Zielvereinbarungen gibt es nicht. Damit hat sich dieses Instrument als stumpfes Schwert erwiesen. Der Optimismus, dass die Unternehmen selbst ein Interesse an der Herstellung der Barrierefreiheit haben müssten, um ihre Waren oder Dienstleistungen besser an behinderte Kunden verkaufen zu können, ist einer überwiegend negativen Erfahrung gewichen. In dem Moment, wo Barrierefreiheit Kosten verursacht, fehlt die Bereitschaft eine solche Zielvereinbarung abzuschließen. Beispielhaft seien die Verhandlungen mit dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DeHoGa) genannt. Dieser war z. B. nicht einmal bereit, an seine Mitglieder die Empfehlung zu geben, eine bestimmte Zahl von rollstuhlgeeigneten Hotelzimmern vorzuhalten oder sich für die barrierefreie Ausgestaltung von Gaststätten einzusetzen. Er drohte nach solchen Forderungen sofort mit dem Abbruch der Verhandlungen. Herausgekommen ist eine Zielvereinbarung mit ein paar unverbindlichen Vorschlägen für Selbstauskünfte. Obwohl insbesondere im Städtetourismus ältere Menschen mit Mobilitätsschwierigkeiten bald die Mehrheit stellen, werden neue Hotels – außer in Berlin, wo es eine verbindliche Verpflichtung von zehn Prozent rollstuhlgeeigneter Zimmer pro Hotel gibt – mit nur einem solchen Zimmer gebaut. Das eigene verständige Interesse an einem guten Marktzugang ist in der Wirtschaft leider nicht festzustellen, sondern überwiegend kurzsichtige ausschließende Profitüberlegungen. Die Vorschrift zu den Zielvereinbarungen läuft daher weitgehend leer.

---

<sup>3</sup> § 5 BGG-Bund.

Bei der Erarbeitung der verpflichtenden Normen für die Barrierefreiheit war das BMA auf die Zuarbeit der anderen Ressorts angewiesen. Diese gestaltete sich ausgesprochen schwierig, da dort weder Wille noch Kompetenz vorhanden war, sich qualifiziert mit der Frage der Barrierefreiheit auseinanderzusetzen. Konnten noch das Benachteiligungsverbot und die Verpflichtung zur Barrierefreiheit für Träger öffentlicher Gewalt durch das BMA selbst formuliert werden, war man bei der Konkretisierung der Barrierefreiheitsverpflichtung für die Bereiche Bau und Verkehr zwingend auf die Zuarbeit dieser Ressorts angewiesen.

## 2. Barrierefreiheit im Bereich Verkehr

Während der Art. 3 ADG-E des FbJJ beim Personenbeförderungsgesetz (PersBefG) Barrierefreiheit zur Genehmigungsvoraussetzung für den Personenverkehr mit Bussen und Straßenbahnen machen wollte, schlug das Verkehrsministerium lediglich die Anhörung der Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräte der Aufgabenträger – soweit vorhanden – bei der Aufstellung des Nahverkehrsplanes vor. Der Nahverkehrsplan stellt aber keinen mit verbindlichen Zeitvorgaben und finanziellen Ressourcen ausgestatteten Ablaufplan dar, so dass auch das schwache Instrument der Anhörung folgenlos bleibt. Die Nichtberücksichtigung ausreichender Barrierefreiheit als Schadensersatzpflichtige Diskriminierung wie in den USA auszugestalten, war mit dem Verkehrsministerium nicht zu machen.

Auch das Anhörungsrecht der Behindertenbeauftragten oder Behindertenverbände bei der Vorhabenplanung von geförderten Verkehrsprojekten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz läuft ins Leere, weil keinerlei Druckmittel für die Umsetzung der Vorschläge besteht. Auch die Nichtbeteiligung führt nicht zu Sanktionen. Zwar kann nach § 13 Abs. 1 Nr. 2. BGG Verbandsklage gegen die Nichtbeteiligung erhoben werden,

nicht aber gegen eine folgenlose Beteiligung. Außerdem ist das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz inzwischen durch die Föderalismusreform ausgelaufen.

