

Entwurf eines

Gleichstellungsgesetzes für Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik Deutschland (BehGleichstG)

(Stand: 8. Januar 2000)

Ein Vorschlag des
Forums behinderter Juristinnen und Juristen

c/o Dr. Andreas Jürgens, Karl-Kaltwasser-Str. 27, 34121 Kassel

aus der Gesamtdarstellung zum Gesetzentwurf

Vorwort

Es ist höchste Zeit für ein Gleichstellungsgesetz !

Zum Entwurf eines „Gleichstellungsgesetzes für behinderte Menschen“

In der Bundesrepublik Deutschland leben - legt man die Definition des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG) zugrunde - rund 6,6 Millionen Menschen mit einer amtlich festgestellten schweren Behinderung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es weit mehr (statistisch nicht erfasste) behinderte Menschen gibt: Nach Angaben des "Welt-Behinderten-Berichts 1999" der UNO sind etwa **zehn Prozent aller Menschen** in einer Gesellschaft "behindert", das bedeutet für die BRD, dass eine Zahl von (mindestens) acht Millionen Menschen zugrunde zu legen ist. Diese Menschen leben mit einer körperlichen Beeinträchtigung, sie nutzen einen Rollstuhl oder Gehhilfen, sie sind blind oder sehbeeinträchtigt, sie sind schwerhörig oder gehörlos oder haben sogenannte geistige oder psychische Beeinträchtigungen. So unterschiedlich alle diese Frauen, Männer und Kinder auch sind, eines ist ihnen gemeinsam: Sie werden in ihrem Alltag auf vielfältige Weise benachteiligt und diskriminiert, sie haben nicht dieselben Möglichkeiten der Selbstbestimmung wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger. Zwar gibt es in der Bundesrepublik Deutschland - im internationalen Vergleich gesehen - ein relativ dicht geknüpftes System von Nachteilsausgleichen für behinderte Menschen, Fakt ist jedoch, dass die Gleichstellung behinderter Menschen auf Ebene der Bürgerrechte in Deutschland bislang kaum vorangekommen ist.

Im Herbst 1991 hat der INITIATIVKREIS GLEICHSTELLUNG BEHINDERTER auf der REHA - Hilfsmittelmesse in Düsseldorf den "**Düsseldorfer Appell**" erstmals einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Dieser Appell wandte sich gegen die alltägliche Benachteiligung behinderter Frauen und Männer in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Abhilfe wurde in diesem Appell ein umfassendes Gleichstellungs- beziehungsweise Antidiskriminie-

rungsgesetz gefordert, das als Rahmengesetz die Gleichstellungsansprüche auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen regelt. Als Vorbild für eine solche Regelung nannte der INIATIVKREIS den "Americans with Disabilities Act - ADA". Das ADA ist nach einem über 20 Jahre dauernden Kampf der amerikanischen Behindertenbewegung im Jahr 1990 in Kraft getreten und gilt als das bisher weitgehendste Gesetz zur Sicherstellung der Bürgerrechte für behinderte Menschen. Ausgangspunkt für eine vergleichbare Gesetzgebung in Deutschland, so hieß es im Appell damals weiter, müsse eine eindeutige Interpretation oder sogar eine Erweiterung des Grundgesetzes in Artikel 3 sein.

Bis Ende 1992 hatten sich über 120 Organisationen und über 10.000 Einzelpersonen dem "Düsseldorfer Appell" angeschlossen. Durch den Einsatz und die Überzeugungskraft von vielen Tausenden behinderten und nichtbehinderten Menschen gelang es dann 1994, die deutsche Verfassung in Artikel 3 um ein **Benachteiligungsverbot** zu ergänzen. „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ heißt es seitdem in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz. Eine faktische Gleichstellung und eine Ausfüllung des Verfassungsanspruchs durch ein konkretes nachfolgendes Gesetz blieb jedoch aus, weil die damalige Bundesregierung keinen Handlungsbedarf sah. In anderen Ländern, etwa in Australien (1992) und in Großbritannien (1995) wurden bereits umfangreiche Gesetze nach dem US-Vorbild geschaffen. In Deutschland haben 1997/98 über 100 Organisationen der Behindertenhilfe und Selbsthilfe im Rahmen der AKTION GRUNDGESETZ ein umfassendes Gleichstellungsgesetz gefordert.

