

Das deutsche Behindertengleichstellungsgesetz ein nachahmenswertes Modell für Luxemburg?

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Vergangenheit wurde „Behinderung“ nur als wertende Einschätzung, als persönliche Eigenschaft oder als funktionelle Einschränkung verstanden. „Behinderung“ war Etikett, Makel oder Defizit. „Behinderung“ als strukturelle Benachteiligung und diskriminierendes Verhalten zu begreifen und die Ursache für Behinderungen in einer ausgrenzenden Umwelt und in benachteiligenden Umgangsweisen einer nichtbehinderten Gesellschaft zu identifizieren, ist eine neue Sichtweise, die in den letzten zwanzig Jahren durch die emanzipatorische Behindertenbewegung in Deutschland etabliert wurde. Damit wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der in Deutschland zunächst zur Änderung des Grundgesetzes (GG) - unserer Verfassung - führte. In Artikel 3 GG findet man neben dem allgemeinen Gleichheitsgebot vor dem Gesetz und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern eine Aufzählung von Merkmalen, die nicht Anknüpfungspunkt von Bevorzugungen oder Benachteiligungen sein dürfen: Geschlecht, Alter, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen. Für diese Aufzählung waren u.a. die schlimmen Erfahrungen des Nationalsozialismus mit der Verfolgung von Juden, Sinti und Roma, Kommunisten und Sozialdemokraten ursächlich. Behinderte Menschen, als erste Opfer der Euthanasiepolitik vergaß man. Durch die Verfassungsdebatte im Zuge der Wiedervereinigung wurde 1994 der Satz in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG aufgenommen: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Das bedeutet: eine Bevorzugung ist möglich, eine Benachteiligung aber untersagt.

In einem Sozialgesetzbuch (SGB IX), das die soziale Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft sicherstellen soll und am 01.07.2001 in Kraft getreten ist und einem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), das am 01.05.2002 in Kraft getreten ist, wurden diese Verfassungsgrundsätze zu einem wesentlichen Teil umgesetzt.

A. Würde als Ausgangspunkt der Behindertenpolitik

Beide Gesetze richten nicht mehr den Blick auf das behinderte Individuum, sondern auf die Lebensbedingungen, alltäglichen Barrieren und benachteiligenden Verhaltensweisen der Umgebung behinderter Menschen. Ziel beider Gesetze ist es, behinderten Menschen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen, ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu verwirklichen und Benachteiligungen zu beseitigen und zu verhindern. Sie sind daher Programme zur Herstellung oder Wiederherstellung der verletzten Würde behinderter Menschen. Sie wollen sowohl den allgemeinen Anspruch auf Menschenwürde in unserer Ver-

fassung: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) als auch das Benachteiligungsverbot Behinderter in Artikel 3 GG umsetzen.

Der israelische Philosoph Avishai Margalit stellt die Frage der Menschenwürde und die Formen ihrer Verletzung in seinem Buch „Politik der Würde“¹ in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Er fordert von der Gesellschaft, wenn sie schon nicht „gerecht“ ist - wie John Rawls² es einfordert – dass sie doch zumindest „anständig“ mit ihren Bürgern umgeht:

„In einigen Gesellschaften gibt man sich große Mühe, behindertengerechte Bedingungen zu schaffen, um den betreffenden Personen einen möglichst großen Handlungsspielraum zu geben. In anderen Gesellschaften hingegen sehen sich Behinderte unaufhörlich demütigenden Situationen ausgesetzt, weil sie auf die Hilfsbereitschaft anderer Menschen angewiesen sind. Und dies kommt auch in Gesellschaften vor, die durchaus über die notwendigen materiellen Mittel verfügen, Behinderten ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zu ermöglichen. Eine Gesellschaft ist entwürdigend, wenn sie die erforderlichen Mittel hat, aber keine Bereitschaft zeigt, diese den Behinderten zur Verfügung zu stellen.“

Er definiert als Grundlage einer „anständigen Gesellschaft“, dass sie sich gegenüber ihren Mitgliedern nicht demütigend und damit entwürdigend verhält. Eine Gesellschaft ist nach Margalit „anständig“, wenn ihre Institutionen die Menschen nicht demütigen. Unter Demütigung versteht er

- *den Ausschluss aus der Menschengemeinschaft,*
- *die gezielte Freiheitsbegrenzung und*
- *den Verlust von Kontrollfähigkeit.*³

Margalit hat damit aus ethischer Perspektive einen menschen- und bürgerrechtlichen Ansatz für das Verhältnis von Behinderten und übriger Gesellschaft formuliert. Ins Behindertenrecht übersetzt sind damit die drei Kernziele der beiden neuen Gesetze SGB IX und BGG beschrieben:

