

## **Bundesverband - ISL e.V.**

Krantorweg 1  
D 13503 Berlin  
Tel.: 030 4057-1409  
Fax: 030 4057-3685  
eMail: sarnade@isl-ev.de

ISL e.V. \* Krantorweg 1 \* 13503 Berlin



Interessenvertretung  
Selbstbestimmt Leben in  
Deutschland e.V. - ISL

Mitglied bei  
„Disabled Peoples' International“  
- DPI -

# **Stellungnahme**

**der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutsch-  
land e.V. – ISL**

Bankverbindung:  
Sparkasse Kassel  
BLZ: 520 503 53  
Kto.: 1 187 333

## **zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts**

**(Stand: 9.11.2015)**

Wir bedanken uns für das Schreiben vom 9. November 2015 und die Gelegenheit, zu dem oben bezeichneten Papier sowohl schriftlich als auch bei der Anhörung am 9. Dezember 2015 persönlich Stellung nehmen zu können. Beides nehmen wir gerne wahr.

### **1. Zusammenfassende Einschätzung**

Als Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. - ISL teilen wir die mit diesem Gesetzesentwurf verfolgten grundsätzlichen Anliegen,

- hinsichtlich der Barrierefreiheit Verbesserungen zu erwirken;
- bestehende Regelungslücken zu schließen;
- die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) zu präzisieren.

Bezüglich dieser Anliegen halten wir viele der gesetzlichen Maßnahmen, die in dem vorliegenden Entwurf konzipiert wurden, für zielführend, s. unten.

Insgesamt schöpft der Gesetzgeber jedoch bei Weitem nicht die ihm gegebenen Möglichkeiten aus, so dass unser Gesamturteil lautet:

### **Zu kurz gesprungen!**

Insbesondere vermissen wir jegliche **Verpflichtung der Privatwirtschaft zur Barrierefreiheit**. Das steht im krassen Gegensatz zur Selbstverpflichtung der Bundesrepublik, die sie mit der Ratifikation der UN-BRK eingegangen ist: Entsprechend der Trias des Menschenrechtsschutzes hat sich die Bundesrepublik dazu verpflichtet, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um Menschen mit Behinderungen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen (UN-BRK Art. 4, Abs. 1). Da der Ausschluss durch fehlende Barrierefreiheit eine Menschenrechtsverletzung darstellt, muss der Gesetzgeber alle Möglichkeiten ausschöpfen, um Barrierefreiheit vorzuschreiben (weitere Ausführungen zu diesem Thema, s. unten).

Weder auf die oben erwähnte Trias noch auf den General Comment Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der sich mit der Barrierefreiheit beschäftigt, wird in dem Entwurf Bezug genommen. Auch bleibt die UN-BRK im Gesetzestext unerwähnt. Dass es auch anders geht, zeigen die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt, die sich jeweils in ihrem ersten Paragraphen auf die UN-BRK beziehen. Auch sonstige Ziele und Vorgaben der UN-BRK bleiben weitgehend unerwähnt, so dass dem vorliegenden Gesetzentwurf eine durchgängige **menschenrechtliche Perspektive fehlt**.

## **2. Stellungnahme zu einzelnen Regelungskomplexen**

- **Verpflichtung Privater zur Barrierefreiheit**

Wie oben ausgeführt, ist es ein großes Manko des Referentenentwurfs, dass private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen kaum zur Barrierefreiheit verpflichtet werden. Denn zusätzlich zur Trias des Menschenrechtsschutzes (s. oben) hat sich die Bundesrepublik mit Art. 9 UN-BRK dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, „um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Barrierefreiheit der Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“ (Art. 9, Abs. 2b). Dieser Selbstverpflichtung kommt der Gesetzgeber mit vorliegendem Entwurf nicht nach.

Des Weiteren hat der UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinem zweiten General Comment zur Barrierefreiheit vom Frühjahr 2015 die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Anbietern von Gütern und Dienstleistungen hinsichtlich der Herstellung von Barrierefreiheit ausdrücklich abgelehnt.