Der Ergänzung des Grundgesetzes muss ein konkretes Gesetz folgen

Anfang 1998 wurden im Deutschen Bundestag erstmals Gesetzesinitiativen für Gleichstellungsgesetze gestartet. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen legte am 20. Januar 1998 ihren „Entwurf eines Gesetzes zur Schutz vor Diskriminierungen und zur Stärkung von Minderheitenrechten (Antidiskriminierungs- und Minderheitenrechtsgesetz)“ vor (BT-Drucksache 13/9706), am 9. März 1998 folgte der Entwurf der SPD-Fraktion eines „Gesetzes zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebotes des Artikel 3 Grundgesetz (Gleichbehandlungsgesetz)“ (BT-Drucksache 13/10081). Beide Gesetzentwürfe enthielten Gleichstellungsvorschriften zugunsten verschiedener benachteiligter Bevölkerungsgruppen, unter anderem auch für Menschen mit Behinderung.

Nach dem Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1998 wurde im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN unter anderem folgendes vereinbart: „Die neue Bundesregierung will Minderheiten schützen und ihre Gleichberechtigung und gesellschaftliche Teilhabe erreichen. Niemand darf wegen seiner Behinderung, Herkunft, Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit oder sexueller Orientierung als Schwuler oder Lesbe diskriminiert werden. Dazu werden wir ein Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung ... auf den Weg bringen.“ Inzwischen hat sich eine **Koalitionsarbeitsgruppe** von SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN unter Leitung des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten gebildet, die nun das überfällige Gleichstellungsgesetz voranbringen will.

Auf Ebene der Bundesländer gibt es seit Mai 1999 ein erstes Landesgesetz zur Gleichberechtigung behinderter Menschen im CDU/SPD-regierten Berlin, andere Bundesländer arbeiten an eigenen Entwürfen. In der behindertenpolitischen Debatte des Deutschen Bundestages am 2. Dezember 1999 hat auch die CDU/CSU die schnelle Verwirklichung der Gleichstellung nach Maßgabe von Artikel 3 des Grundgesetzes angemahnt. Die Parteien

scheinen sich also im Grundsatz einig zu sein.

Auf Ebene der Europäischen Union sind die Vorarbeiten für eine **Anti-Diskriminierungsrichtlinie** in Vorbereitung, die den neuen Artikel 13 der Amsterdamer Verträge, der unter anderem die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung verbietet, mit Leben erfüllen soll. Nach den Plänen der Europäischen Behindertenbewegung und in Übereinstimmung mit der zuständigen EU-Kommissarin soll im Jahr 2000 mit den Vorarbeiten begonnen werden. Bis spätestens 2003 soll eine solche Richtlinie existieren, die dann von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgewandelt werden muss. Es geht also kein Weg mehr daran vorbei, dass es auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland noch in dieser Legislaturperiode ein Gleichstellungsgesetz für behinderte Bürgerinnen und Bürger geben muss!

