DEUTSCHE GESELLSCHAFT
DER HÖRGESCHÄDIGTEN
- SELBSTHILFE UND FACHVERBÄNDE E.V.

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft der Hörgeschädigten - Selbsthilfe und Fachverbände e. V. (DG) zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts (BGG)

1. Allgemein

Das BGG gilt als ein zentrales Vorhaben zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. (vgl. u.a. NAP 2.0, S. 97) Die DG begrüßt, dass die Bundesregierung im Rahmen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) die einschlägigen Bundesgesetze auf den Prüfstand stellt und überarbeitet. Doch der Referentenentwurf nimmt auf Ziele und Vorgaben der BRK kaum Bezug. Der General Comment Nr. 2 des UN-Fachausschusses zur Barrierefreiheit (CRPD/C/GC/2, 22.5.2014) bleibt unerwähnt. Das Inklusionsstärkungsgesetz NRW beweist mehr Mut. Es benennt in § 1 Ziel und Verpflichtung des Staates, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten und gibt damit einen Maßstab zur Umsetzung der **menschenrechtlichen Verpflichtungen** vor. Dies fehlt im BGG bislang.

An positiven Entwicklungen im Gesetzesentwurf können wir benennen

- die Übernahme der Behinderungsbegriffes der UN-Konvention,
- die Erweiterung des Geltungsbereichs,
- die Einführung des Begriffes der angemessenen Vorkehrungen sowie die Sanktionierung ihrer Nichtbeachtung als Diskriminierung,
- den Aufbau und Betrieb einer Bundesfachstelle für Barrierefreiheit,
- die Einführung der Leichten Sprache,
- die Förderung der Partizipation.

Die Verpflichtung zur **Barrierefreiheit in der Privatwirtschaft** ist im BGG-neu nicht geregelt. Das Gesetz verpflichtet vorrangig Träger öffentlicher Gewalt und Sozialleistungsträger und will Private nur im Rahmen und mittelbar über das Zuwendungsrecht (§ 1 Abs. 3) einbeziehen. Nach Ansicht der DG sollen die privaten Wirtschaftsakteure in das BGG-neu einbezogen werden. Die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschuss vom 17.4.15 (CRPD/C/DEU(CO/1) fordern für Deutschland eine bindende Verpflichtungen für private Unternehmen zur Barrierefreiheit ein. Nicht zuletzt wird auf den General Comment des UN-Fachausschusses zur BRK vom 22.5.14 (CRPD/C/GC/2) verwiesen, der die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Anbietern von Gütern und Dienstleistungen bei der Herstellung von Barrierefreiheit ausdrücklich ablehnt. Ein gestuftes Umsetzungskonzept, das auch dem

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt, haben die Verbände des Deutschen Behindertenrates vorgelegt (abrufbar unter: http://www.deutscher-behindertenrat.de/mime/00087477D1425293851.pdf)

Es ist bedauerlich, dass die Gruppe der taubblinden Menschen nicht aufgenommen worden sind.

Überdies werden die Belange von **Kindern und Jugendlichen** nicht ausreichend berücksichtigt. Sie sollten, wie Frauen mit Behinderung, explizit aufgeführt werden, allerdings in einem eigenen Paragraphen. Die BRK macht die Nennung von Kindern notwendig. Das Inklusionsstärkungsgesetz NRW greift dies schon auf.

Änderungen sind nicht nur im BGG, sondern auch in anderen Gesetzen, z.B. im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), im Personalausweis-, Signatur- E-Goverment- und De-Mail-Gesetz zwingend notwendig. Überdies müssen zahlreiche weitere **Fachgesetze**, die zeitgleich mit Inkrafttreten des BGG geändert wurden (z.B. im Verkehrsbereich), dringend überarbeitet werden. Es ist zu begrüßen, dass laut NAP 2.0 die Evaluationen 2016/17 angegangen werden sollen.

2. Regelungen im BGG - neu -

§ 1 BGG Ziel und Geltungsbereich

Die DG kritisiert, dass die Privatwirtschaft durch die Neuregelung des § 1 Abs. 3 BGG nicht stärker in die Verantwortung genommen wird.

