

Stellungnahme

des Bundesverbandes evangelische Behindertenhilfe e.V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsvorschriften

Der vom Bundestag vorgelegte Entwurf¹ eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsvorschriften ist ein Artikelgesetz, das sich aus dem Antidiskriminierungsgesetz (ADG – Artikel 1), dem Gesetz zum Schutz der Soldaten und Soldatinnen vor Diskriminierungen (SADG – Artikel 2), den Änderungen in anderen Gesetzen (Artikel 3) und den Regelungen zum Inkraft- und Außerkrafttreten (Artikel 4) zusammensetzt. Diese Stellungnahme befasst sich vorrangig mit der Situation von Menschen mit Behinderungen. Unter diesem Aspekt soll hier zu Artikel 1 und 3 des Entwurfs Stellung genommen werden.

1. Signalfunktion – sozialer Dialog

Der BeB begrüßt es ausdrücklich, dass der vorgelegte Entwurf die Form des Artikelgesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinien wählt. Sie hebt die besondere Bedeutung hervor, die der Gesetzgeber dem Schutz vor Diskriminierung beimisst. Ein **eigenständiges Antidiskriminierungsgesetz** hat eine politische Signalfunktion. Diese wäre mit der Einfügung einzelner Antidiskriminierungsbestimmungen in bereits bestehende Gesetze - wie dies der frühere Diskussionsentwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes vorsah² - nicht in gleicher Weise verbunden. Für eine gelingende Implementierung der Antidiskriminierungsregelungen ins Zivil- und Arbeitsleben der Bevölkerung erscheint dem BeB die politische Wirkung, die von einem Antidiskriminierungsgesetz ausgeht, von großer Wichtigkeit. Ein nachhaltiger Diskriminierungsverzicht und die Möglichkeit zur umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe für jedermann kann nur in einem gesamtgesellschaftlichen Konsens erreicht werden. Die Zeichen zur Initiierung eines solchen Konsenses mögen rechtlich gesetzt werden, müssen aber vor allem politisch Wirkung entfalten.

Die Signalfunktion des Antidiskriminierungsgesetzes kann durch die **Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (§§ 26 ff. ADG-E) wirksam unterstützt werden. Die Antidiskriminierungsstelle hat im Hinblick auf behinderte Menschen erkennbar eine andere Aufgabenstellung als der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (§§ 14, 15 BGG). Während letzterer gegenüber dem Bund auf gleichwertige Lebensverhältnisse für Menschen mit und ohne Behinderung hinwirkt, richtet sich die Antidiskriminierungsstelle in erster Linie an die Bürgerinnen und Bürger (Öffentlichkeitsarbeit, s. § 28 Abs. 3 ADG-E) und die von Diskriminierung betroffenen Einzelpersonen (Information/ Vernetzung, s. § 28 Abs. 1 und 2 ADG-E). Dennoch besteht die Gefahr von Überschneidungen bei der Wahrnehmung der Aufgaben, z.B. bei der Öffentlichkeitsarbeit. Um kontraproduktive

¹ Stand: 15.12.2004

² Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht (Stand: 29.11.01)

Doppelstrukturen wirksam zu verhindern, genügt es nicht, die Antidiskriminierungsstelle „unbeschadet der Zuständigkeit“ des Behindertenbeauftragten (§ 26 Abs. 1 ADG-E) zu errichten bzw. sie ihre Aufgaben wahrnehmen zu lassen, „soweit nicht die Tätigkeitsbereiche“ des Behindertenbeauftragten „berührt sind“.

Der Gesetzgeber muss die Unterschiede in den Aufgabenbereichen beider Stellen deutlicher beschreiben; die Verpflichtung zur Zusammenarbeit ist in § 28 Abs. 4 und 5 ADG-E bereits hinreichend umrissen.

Unter dem Aspekt der Signalfunktion und der Öffentlichkeitsarbeit wird der **Beirat der Antidiskriminierungsstelle** (§ 31 ADG-E) begrüßt, der die Antidiskriminierungsstelle berät und den Dialog der gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen fördern soll. Allerdings geht der BeB davon aus, dass eine ausschließliche Dialogführung „top down“ nicht genügen wird, um in den relevanten gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen und Institutionen die Befähigung zu einem praxisgerechten und - den besonderen Anforderungen der Diskriminierungsproblematik entsprechenden – innovativen Denk- und Arbeitsansatz zu initiieren. Der gedankliche Ansatz des Beschäftigtenschutzgesetzes³ (§ 5 BSchG), Personen aus dem Bereich der Leitungsebenen, Personalverwaltung sowie der Fort- und Weiterbildung mit der Diskriminierungsproblematik und den gesetzlichen Lösungsansätzen hierfür vertraut zu machen, sollte auch in das ADG Eingang finden und dort ausgebaut werden. In der derzeitigen Entwurfsfassung (§ 12 Abs. 1 ADG-E) besteht eine derartige Bildungsverpflichtung nur für die Arbeitgeber gegenüber ihren Beschäftigten und ist selbst hier im Verhältnis zum bisherigen § 5 BSchG stark aufgeweicht. Es sollte auf die bisherige Fassung des § 5 BSchG zurückgegriffen und diese entsprechend der Zielsetzung des ADG inhaltlich erweitert werden. Ebenso sollten Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, insbesondere bei den Trägern der sozialen Sicherung, zur Teilnahme an entsprechenden Fortbildungsveranstaltungen verpflichtet werden, soweit sie eine der vorbezeichneten Leitungs- bzw. Bildungsfunktionen bekleiden. Schließlich sollte die Antidiskriminierungsstelle zur Sicherstellung derartiger Bildungsangebote zur Zusammenarbeit mit und Unterstützung von Bildungseinrichtungen verpflichtet sein, die entsprechende Angebote bereits vorhalten.