Behinderte Menschen legen selbst einen Gesetzentwurf vor

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen legte bereits Anfang 1995 erste Vorschläge für ein Gleichstellungsgesetz vor. In den folgenden Jahren wurden in vielen Organisationen und Gruppen behinderter Menschen Vorschläge für Gleichstellungsregelungen erarbeitet, die teilweise nur allgemein formuliert waren, teilweise bereits konkrete Vorschläge für die Formulierung von Paragraphen enthielten. Um diese Bemühungen für ein Gleichstellungsgesetz zu bündeln und nachhaltig zu unterstützen, legt das Forum behinderter Juristinnen und Juristen nunmehr den neuen Entwurf eines solchen Gesetzes vor. Wir greifen damit die Diskussionen der letzten Jahre auf und versuchen, hierfür konkrete Lösungen vorzuschlagen. Damit soll die Diskussion um Gleichstellungsvorschriften nicht ihr Ende finden, sondern durch konkrete Vorschläge neu befruchtet und konkretisiert werden. Dieser Gesetzentwurf erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und kann sicherlich auch in Einzelheiten noch weiter verbessert werden. Weitere Ergänzungsvorschläge werden deshalb gerne entgegengenommen.

Der Entwurf beschränkt sich auf notwendige Regelungen zugunsten behinderter Menschen. Er beinhaltet keine umfassenden Regelungen auch für andere benachteiligte Personengruppen, wie dies von der Bundesregierung offenbar beabsichtigt ist. Wir halten uns weder für ausreichend kompetent, noch verfügen wir über die notwendigen Ressourcen, um einen Vorschlag für ein Gleichstellungsgesetz zugunsten aller benachteiligten Gruppen vorzulegen. Die meisten Vorschriften lassen sich aber ohne weiteres in eine umfassende Gleichstellungsgesetzgebung einfügen. Manche Vorschriften können auch einfach in den Formulierungen um andere Personengruppen erweitert werden.

Wie ist dieser Entwurf aufgebaut?

Der Entwurf eines Gleichstellungsgesetzes ist in Form eines **Artikelgesetzes** aufgebaut. Ein Artikelgesetz greift mit seinen Ausführungen in bereits bestehende Gesetze ein, ändert und ergänzt sie und enthält darüber hinaus auch neue Regelungen. Diese Form ist aus unserer Sicht sinnvoll, um nicht in einem mühsamen Prozess jedes Gesetz in einem eigenen Verfahren zu ändern. Das hier vorliegende Gesetz ist in sechs Artikel gegliedert:

Der **erste Artikel** enthält - als Kern des gesamten Gesetzes - das "**Anti-Diskriminierungsgesetz (ADG)**" als Neuregelung. Hier wird das Ziel des Gesetzes beschrieben, es werden wichtige und neue Definitionen vorgeschlagen, auf die besondere Benachteiligung behinderter Frauen wird eingegangen, ein Verbandsklagerecht und Beweiserleichterungen

werden eingeführt, die Anerkennung der Gebärdensprache wird geregelt und eine Berichtspflicht der Bundesregierung wird festgelegt.

Der **zweite Artikel** enthält einzelne Änderungen im Bundesrecht zur Bekämpfung von Diskriminierungen im Privatrecht, zum Beispiel im Mietrecht, Arbeitsrecht und Haftungsrecht. Der **dritte Artikel** schlägt Änderungen von Bundesgesetzen zur Herstellung von Barrierefreiheit für den Nah- und Fernverkehr, für Bauten mit Besucherverkehr und für Wahlräume vor. Der **vierte Artikel** beinhaltet weitere Einzelheiten zur Anerkennung der Gebärdensprache. Der **fünfte Artikel** befasst sich mit weiteren Änderungen im Bundesrecht und betrifft vor allem das Ausbildungsrecht, Telekommunikationsdienstleistungen und das Strafrecht. In einem **sechsten und letzten Artikel** können notwendige Übergangs- und Schlussvorschriften geregelt werden, wofür noch keine konkreten Vorschläge unterbreitet werden.