Ebenso wirkungslos ist die Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung des Bahnverkehrs. Die in § 2 Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO) geforderten Programme zur Herstellung der Barrierefreiheit, einschließlich der Betriebsprogramme, an denen die Spitzenorganisationen der verbandsklageberechtigten Behindertenverbände zu beteiligen sind, haben den Charakter unverbindlicher Zielvereinbarungen. Meine Erfahrung in einem entsprechenden Ausschuss der Deutsche Bahn AG war, dass insbesondere die Forderungen zur Ausstattung der Züge mit fahrzeuggebundenen Einstiegshilfen nicht zu verbindlichen Vereinbarungen führten. Die gemachten Zusagen wurden immer wieder gebrochen, die Behindertenverbände wurden zu spät oder gar nicht an der Gestaltung beteiligt und es konnte kein verbindlicher Zeit-Maßnahme-Plan vereinbart werden. Zudem fühlte sich das Eisenbahnbundesamt als Aufsichtsbehörde nicht zuständig für die Umsetzung dieser Vorschrift. Die weitgehende Nichtaufstellung eines solchen Planes der vielen Eisenbahngesellschaften führt zu keinerlei Sanktionen. Erst kürzlich hat eine im Raum Niedersachsen/Bremen tätige Nahverkehrsgesellschaft nach einer Verbandsklage zwar eine Beteiligung eines Behindertenverbandes vorgenommen, die klagenden Verbände aber davon ausgeschlossen.

Im Flugverkehr und bei den Flughäfen ist es bisher noch zu keiner Zielvereinbarung gekommen. Z.B. war es bis zuletzt unklar, wer im Verkehrsministerium für die Regelung zu der Abfertigung von Flugpassagieren zuständig war und wie diese barrierefrei gestaltet werden kann. Gerade in diesem Bereich hätten die Fluggesellschaften verbindliche Regelungen akzeptiert, insbesondere wenn sie in europäische oder internationale Rege-

lungen eingeflossen wären. Die USA hat mit ihren nationalen Regelungen den Flugverkehr wesentlich normiert. Eine solche Bereitschaft war vom deutschen Verkehrsministerium nicht zu erkennen.

Zusammenfassend kann für die verkehrsrechtlichen Vorschriften insgesamt festgestellt werden, dass sie auch wegen der fehlenden Bereitschaft der fachlich Zuständigen, wirksame Vorschriften zu schaffen, so schwach ausgefallen sind, dass sie weitgehend ins Leere laufen. Fortschritte bei der Barrierefreiheit in der Praxis sind über Demonstrationen der Betroffenen oder nur über europäische Richtlinien (z. B. bei der Busrichtlinie), die von der Bundesregierung umgesetzt waren, erreicht worden. Ein Bewusstsein von Menschenrechtsverletzungen durch Ausschlüsse von einer gleichberechtigten Mobilität ist bei den Verkehrsverantwortlichen nicht erkennbar.

### 3. Barrierefreiheit im Bereich Kommunikation

Besser sind die Ergebnisse bei der Barrierefreiheit der elektronischen Kommunikation. Mit der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik (BITV) konnte der Bund auch mit kompetenter Beteiligung der Behindertenverbände Standards setzen, die immer mehr auch in anderen Bereichen und den Ländern übernommen werden. Hier sind deutliche Fortschritte erkennbar, die auch in der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung – BITV 2.0<sup>4</sup> zum Ausdruck kommen.<sup>5</sup>

Die Nutzungsmöglichkeiten von Gebärdensprachdolmetschern für Gehörlose sind regional und kommunal sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dort wo eine Dolmetscherzentrale angesiedelt und die Kostentragung ge-

<sup>4</sup> Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843).

<sup>5</sup> Zu finden unter der Rubrik „Aus der Verwaltung/Staatliche Verwaltung/Rechtsverordnungen“ in der Infothek auf der Seite [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

sichert ist, wird dieses Recht auch in Anspruch genommen.

Das anfänglich umstrittene und große Befürchtungen zur Klagehäufigkeit auslösende Verbandsklagerecht hat die Erwartungen nicht erfüllt. Dieses liegt meines Erachtens vor allem an den fehlenden oder schwachen klagbaren Ansprüchen – vielleicht aber auch an der Ausgestaltung als Feststellungsklage.