2. Beseitigung von Diskriminierung

Der BeB begrüßt den umfassenden Ansatz des ADG-E, der insoweit über die Anforderungen der EU-Richtlinien hinausgeht, als er u.a. auch eine **Diskriminierung wegen Behinderung oder Alter**

in den Schutzbereich des Gesetzes einbezieht (§ 1 ADG-E). Die Begründung zum Gesetzentwurf weist zu Recht darauf hin, dass Menschen mit mehr als einem gesellschaftlich diskriminierten Merkmal besonders häufig von Belästigung und Beeinträchtigung bedroht sind (z.B. behinderte Frauen von sexuellen Übergriffen). Angesichts der Tatsache, dass die Zahl alter Menschen mit Behinderung zunimmt und – wie bei der Gesamtbevölkerung – weiter zunehmen wird, unterstützt der BeB die Einbeziehung dieser beiden Merkmale nachdrücklich. Insofern erscheint es nicht nachvollziehbar, dass der mit Art. 3 des Gesetzentwurfes neu eingefügte § 33c SGB I nur Rasse, ethnische Herkunft und Behinderung unter das dort postulierte Benachteiligungsverbot stellt, nicht aber die Merkmale „Alter“ und „Frauen“. Dies sollte nachgebessert werden.

³ Gesetz zum Schutz der Beschäftigten vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz v. 24.6.1994 (BGBl. I S. 1406, 1412)

Zur Beseitigung von Diskriminierung erscheint das vom Gesetzgeber vorgesehene grundsätzliche Diskriminierungsverbot bei gleichzeitiger **Erlaubnis unterschiedlicher Behandlung** aus bestimmten und abschließend aufgeführten Gründen (§ 21 ADG-E) ein praxisgerechter Ansatz. Allerdings ist der in § 21 Nr. 1 ADG-E aufgeführte Grund der „Vermeidung von Gefahren, Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art“ zu allgemein gefasst. Auf dieser Grundlage können behinderte Menschen unterschiedslos z.B. von der Nutzung von Sport-, Freizeit- oder Konsumangeboten ausgeschlossen werden.

Bsp.: Ein Geschäftsbesitzer schließt eine Gruppe geistig behinderter Menschen vom Besuch seines Porzellan-Ladens „zur Verhütung von Schäden“ aus, weil er einen unsachgemäßen Umgang mit seiner Ware befürchtet.

Die Bedenken werden auch nicht durch die Begründung zu dieser Vorschrift ausgeräumt. Der Gesetzgeber will eine Ungleichbehandlung bereits dann als gerechtfertigt ansehen, wenn die Maßnahme grundsätzlich zur Gefahrenvermeidung etc. geeignet und erforderlich ist. Dabei kommt es nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht darauf an, dass von der in den Blick genommenen Zielgruppe eine – im Vergleich zu einer anderen Gruppe ohne das diskriminierte Merkmal - gesteigerte oder besondere Gefahr ausgeht. Ebenso wenig ist nach der Fassung der Bestimmung zu prüfen, ob der zu erwartende Schaden ein wesentliches Ausmaß erreichen kann.

Aus den angeführten Gründen fordert der BeB, dass die Vorschrift konkreter gefasst wird. Hilfreich wäre die Benennung von Beispielfällen im Gesetz, um so den Begriff des „anderen Zweckes vergleichbarer Art“ näher zu bestimmen. Der Gefahr- und Schadensbegriff sollte durch die Einschränkung „nicht unerheblich“ begrenzt werden.