- *Anspruch auf eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben,*
- *Beseitigung und Verhinderung von Barrieren und Benachteiligungen und*
- *Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung.*

Nach der Entschließung des Deutschen Bundestages zur Integration von Menschen mit Behinderungen vom 19.5.2000 (Drs. 14/2913) sollte das Benachteiligungsverbot Behinderter im GG

¹ Avishai Margalit, Politik der Würde – Über Achtung und Verachtung, Berlin 1997, S. 218

² John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt 1979 und ders., Politischer Liberalismus, Frankfurt 1998

³ A. Margalit, a.a.O., S. 177

durch die Zusammenfassung und Weiterentwicklung des Rehabilitationsrechtes behinderter Menschen in einem SGB IX und durch Gleichstellungsgesetze umgesetzt werden. Dieses ist mit dem SGB IX zum 01.07.2001 und dem BGG zum 01.05.2002 weitgehend geschehen.

Was noch fehlt, ist die Verpflichtung der Bürger untereinander - insbesondere im Vertrags- und Organisationsrecht - behinderte Menschen nicht zu diskriminieren. Zwar gab es in der letzten Legislaturperiode schon einen Entwurf eines sog. „Zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzes - ZAG“. Dieser wurde aber nicht verabschiedet und wird möglicherweise auch in dieser Legislaturperiode lediglich im Rahmen der EU-Richtlinie (2000/43/EG) gegen die Diskriminierung wegen der Rasse oder ethnischen Herkunft vom 29.06.2000 nur für diesen Personenkreis umgesetzt. Ursprünglich wollte man den ganzen Katalog der in Art. 13 EG-V genannten Anknüpfungspunkte für Diskriminierungen einbeziehen. Von den Vermietern bis zu den Kirchen liefen aber zu viele gesellschaftliche Gruppen dagegen Sturm, so dass nun auch die Einbeziehung behinderter Menschen - trotz anderslautender Koalitionsvereinbarung - nicht berücksichtigt werden soll.

Auf welchem Hintergrund wird die Debatte um die Gleichstellung behinderter Menschen in Deutschland geführt?

B. Voraussetzungen für den Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik

Die deutsche Behindertenpolitik ist seit fast zweihundert Jahren sehr stark von einem fürsorge- und wohlfahrtsverbandlichen Impetus bestimmt. Wie erst kürzlich in einer vergleichenden Untersuchung in den Ländern der EU festgestellt wurde, wird in Deutschland Wohlfahrtsverbänden eine besonders wichtige Rolle bei der Verbesserung der Lebensbedingungen behinderter Menschen eingeräumt. Staat und Wohlfahrt bestimmten und bestimmen, was für behinderte Menschen gut ist. Die eigenständige Interessenvertretung behinderter Menschen, die eigene Gestaltung ihrer Lebenssituation und ihre Beteiligung an allen Entscheidungen, die sie betreffen, war in Deutschland kaum im Blick. Bereits beim „Internationalen Jahr der Behinderten“ der UN 1981 kam es daher zu Protesten behinderter Menschen gegen diese Bevormundung. Als ein Ergebnis dieses Protestes bildete sich die „Selbstbestimmt Leben-Bewegung (Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben Deutschland - ISL e.V.)“ getreu dem Vorbild der US-amerikanischen „Independent Living Movement (IL-M)“ als Bürgerrechtsbewegung behinderter Menschen heraus. Sie trug die politischen Ziele

- Selbstbestimmt leben zu können und nicht von anderen fremdbestimmt zu werden,
- In der Gesellschaft sich bewegen zu können und nicht in Sondereinrichtungen ausgegrenzt zu werden,

- Ein gleiches Recht auf Leben verwirklichen zu können und nicht überall benachteiligt zu werden

in die Behindertenpolitik der Verbände und etablierte diese Ideen auch in der gesellschaftlichen Diskussion. Nach der Aufnahme des Benachteiligungsverbotes in das Grundgesetz war klar, dass es durch einfache Gesetzgebung umgesetzt werden musste. Dabei waren die Erfahrungen unser US-amerikanischen Freunde mit dem Art. 504 Rehabilitation Act und verschiedener Gleichstellungsgesetze der amerikanischen Staaten (insbesondere Kaliforniens) besonders wichtig, die wir bei einem Besuch in den USA 1985 aufnehmen konnten.