Nicht zuletzt sei hier auf die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom April 2015 verwiesen, in denen „zwingende Verpflichtungen, Überwachungsmechanismen und wirksame Sanktionen bei Verstoß“ empfohlen werden, „um die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren und Lebensbereichen, einschließlich des Privatbereichs, auszubauen“ (Abschließende Bemerkungen, Nr. 22a).

Zur Herstellung von Barrierefreiheit im privaten Bereich sah das bisherige BGG das Instrument der Zielvereinbarung vor. Aber sowohl die Erfahrungen der Verbände als auch die wissenschaftliche Evaluation des BGG bescheinigten diesem Instrument weitgehende Wirkungslosigkeit. Entsprechend wurde der Bundesregierung unter anderem wiederholt vorgeschlagen, das Instrument der Zielvereinbarung zu schärfen und um die Verpflichtung zur Verhandlung über angemessene Vorkehrungen zu erweitern. Davon findet sich im vorliegenden Entwurf nichts wieder.

Ein anderer Weg, mehr Barrierefreiheit im privaten Bereich zu realisieren, ist die zwingende Bindung öffentlicher Zuschüsse, Förderungen oder sonstiger Leistungen an das Kriterium der Barrierefreiheit. Auch hier wirken die Vorschriften im Referentenentwurf kleinmütig und verzagt, wenn lediglich bei institutioneller Förderung durch die öffentliche Hand Barrierefreiheit angemahnt wird.

- Frauen mit Behinderungen

Wir begrüßen die Erweiterung der diesbezüglichen Regelungen um das Konzept der Mehrdimensionalität. Wir vermissen Konkretisierungen, wie vom Deutschen Behindertenrat (DBR) vorgeschlagen, um den zuständigen Behörden das Verständnis und die Umsetzung zu erleichtern.

- Behinderungsbegriff

Zu begrüßen ist die Neufassung des Behinderungsbegriffs entsprechend der UN-BRK. Besser und näher an der UN-BRK im englischen Originaltext wäre die Fassung aus der Schattenübersetzung des NETZWERK ARTIKEL 3. Dann würde der erste Satz der Definition folgendermaßen lauten: „Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geis-

tige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren ihre volle und wirksame Teilhabe gleichberechtigt mit anderen an der Gesellschaft behindern können.“

Zumindest sind aber die Begriffe "volle, wirksame" aus der amtlichen Übersetzung einzufügen.

- Angemessene Vorkehrungen

Ausdrücklich begrüßen wir die Definition von angemessenen Vorkehrungen in § 7 BGG. Ebenso begrüßen wir, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als Benachteiligung definiert wird.

Klarzustellen ist die Ausgestaltung angemessener Vorkehrungen als subjektiv einklagbares Recht, das auch durch eine Verbandsklage eingefordert werden kann.

Erforderlich ist darüber hinaus eine Verpflichtung Privater zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen.

- Leichte Sprache

Wir begrüßen die Aufnahme der Leichten Sprache in den Gesetzentwurf. Gleichzeitig möchten wir dafür plädieren, den Begriff „Menschen mit geistigen Behinderungen“ durch „Menschen mit Lernschwierigkeiten“ zu ersetzen, da Ersterer von den Betroffenen als diskriminierend empfunden wird. Kritisch merken wir an, dass es keinen Rechtsanspruch auf Erläuterung von Bescheiden in Leichter Sprache geben soll. Hier ist der Entwurf dringend nachzubessern.

- Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

Wir begrüßen ausdrücklich die Absicht, eine Bundesfachstelle für Barrierefreiheit einzurichten, zeigt sie doch die Ernsthaftigkeit des Anliegens, Barrierefreiheit zu realisieren. Wir regen allerdings an, ihren Aufgabenbereich zu erweitern, was angesichts der geplanten finanziellen und personellen Ressourcen unproblematisch sein dürfte. Konkret schlagen wir bei der Aufgabenbeschreibung daher drei Ergänzungen vor:

- Aufnahme eines weiteren Punktes mit folgendem Wortlaut: „Unterstützung der Verbände behinderter Menschen bei Zielvereinbarungsverhandlungen, durch Schulungsmaßnahmen und andere geeignete Aktivitäten“.
- Aufnahme eines weiteren Punktes mit dem folgenden Wortlaut: „Entwicklung und Durchführung (in Abstimmung mit Selbstvertretungsorganisationen) von Schulungsprogrammen für alle an der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behin-

derungen beteiligten öffentlichen Bediensteten, unter anderem zur Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen“. Diese Vorschrift ist eine Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zwar der Nummern 14c und 20b.