§ 2 BGG – Frauen mit Behinderungen

Die DG begrüßt die explizite Nennung von Frauen mit Behinderung.

§ 3 BGG Behinderungsbegriff

Die Neufassung wird grundsätzlich begrüßt, da damit 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.

Jedoch sollte der Behinderungsbegriff des BGG an den der UN-Behindertenrechtskonvention angeglichen werden. Es ist daher auch auf die „**volle, und wirksame“** nicht nur auf die gleichberechtigte Teilhabe“ abzustellen. In der Ge-

setzesbegründung wird dieser umfassende Passus auch zitiert. Die Ergänzung der "vollen und wirksamen" Teilhabe ist notwendig, da es mit Blick auf das menschenrechtlich basierte Verständnis von Behinderung und dem Leitgedanken der UN-BRK nicht nur um formaljuristische, sondern gerade um eine tatsächliche Gleichstellung und damit gleiche Teilhabechancen für Menschen mit Behinderungen geht. Satz 1 sollte nach Ansicht der DG wie folgt neu gefasst werden:

„Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“

§ 4 BGG Barrierefreiheit

Die DG begrüßt die Aufnahme des Wortes „auffindbar“. Es sollte in einem zusätzlichen Satz jedoch noch die Mitnahme von Hilfsmitteln in den Gesetzestext aufgenommen werden. (vgl. Landesgesetze NRW, Brandenburg und Hessen). Anknüpfend an Vorbilder aus den Landesgleichstellungsgesetzen könnte die Regelung etwa wie folgt lauten:

"***Eine besondere Erschwernis liegt auch dann vor, wenn Menschen mit Behinderungen die Mitnahme oder der Einsatz benötigter Hilfsmittel einschließlich tierischer Assistenz, verweigert oder erschwert wird.“***

§ 5 BGG -Zielvereinbarungen

§ 5 BGG ist in der Hauptsache nur redaktionell verändert worden. Die DG stellt fest, dass das Instrument der Zielvereinbarungen in der Realität nicht die erhoffte Wirkung erzielt hat. Daher können Zielvereinbarungen die Verpflichtung der Privatwirtschaft nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen.

§ 6 BGG – Gebärdensprache und Kommunikation von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen

Da ein Merkzeichen „Taubblind“ derzeit erarbeitet wird, ist es nach Ansicht der DG sachgerecht und erforderlich, diese Personengruppe bereits jetzt in § 6 BGG zu berücksichtigen.

§ 7 BGG -Benachteiligungsverbot

Die DG begrüßt, dass das Benachteiligungsverbot auf den Tatbestand der Belästigung erweitert wird. Auch die Vermutungsregelung in § 7 Abs. 1 für das Vorliegen einer Benachteiligung ist positiv.

Überdies ist zu begrüßen, dass die angemessenen Vorkehrungen in Abs. 2 ausdrücklich gesetzlich verankert werden – dies entspricht einer langjährigen Forderung der Behindertenverbände. Jedoch muss auch sichergestellt sein, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als subjektiv einklagbares Recht ausgestaltet ist und auch im Wege der Verbandsklage aufgegriffen werden kann – hier lässt zumindest die Gesetzesbegründung Zweifel (oft wird nur auf § 7 Abs. 1 verwiesen, nicht aber auf § 7 Abs. 2, in dem die angemessenen Vorkehrungen verankert sind).

Eine Klarstellung in der Begründung hierzu ist erforderlich. Es ist sicherzustellen, dass verweigerte angemessene Vorkehrungen individuell und im Weg der Verbandsklage gerichtlich überprüfbar sowie schiedsstellenfähig werden. In § 7 Abs. 2 sollte zudem, wie in Abs. 1, eine Vermutungsregelung aufgenommen werden.