Der BEB begrüßt die Neuregelung der **Beweislast** (§ 23 ADG-E) in diesem Kontext. Die Interessen der in einem Diskriminierungsverfahren beteiligten Parteien erscheinen ausgewogen berücksichtigt. Gelingt es einer zu den in § 1 ADG-E geschützten Zielgruppen gehörigen Person, Tatsachen für eine Diskriminierung glaubhaft zu machen, muss die andere Partei nachweisen, dass trotz des ersten Anscheins einer Diskriminierung eine unterschiedliche Behandlung wegen anderer, nicht auf Diskriminierung beruhender Gründe zulässig oder gerechtfertigt war. Die so vorgenommene Beweislastverteilung erscheint aus Sicht des BeB für alle Beteiligten zumutbar.

Der BeB begrüßt es ebenfalls, dass die benachteiligten Personen die Möglichkeit erhalten, sich durch **Antidiskriminierungsverbände** bei der Rechtsverfolgung unterstützen zu lassen (§ 24 ADG-E). Ein derartiges Verbandsklagerecht ist für das Recht behinderter Menschen auf Rehabilitation und Teilhabe in § 63 SGB IX und mit Blick auf ihre Gleichbehandlung in §§ 12, 13 BGG eingeführt worden. Allerdings unterscheiden sich die jeweiligen Anforderungen an die vertretungsberechtigten Verbände ganz erheblich. Es mag noch nachvollziehbar sein, dass wegen der Heterogenität der Verbände insgesamt auf ein zentrales Anerkennungsverfahren verzichtet werden soll. Für den Bereich der Menschen mit Behinderungen erschiene es aber zweckmäßig, dass z.B. für einen nach § 13 BGG anerkannten Verband die Anerkennung auch im Rahmen des § 24 ADG-E vorausgesetzt und nicht jeweils im Einzelverfahren vom Gericht festgestellt wird. Für die behinderten Menschen ist die Vorgehensweise des Gesetzgebers nicht nachvollziehbar und schädlich für das Vertrauen in ihre Verbände. Das schadet zugleich dem effektiven Rechtsschutz, zu dem die Verbände doch beitragen sollen.

Im Übrigen ist zu beachten, dass Menschen mit wesentlichen Behinderungen in vielen Fällen mangels eines ordentlichen Arbeitsverhältnisses auf dem ersten

Arbeitsmarkt auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II oder SGB XII angewiesen sind. Auch wenn mittels Prozesskostenhilfe (PKH) die Kosten eines Anwalts und die Gerichtsgebühren übernommen werden können, ist die Angst vor einer wirtschaftlichen Überforderung bei den Betroffenen mit Blick darauf, dass die PKH die Kosten des Gegenanwalts nicht umfasst, oft groß und hindert sie, ihr Recht gerichtlich zu verfolgen. Der BEB regt an, für den Bereich des ADG die Regelungen über die **Kosten des Gerichtsverfahrens** noch einmal zu überprüfen. Wenn der Schutz vor Diskriminierung effektiv erreicht werden soll, müssen Verfahren zur Durchsetzung dieses Schutzes möglichst niedrighschwellig angelegt sein. Der BeB schlägt vor, die Verfahren nach dem ADG-E gerichtsgebührenfrei zu stellen und die Kosten eines Gegenanwalts in die PKH einzubeziehen.

3. Herstellung von gleichwertigen Lebenslagen

Für Menschen mit wesentlichen Behinderungen ist eine gegenüber Menschen ohne Behinderung gleichwertige Lebenslage häufig nicht allein durch das Unterlassen diskriminierenden Verhaltens herzustellen. Vielmehr ist dieser Personenkreis häufig auf unterstützende Leistungen angewiesen, um eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse faktisch zu erreichen.

Bsp.: Der gleichberechtigte Zugang zu Kleidung setzt bei Menschen mit einer körperlichen Behinderung die Berücksichtigung besonderer Anforderungen bei der Fertigung voraus. – Der gleichberechtigte Zugang geistig behinderter Menschen zu öffentlichen Verkehrsmitteln setzt neben deren Barrierefreiheit u.U. auch noch Begleitung und Unterstützung voraus.

Die Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 5 ADG-E, wonach der **Sozialschutz, die soziale Sicherung und die Gesundheitsdienste** in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen sind, ist von daher begrüßenswert. Allerdings wird dies konterkariert durch die Regelung des neu eingefügten § 33 c SGB I und 19a SGB IV, wonach sich aus dem ADG-E nur Leistungsansprüche ergeben, soweit dies in den einzelnen Leistungsgesetzen geregelt ist. Die Leistungsgesetze selbst werden aber durch den vorgelegten Gesetzentwurf nicht verändert. Der BeB versteht die Zurückhaltung des Gesetzgebers auf dem Hintergrund, dass mit der Regelung von sozialrechtlichen Leistungsansprüchen zur Vermeidung von Diskriminierung rechtliches Neuland betreten wird. Mittel- und langfristig besteht hier aber ein Handlungsbedarf. Das seit langem angestrebte Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen zielt genau auf eine derartige Diskriminierungs-beseitigung im Sozialrecht ab.

Berlin, 03.03.2005

Az.: 75.4-1 Dr