- Ergänzung des Punktes 4 zu folgender Formulierung: „Initiierung und Begleitung von Projekt- und Forschungsvorhaben zur Verbesserung der Datenlage und zur Herstellung von Barrierefreiheit und“

Um dem Partizipationsgebot der UN-BRK gerecht zu werden, ist außerdem festzuschreiben, dass dem beratenden Expertenkreis mehrheitlich Vertreterinnen und Vertreter der Verbände von Menschen mit Behinderungen angehören.

- Verbandsklagerecht

Wir begrüßen, dass das Instrument der Verbandsklage erhalten bleibt und um den Tatbestand des Unterlassens erweitert wird. Wir kritisieren, dass das Verbandsklagerecht auf Feststellungsklagen beschränkt bleibt und halten eine Ausweitung für geboten, damit auch die Beseitigung der Barrieren verlangt werden kann. Weiter halten wir es nicht für zielführend, dass Verbandsklagen nur zulässig sind, wenn es sich „um einen Fall von allgemeiner Bedeutung“ handelt.

Dringend raten wir davon ab, eine Verbandsklage nur zuzulassen, wenn vorab ein Schlichtungsverfahren durchlaufen wird.

.

- Schlichtungsstelle

Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle sehen wir mit einem lachenden und drei weinenden Augen: Für Einzelfallbeschwerden ermöglicht sie eine niedrighschwellige Beschwerdemöglichkeit.

Ein entscheidender Nachteil gegenüber der Schlichtungsstelle nach österreichischem Vorbild ist die Beschränkung auf den öffentlichen Bereich. Hier muss dringend nachgebessert werden.

Außerdem ist zwingend sicherzustellen, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen zur Schlichtung vorgebracht werden kann.

Und schließlich darf ein Schlichtungsverfahren keinesfalls eine Verbandsklage vereiteln, weshalb es optional, aber nicht zwingend vorzuschalten ist.

- Partizipation

Wir begrüßen außerordentlich und ausdrücklich die Absicht der Bundesregierung, Selbstvertretungsorganisationen zu fördern. Damit setzt sie eine Empfehlung des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen um.

Um seiner begrüßenswerten Absicht noch deutlicher Ausdruck zu verleihen, sollte der Gesetzgeber jedoch nicht nur in der Begründung den Begriff der Selbstvertretungsorganisationen verwenden, sondern bereits im Gesetzestext statt von „Organisationen“ von „Selbstvertretungsorganisationen“ sprechen. Schließlich soll es tatsächlich um die Förderung der behinderungsübergreifend arbeitenden Selbstvertretungsorganisationen gehen, die von der gesundheitlichen Selbsthilfeförderung bislang wenig profitieren. Die Selbsthilfeförderung der Krankenkassen, die kürzlich deutlich aufgestockt wurde, kommt ausdrücklich ausschließlich der gesundheitlichen Selbsthilfe zugute, die per definitionem dem medizinischen Modell von Behinderung verpflichtet ist und nicht dem in der UN-BRK festgeschriebenen menschenrechtlichen Modell von Behinderung.

Vermutlich wird ein Gremium über die Förderwürdigkeit der beantragenden Organisationen entscheiden. Wir schlagen dafür den zweimal jährlich tagenden Kreis der Landesbehindertenbeauftragten mit der/dem Bundesbehindertenbeauftragten vor.

Zur Partizipation im Gesetzgebungsverfahren ist kritisch anzumerken, dass nach erfreulichen Beteiligungen im Vorfeld der Gesetzeserarbeitung die Einladung zu einer zweistündigen Anhörung das fatale Signal „jetzt reicht es mit der Partizipation“ sendet. Diesen Umstand nehmen wir zum Anlass, zum wiederholten Mal die partizipative Erarbeitung von Standards zur Partizipation anzumahnen.