Die DG kritisiert, dass sich das Benachteiligungsverbot ausschließlich auf Träger der öffentlichen Gewalt i. S. v. § 1 Abs. 2 S. 1 erstreckt. Damit bleiben private Wirtschaftsakteure ausgeklammert, auch hinsichtlich der Pflicht, angemessene Vorkehrungen im Einzelfall zu treffen; zumal das Antidiskriminierungsgesetz (AGG) nicht geändert wird.

§ 8 Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr

Die DG begrüßt, 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 auch, dass bei allen Baumaßnahmen zukünftig auch die nicht unmittelbar betroffenen Gebäudeteile auf Barrierefreiheit hin überprüft werden sollen.

Wieder fallengelassen wurde jedoch die ursprüngliche Absicht, für Bestandsbauten des Bundes bis 2026 Barrierefreiheit verbindlich umzusetzen. Stattdessen ist jetzt nur noch eine Berichtspflicht für 2021 vorgesehen. Dies ist deutlich zu wenig und sehr zu kritisieren. Wenn der Bundesgesetzgeber bis 1.1.2022 für den ÖPNV vollständige Barrierefreiheit verlangt (§ 1 Abs. 3 PBefG), dürfen er 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) auf Gebäudeteile beschränkt werden soll, die dem Publikumsverkehr dienen. Dies widerspricht jeglichem Ansatz vorausschauender Barrierefreiheit. In ihrem Leitfaden Barrierefreies Bauen“ hat die Bundesregierung selbst ihre Handlungsempfehlungen 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. Daher ist die Beschränkung in § 8 Abs. 2 auf den Publikumsverkehr im Interesse vorbeugender Barrierefreiheit dringend aufzuheben.

Die beabsichtigte Berücksichtigung der Barrierefreiheit auf 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.

§ 9 Gebärdensprache und andere Kommunikationsformen

Die DG fordert hier die ausdrückliche Berücksichtigung taubblinder Menschen.

§ 13 Fachstelle für Barrierefreiheit

Die DG begrüßt, dass der Bund die Schaffung einer Fachstelle Barrierefreiheit beabsichtigt. Damit wird einer langjährigen Forderung der Verbände Rechnung getragen. Der beabsichtigte finanzielle und personelle Umfang ist als ernsthaftes Zeichen zu werten, Barrierefreiheit strukturell und systematisch voranzubringen.

Bei der Einrichtung der Fachstelle sollte darauf geachtet werden, dass bereits vorhandene in Sachen Barrierefreiheit kompetente Personen eingestellt werden, um das vorhandene Wissen zu Beginn genutzt werden kann. Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen, die neben ihren Fachkenntnissen auch eigene Erfahrungen mit Benachteiligungen durch Barrieren mitbringen, sollten unseres Erachtens bevorzugt eingestellt werden.

Die Fachstelle ist nach dem bisherigen Entwurf vorrangig auf Bundesbehörden ausgerichtet, für die sie arbeiten soll. Für die Wirtschaft, die Verbände und die Zivilgesellschaft ist dabei nur eine ergänzende Beratung vorgesehen. Die Aufgaben der Bundesfachstelle muss daher um die Unterstützung der Zivilgesellschaft und insbesondere der Verbände von Menschen mit Behinderungen erweitert werden. Dafür müssen Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen angeboten und die Initiierung, Begleitung und Durchführung von Projekt- und Forschungsvorhaben ermöglicht werden.

Die Partizipation der Verbände von Menschen mit Behinderungen muss zudem besser gestaltet werden. Dafür schlägt die DG vor, den vorgesehenen Expertenkreis mehrheitlich aus dem Kreis der Behindertenverbände zu besetzen.

§ 15 Verbandsklagerecht

Es ist positiv, dass die Möglichkeit der Verbandsklage erhalten bleibt. Die DG fordert jedoch eine Erweiterung der Klagemöglichkeit.

Die Verbandsklage bleibt auf Feststellungsklagen beschränkt, damit kann weiterhin nicht auf Leistung geklagt werden, um Barrieren zu beseitigen. Da nach § 15 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 barrierefreie Fernbusse und ein Verweis auf § 16 eGoverment-Gesetz in § 15 aufgenommen werden.