Die einzelnen Paragraphen in den jeweiligen Artikeln des Gesetzes werden in einer möglichst verständlichen Form dargestellt. Vorangestellt ist jeweils eine **Problemstellung**, die die gegenwärtige Situation beschreibt, die als Benachteiligung/Diskriminierung verstanden wird. Es folgt ein **Lösungsansatz**, in dem – ohne auf einzelne Vorschriften oder konkrete Formulierungen mehr als notwendig einzugehen – knapp und allgemein verständlich geschildert wird, wie wir uns eine Lösung des Problems mit den Mitteln der Gesetzgebung vorstellen. Danach kommt der eigentliche **Formulierungsvorschlag mit Begründung**, der in der Form eines möglichen Gesetzestextes gehalten ist einschließlich der notwendigen rechtlichen Begründung. Dabei wird häufig zur besseren Verständlichkeit die gesamte Vorschrift dargestellt, auch wenn nur einzelne Sätze eingefügt oder geändert werden. Die Begründung orientiert sich an der Form, in der normalerweise in Geszentwürfen Begründungen abgefasst werden.

Danach folgen im Abschnitt **Ergänzende Regelungen** Angaben zu notwendigen oder möglichen Folgeänderung in anderen Vorschriften, die – ohne dass hierfür ein konkreter Vorschlag formuliert wird – ergänzend zu dem Formulierungsvorschlag geregelt werden müssen. Hierher gehören zum Beispiel auch Übergangsregelungen, Konkretisierungen oder Umsetzungen in Rechtsverordnungen etc. Die abschließenden **Hinweise** schließlich enthalten Querverweisungen zu anderen Einzelvorschlägen unseres Entwurfs, um die Orientierung innerhalb des Gesamtkonzepts zu erleichtern.

Zur besseren Übersichtlichkeit haben wir in diesem Papier eine Inhaltsübersicht über die einzelnen Paragraphen und den reinen Gesetzestext an den Anfang gestellt, danach folgt die ausführliche Gesamtdarstellung, wie sie gerade beschrieben wurde. Andeutungsweise ist auch versucht worden, eine moderne Gesetzessprache zu verwenden, die nicht geschlechtsdiskriminierend ist, sondern nach Vorbild des Berliner Gleichberechtigungsgesetzes paarförmig formuliert, etwa "der Mieter oder die Mieterin".

Was fehlt?

Der Geszentwurf enthält Vorschläge für viele, aber durchaus nicht für alle Bereiche, in denen wir neue Regelungen zugunsten behinderter Menschen für notwendig halten. Unser Forum verfügt über keinerlei MitarbeiterInnen-Stab und alle Mitglieder sind ehrenamtlich neben ihrer beruflichen Belastung tätig. Wir mussten daher aus verschiedenen Gründen davon absehen, einen allumfassenden Entwurf zu formulieren.

So können wir keine konkreten Vorschläge für die längst überfällige Reform des Rechts der Geschäftsfähigkeit vorlegen. Die damalige Bundesregierung hat bereits im Zusammenhang mit dem neuen Betreuungsrecht 1992 angekündigt, entsprechende Reformvorschläge zu

erarbeiten. Das Bundesjustizministerium war bisher nicht in der Lage, diese Ankündigung wahr zu machen. Wir sehen uns nicht in der Lage, mit unseren geringen Ressourcen nachzuholen, was ein ganzes Ministerium bisher offenbar überfordert.

Weiterhin lässt dieser Entwurf das gesamte Sozialrecht unberücksichtigt und konzentriert sich auf die bürgerrechtliche Dimension. Die Bundesregierung will neben einem Gleichstellungsgesetz auch ein neues Sozialgesetzbuch IX schaffen, in dem das Rehabilitationsrecht reformiert werden soll. In diesem Zusammenhang sollten sinnvollerweise auch Benachteiligungen behinderter Menschen im Leistungsrecht diskutiert werden.

Die vorgeschlagene Barrierefreiheit im Gewerbebereich (Art. 3 § 4) betrifft nicht solche wichtigen Räume wie Arzt- und Zahnarztpraxen, Rechtsanwalts- und Steuerberaterkanzleien etc. Es gibt allerdings kein Bundesgesetz, das allgemeine Vorschriften für die Büroräume der freien Berufe enthält. Wir haben daher zunächst darauf verzichtet, hierfür neue Regelungen vorzuschlagen.