## **V. Die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder**

Enttäuschend war auch die Umsetzung der Gleichstellung in den Bundesländern. Wesentliche Rechtsmaterien, die über die Gleichstellung behinderter Menschen entscheiden, entzogen sich einer bundesgesetzlichen Regelung, wie etwa das Bauordnungsrecht, das Recht von Kindertagesstätten, das Schulrecht, das Hochschulrecht oder das Unterbringungsrecht psychisch kranker Menschen. Diese Regelungen sind ausschließliche Länderkompetenz. Die Vorschriften des BGG-Bund zum Benachteiligungsverbot und zur Barrierefreiheit verpflichten nur Bundesbehörden. Bund und Länder kamen daher überein, in Ergänzung des BGG-Bund in den Ländern zügig entsprechende Landesgleichstellungsgesetze zu schaffen. Neben den entsprechenden Formulierungen zur Verpflichtung der Landesbehörden, sollten dort die Rechtsbereiche in Landeskompetenz geregelt werden. Berlin hatte bereits im Mai 1999 ein Landesgleichberechtigungsgesetz (LBGB-Berlin) und Sachsen-Anhalt im November 2001 ein Behindertengleichstellungsgesetz (LGStGB-LSA) erlassen, also vor dem in Kraft treten des BGG-Bund. Nach dem BGG-Bund folgten 2002 die Länder Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, 2003 Bayern, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Saarland, 2004 Hessen und Sachsen, 2005 Baden-Württemberg, Hamburg und Thüringen, 2006 Mecklenburg-Vorpommern und 2007 Nie-

dersachsen. Mit dem 16. Dezember 2010 wurde in Sachsen-Anhalt ein neues Behindertengleichstellungsgesetz (BGG LSA) in Kraft gesetzt, das im Wesentlichen den Vorschriften der anderen Gleichstellungsgesetze entspricht.

Die erwarteten Regelungen für die Bereiche ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder blieben aber aus. Im Schulrecht sind mit der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in jüngerer Zeit Veränderungen hinsichtlich der Inklusion in Gang gekommen, die die Segregation behinderter Schülerinnen und Schüler zurückdrängen könnte. Die Erwartungen an den Prozess der Behindertengleichstellungsgesetze haben sich aber im Übrigen nicht erfüllt.

## **VI. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz**

Auch die zivilrechtlichen Gleichstellungsvorschriften sind erst nach einem Antrag der Europäischen Kommission für eine Rüge wegen der Nichtumsetzung europäischer Gleichstellungsrichtlinien für die begrenzten Bereiche des Arbeits- und Versicherungsrechts sowie für Massengeschäfte im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) eine Legislaturperiode später umgesetzt worden.

## **VII. Derzeitige Situation und Fazit**

Wenn man die Erfolge an den damaligen Erwartungen an eine umfassende Gleichstellungsgesetzgebung misst, muss man die enttäuschende Umsetzung hinsichtlich harter rechtlicher Ansprüche auf eine barrierefreie Gestaltung der Umwelt konstatieren. Hier besteht dringender gesetzlicher Handlungsbedarf! Gleichwohl hat die Gesetzgebung einen Paradigmenwechsel im Bewusstsein ausgelöst, der fehlende Barrierefreiheit immer mehr als Diskriminierung erkennbar

macht. Gerade die ohne Rechtsanspruch verankerte Definition der Barrierefreiheit als Gestaltungsprinzip und die Anerkennung der Gebärdensprache haben das Bewusstsein in der Bevölkerung verändert. Wichtige Anstöße hierzu kamen aber auch aus der europäischen Rechtsetzung und werden noch von der BRK ausgehen. Insbesondere die in der BRK verankerte Ausgestaltung der Barrierefreiheit als Menschenrecht<sup>6</sup> und wesentlicher Faktor der Behinderung beeinträchtigter Menschen wird die Sicht auf Diskriminierungen Behinderter verändern.

Deutschland tut sich mit einer Gleichstellungsgesetzgebung für behinderte Menschen ausgesprochen schwer. Dennoch ist sie dringend erforderlich, um tradierte Rollen aufzubrechen. Wir stehen noch relativ am Anfang eines Weges zur gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen. Hierzu gibt es aber keine Alternative!

---

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

---

---

<sup>6</sup> A.A. wohl Degener, br 2009, S. 34, S. 46: die Barrierefreiheit/Zugänglichkeit sei zwar ein Grundprinzip der BRK, jedoch kein Menschenrecht.