C. Die neue Qualität des Gesetzgebungsverfahrens

Der „Americans-with-Disabilities-Act - ADA“ von 1990, war der Auslöser, um auch in Deutschland eine solche Gleichstellungsgesetzgebung zu fordern. Da trotz einer größer werdenden Offenheit der Politik für solche Gedanken keine Realisierungsschritte folgten, entschloss sich das „Forum behinderter Juristinnen und Juristen“ (FbJJ) - ein loser Zusammenschluss von behinderten Richtern, Rechtsanwälten, Verwaltungsjuristen und Hochschullehrern - einen Gesetzesentwurf für ein deutsches Gleichstellungsgesetz für Behinderte vorzulegen. Nachdem erste Entwürfe intensiv diskutiert und positiv aufgenommen wurden, präsentierte das FbJJ am 14. Januar 2001 seinen endgültigen Vorschlag, der zur Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens für ein Bundesgesetz gemacht wurde.

Während der FbJJ-Entwurf noch zivilrechtliche Bestimmungen und öffentlichrechtliche Rechtsnormen in einem Gesetzentwurf enthielt, wurde von der Bundesregierung eine Trennung dieser Bereiche vorgenommen, in dem ein Gesetz zum Verbot von Benachteiligungen durch die Bundesverwaltung und zur Verpflichtung des Bundes zur Herstellung von Barrierefreiheit (BGG) geschaffen wurde und mit dem schon erwähnten zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetz die Benachteiligung im Vertragsrecht verboten werden sollte. Wegen der föderativen Struktur der Bundesrepublik mit Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder soll das BGG durch entsprechende Gleichstellungsgesetze der Bundesländer ergänzt werden. Die Mehrzahl der Bundesländer sind gegenwärtig dabei, entsprechende Regelungen für ihren Kompetenzbereich zu erlassen.

Ein Novum in der Gesetzgebung Deutschlands war beim BGG nicht nur, dass ein Gesetzentwurf einer betroffenen Interessengruppe zum Ausgangspunkt für das Gesetzgebungsverfahren des Bundes gemacht wurde. Der Entwurf der Bundesregierung wurde auch unter direkter Beteiligung von zwei Mitgliedern des FbJJ in der Projektgruppe Gleichstellungsgesetz erstellt, so dass von Beginn an die Regelungen mit den Betroffenen ausgehandelt und abgewogen werden konnten. Dieses war ein teilweise schwieriger Prozess und hat auch nicht zur Umsetzung aller Forderungen behinderter Menschen geführt. Allerdings wurde insgesamt ein Ergebnis erzielt,

das die Problemlagen behinderter Menschen zutreffend aufgreift und angemessene Lösungsansätze anbietet.

D. Wesentliche Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)

Mit dem BGG wurde die Gleichstellungsdiskussion aus dem Bereich des Sozialrechts - wie dem SGB IX - herausgetragen und das Verhältnis des einzelnen behinderten Menschen zu den Bundesbehörden, gegenüber Aufgabenträgern, Verkehrsträgern, Gaststättenbetreibern usw. neu geregelt.

Das BGG enthält in einem ersten Artikel neben der Verpflichtung der Träger der öffentlichen Gewalt zur Barrierefreiheit und Gleichstellung, in den weiteren Artikeln vor allem Verfahrensregelungen, mit denen Barrierefreiheit beim Bauen, im Verkehr, bei der Kommunikation, bei der Nutzung elektronischer Medien, bei Wahlen und im Hochschulbereich hergestellt werden soll. Dem BGG liegt dabei die Vorstellung zu Grunde, dass über Verfahrensrechte flexible Formen der Anpassung der Umwelt erreicht werden können. Durch das Wechselspiel der Verhandlungsparteien könne mehr und sachgerechter an Lösungen gearbeitet werden, als durch starre gesetzliche Vorgaben. Die Mitwirkung bei Nahverkehrsplänen, die Beteiligung beim Aufstellen von Programmen zur Herstellung eines barrierefreien Eisenbahnverkehrs, der Abschluss von Zielvereinbarungen im Luftverkehr und zur barrierefreien Gestaltung der privaten Angebote, soll quasi aufgeklärte bürgerrechtliche Lösungen ermöglichen, statt ordnungspolizeilich kontrollierte Vorgaben zu machen.