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

§ 16 Schlichtungsstelle

Die DG begrüßt grundsätzlich die Einrichtung einer Schlichtungsstelle. Sie ermöglicht ein niedrigschwelliges Verfahren, insbesondere für Einzelfallbeschwerden.

Die DG fordert, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen schlichtungsstellenfähig und nicht auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung beschränkt wird.

§ 19 Förderung der Partizipation

Die DG Selbstvertretung begrüßt, dass mit der Aufnahme dieser Regelung der Rahmen für die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten geschaffen werden soll.

Die DG geht davon aus, dass hierbei die Aufwendungen im Sinne von § 9 BGG für die politische Teilhabe gedeckt werden können. Eine Beschränkung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel führt gegebenenfalls zur Minderung der politischen

Mitgestaltungsmöglichkeit des Personenkreises, die auf kommunikative Hilfen angewiesen sind. Das ist nicht im Sinne des Gesetzgebers.

Durch die UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 4 Abs. 3; Artikel 33, Abs. 3, Artikel 35, Abs. 4) und die „Abschließenden Bemerkungen“ des UN-Fachausschusses vom 17. April 2015 (Ziffern 10, 20, 26, 65) wird jedoch die Rolle von „Disabled Persons Organizations – DPOs“ und das Konzept der „Selbstvertretung“ stark hervorgehoben.

Bei der Ausgestaltung der Verordnung für die Vergabe entsprechender Fördermittel ist darauf zu achten, dass die Förderung ausreichend ist, um eine kontinuierliche professionelle und nachhaltige Partizipation im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu ermöglichen. Zudem sollten die Informationen über die Fördermöglichkeiten in Leichter Sprache vorliegen und es möglich sein, Anträge möglichst unbürokratisch und auch in Leichter Sprache zu stellen. Das Abrechnungswesen sollte so unkompliziert wie möglich gestaltet werden, um unnötige Aufwendungen der Selbstvertretungsorganisationen zu verhindern.

Rendsburg, 13.12.2015 (ak)

Mitgliedsverbände:

1. Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Bildungseinrichtungen für Gehörlose und Schwerhörige (Direktorenkonferenz)
2. Arbeitsgemeinschaft Leben auf dem Trapez
3. Berufsverband deutscher Hörgeschädigtenpädagogen
4. Bundesarbeitsgemeinschaft Hörbehinderter Studenten und Absolventen e. V.
5. Bundeselternverband gehörloser Kinder e. V.
6. Bundesfachverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V.
7. Bundesinnung der Hörgeräteakustiker KdöR
8. bundesjugend – Verband junger Menschen mit Hörbehinderung e. V.
9. Bundesverband der Gebärdensprachdolmetscher/innen Deutschlands e. V.
10. Bundesverband der Schriftdolmetscher Deutschlands e. V.
11. Bundesverband der SozialarbeiterInnen/ SozialpädagogInnen für Hörgeschädigte e. V.
12. Bundesverband der Studierenden der Gehörlosen- und Schwerhörigenpädagogik e. V.
13. Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Evangelische Gehörlosenseelsorge e. V.
14. Deutsche Cochlear Implant Gesellschaft e. V.
15. Deutsche Gehörlosen Jugend e. V.
16. Deutsche Hörbehinderten-Selbsthilfe e. V.
17. Deutsche Tinnitus-Liga e. V.
18. Deutscher Fachverband für Gehörlosen- und Schwerhörigenpädagogik e. V.
19. Deutscher Gehörlosen-Bund e. V.
20. Deutscher Schwerhörigenbund e. V.
21. Deutscher Wohlfahrtsverband für Gehör- und Sprachgeschädigte e. V.
22. Evangelische Schwerhörigenseelsorge in Deutschland e. V.
23. Gesellschaft der Gehörlosen und Schwerhörigen -Selbsthilfe und Fachverbände- NRW e. V.
24. Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e. V.
25. Hessische Gesellschaft zur Förderung der Gehörlosen und Schwerhörigen e. V.
26. Taubblindendienst e. V.
27. Verband der Katholischen Gehörlosen Deutschlands e. V.