### **3. Darüber hinaus gehende Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen**

Zusätzlich zu den Ausführungen zu den einzelnen Regelungskomplexen möchten wir Sie unsere Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen wissen lassen:

- Paragraph 1

Hier gibt es in verschiedenen Dateien unterschiedliche Überschriften, einmal „Ziel und Geltungsbereich“, einmal „Ziel und Verantwortung der Träger öffentlicher Gewalt“. Wir plädieren entschieden für die zweite Überschrift.

- Paragraph 4

Wir begrüßen die Aufnahme des Kriteriums der „Auffindbarkeit“. Nach dem Vorbild des brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes sprechen wir uns dafür aus, folgenden Satz als Satz 2 anzufügen: „Eine besondere Erschwernis liegt auch dann vor, wenn Menschen mit Behinderungen die Mitnahme oder der Einsatz benötigter Hilfsmittel verweigert oder erschwert wird.“

- Paragraph 6

In Absatz 3 fehlt in der Aufzählung in der Klammer das Merkmal „taubblind“. Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass „taubblind“ als eigenständiges Merkzeichen etabliert werden soll, regen wir die entsprechende Ergänzung an.

- Paragraph 7

Wir begrüßen die Aufnahme des Tatbestands der „Belästigung“ in das Benachteiligungsverbot.

- Paragraph 8

Wir begrüßen die Ausdehnung der Pflicht zur Barrierefreiheit auf sämtliche Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Nicht nachvollziehen können wir die Zurücknahme der bereits öffentlich geäußerten Absicht, in den Bestandsbauten des Bundes Barrierefreiheit bis zum Jahr 2026 verbindlich vorzugeben. Stattdessen lediglich eine Berichtspflicht für 2021 vorzusehen, wirkt auf uns wiederum kraft- und mutlos. Dieses schwächliche Instrument der Berichtspflicht steht außerdem in einem unguten Verhältnis zur strikten Vorgabe für den ÖPNV, bis zum 1. Januar 2022 vollständige Barrierefreiheit umzusetzen.

Überhaupt nicht einverstanden sind wir damit, dass die Regelungen nach Abs. 2 sich nur auf Gebäudeteile beziehen sollen, die dem Publikumsverkehr dienen. Dies widerspricht dem erklärten Ziel der Bundesregierung die Arbeitslosigkeit behinderter Menschen zu reduzieren.

- Paragraph 9

Wir begrüßen die neuen Regelungen, warnen jedoch angesichts der Formulierung „zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren“, dass Menschen mit Betreuung ausgeschlossen sein könnten ebenso wie Eltern, die Ansprüche für ihre Kinder wahrnehmen wollen.

- Paragrafen 9, 10 und 12

Die Anwendungsbereiche sind jeweils zu eng gefasst und müssen mindestens auf Landesverwaltungen, die Bundesrecht ausführen, sowie auf Wirtschaftsakteure mit mehrheitlicher Bundesbeteiligung ausgedehnt werden.

#### 4. Was wir außerdem vermissen

- Die Strategie des **Disability Mainstreaming** ist verpflichtend im BGG zu verankern, um die UN-BRK umzusetzen.
- Die Belange von **Kindern mit Behinderungen** trägt der Gesetzentwurf keinerlei Rechnung, obwohl die Rechte von Kindern mit Behinderungen in der UN-BRK verankert sind und der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Abschließenden Bemerkungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands entsprechende Empfehlungen ausgesprochen hat.
- Die Verpflichtung zur Barrierefreiheit ist bislang unzureichend in den Verwaltungsstrukturen verankert, wie auch die BGG-Evaluation gezeigt hat. Um das zu ändern, müssten **verbindliche Ansprechpersonen und Verantwortlichkeiten** definiert werden oder/und **strukturell unterstützende Strukturen**, wie vom DBR gefordert.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen gerne für weitere Beratungen zur Verfügung.

Berlin, den 30. November 2015



Dr. Sigrid Arnade  
Geschäftsführerin