Ob ein solcher Ansatz funktioniert, hängt wesentlich von der Bereitschaft der Akteure ab, ausgetretene Pfade zu verlassen und neue Standards zu vereinbaren. Dabei soll auf Seiten der Wirtschaft durchaus das marktwirtschaftliche Interesse an behinderten Konsumenten als auch das aufgeklärte Verhalten des Bürgers gefördert werden, der bereit ist, auf unterschiedliche Anforderungen an seine Leistungen einzugehen. Nicht der **Bourgeois** sondern der **Citoyen** ist gefragt! Auf der Seite der Behindertenverbände wird durchaus von einem gewissen öffentlichkeitswirksamen Drohpotential ausgegangen, das im Falle fehlender Bereitschaft auf ihre Forderungen einzugehen, über die Prangerwirkung zu Umsatzeinbußen führen kann. Ob dieses, den Verbraucherschutzorganisationen entlehnte Prinzip, auch in diesem Bereich funktioniert, wird sich zeigen. Mit der erweiterten Berichtspflicht nach § 66 SGB IX soll bis 2004 evaluiert werden, ob die gesetzlichen Instrumentarien Wirkung gezeigt oder sich als zahnlos erwiesen haben.

Welche weiteren wesentlichen Regelungen sieht nun das Gesetz vor?

1. Definition der Barrierefreiheit

Bei der Definition der **Barrierefreiheit** in § 4 sind nicht nur bauliche oder verkehrliche Barrieren für Mobilitätsbeeinträchtigte berücksichtigt worden, sondern auch die akustischen und visuellen Barrieren für blinde und hörbehinderte Menschen in der Umwelt und bei der Kommunikation,

die Gestaltungen von Automaten und anderen Gebrauchsgegenständen sowie die anderen gestalteten Lebensbereiche. Barrierefrei sind diese nur, „wenn sie für behinderte Menschen in der **allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar** sind.“

Damit wurde ein Begriff der Barrierefreiheit gewählt, der umfassend die baulichen, verkehrlichen, kommunikativen und sonstigen gestalterischen Anforderungen an die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit verschiedenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen einbezieht. Nicht mehr allein der Rollstuhlfahrer bestimmt das Verständnis von Barrierefreiheit, sondern auch blinde, gehörlose, kleinwüchsige, armlose, psychisch und kognitiv eingeschränkte Menschen mit ihren jeweiligen Anforderungen.

2. Gebärdensprache

Mit dem SGB IX wurde erstmalig der Anspruch auf Verwendung der Gebärdensprache geregelt. In § 19 SGB X wird dieses Recht für alle hörbehinderten Menschen im Sozialverfahren verankert, in § 17 Abs. 2 SGB I auf die Ausführung von Sozialleistungen ausgedehnt und als Teilhabeanspruch in § 57 SGB IX gewährt. Die Dolmetscherkosten tragen die Sozialleistungsträger. Erweitert wurden diese Rechte durch die Anerkennung der Gebärdensprache als eigene Sprache und der lautsprachbegleitenden Gebärden als Kommunikationsform der deutschen Sprache in § 6 BGG. Damit wurde eine Jahrhunderte währende Diskriminierung gehörloser Menschen beendet, die sich ausschließlich auf den oralen Spracherwerb und das Mundabsehen konzentrierte und dabei Gehörlosen ihre eigene Sprache nahm. Sämtliche Ansprüche können nun individuell selbst oder mit der Prozessstandschaft eingeklagt werden und sind der Verbandsklage zugänglich, wenn es sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt.

3. Zielvereinbarungen

Die **Zielvereinbarungen** in § 5 BGG sind privatrechtliche Verpflichtungen, die Unternehmen oder Unternehmensverbände zur Herstellung der Barrierefreiheit mit Behindertenverbänden eingehen sollen. Dafür gibt es eine öffentlich-rechtliche Verhandlungspflicht gegenüber den anerkannten Behindertenverbänden, aber keine Abschlussverpflichtung. Wer Verhandlungen verlangen kann, wird durch ein einheitliches Anerkennungsverfahren für Zielvereinbarungen und das Recht auf Verbandsklage festgelegt. Werden Verhandlungen aufgenommen, wird dieses im Zielvereinbarungsregister beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung veröffentlicht, so dass andere abschlussberechtigte Behindertenverbände den Verhandlungen beitreten können. Ist eine Zielvereinbarung geschlossen oder ist das Unternehmen einer Zielvereinbarung für diesen Bereich und Gegenstand beigetreten, so entfällt die Verhandlungspflicht für den Vereinbarungszeitraum.

Ob in den Zielvereinbarungen tatsächlich wesentliche Verbesserungen vereinbart werden können, hängt von dem Geschick und der Bereitschaft der Verhandlungspartner ab. Denkbar sind

sanktionsbewährte verbindliche Regelungen über die Vermeidung und Beseitigung von Barrieren, die Gestaltung von Betriebsabläufen, Ansprüche von behinderten Kunden und Standards für einen diskriminierungsfreien Umgang miteinander.

4. Diskriminierungsverbot

Im § 7 Abs. 1 BGG ist zunächst nur eine Verpflichtung der Bundesverwaltung und Landesverwaltung, soweit sie Bundesrecht ausführt, sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten formuliert worden, die Ziele des Gesetzes zu beachten und zu fördern. Wichtiger ist das **Benachteiligungsverbot** in Abs. 2 Satz 1, das durch eine wirklich gelungene Definition konkretisiert wird: „**Eine Benachteiligung liegt vor, wenn behinderte und nichtbehinderte Menschen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch behinderte Menschen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden.**“ Durch den „zwingenden Grund“ wird die Verfassungsrechtssprechung zum Art. 3 Abs. 3 GG vollständig umgesetzt. Dadurch, dass nicht mehr darauf abgestellt wird, dass die Diskriminierung **wegen** der Behinderung erfolgen muss, entfällt die Notwendigkeit von Beweislastentlastungen, da es auf die Motive gar nicht mehr ankommt. Jede ohne zwingenden Grund erfolgte Ungleichbehandlung, die zu einem Nachteil bei der Teilhabe behinderter Menschen führt, ist eine verbotene Benachteiligung i.S. des Gesetzes. Damit werden die öffentlichen Träger sehr stark zu integrativen Konzepten („mainstreaming“) verpflichtet. Hiervon verspreche ich mir langfristig eine wichtige Wirkung.

5. Barrierefreie Gebäude

Da der Bund in Deutschland kaum bauordnungsrechtliche Kompetenzen hat sondern diese Kompetenz bei den Bundesländern liegt, kann er sich im wesentlichen nur, wie in § 8 Abs. 1 BGG geschehen, selbst zur Barrierefreiheit verpflichten. Eine Einfügung der Barrierefreiheit in das Bauplanungsrecht im **Baugesetzbuch** als Abwägungs- und Gestaltungsmaßstab, gegebenenfalls als Auflage im Bebauungsplan, war nicht durchsetzbar. Dafür sind sämtliche zivilen **Neubauten** - und nicht mehr nur die großen über 1 Mill. € - sowie alle großen zivilen **Um- und Erweiterungsbauten** barrierefrei zu errichten. Dabei sollen die DIN-Normen als anerkannte Regeln der Technik berücksichtigt werden.

6. Gestaltungsanforderungen für blinde und sehbehinderte Menschen

Für blinde Menschen sind zwei Bereiche im Art. 1 BGG besonders geregelt. Das ist einmal der Anspruch, **Bescheide**, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in einer für sie wahrnehmbaren Form (als E-Mail, Diskette, Kassette, Braille-Druck) zu erhalten, zum andern die elektronisch zur Verfügung gestellten **Internetseiten** oder Programmoberflächen nutzen zu können. Diese sollen nach dem WAI-Standard bearbeitet werden. Damit müssen Grafiken erläutert, mit der Maustaste anklickbare Fenster textunterlegt werden und die Texte so aufbereitet werden, dass sie von den Braille-Schrift-Programmen auch gelesen werden können. Was hier im Einzelnen gefordert wird, regelt eine Rechtsverordnung der Bundesregierung. Mit diesen Regelun-

gen wird ein Stück selbständiger Teilhabe für blinde Menschen besser abgesichert. Diese Verpflichtungen gelten aber nur gegenüber Bundesbehörden. Die Landesbehörden müssen im Rahmen von Landesgleichstellungsgesetzen verpflichtet werden, soweit sie dieses nicht schon umgesetzt haben. Die privaten Anbieter können sich quasi nur freiwillig durch Zielvereinbarungen verpflichten lassen.

7. Rechtsmittel

Während die Prozessstandschaft, also das Recht von Verbänden mit Genehmigung der Betroffenen in eigenem Namen klagen zu können, kaum Beachtung fand, löste das Verbandsklagerecht gerade bei den Ländern erhebliche Gegenwehr aus. Um ihren Bedenken und Vorbehalten entgegen zu kommen, wurde das **Verbandsklagerecht** im Diskussionsprozess erheblich verändert und konkretisiert. Es hat m.E. dennoch nichts von seiner Qualität eingebüßt. Die Verbandsklage ist klassisch als Feststellungsklage ausgestaltet. Mit der Klage wird ein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot oder die Barrierefreiheitsvorschriften festgestellt. Es ist damit nur gegen Behörden gerichtet, die entweder benachteiligen oder die Herstellung der Barrierefreiheit z.B. im Genehmigungsverfahren nicht hinreichend beachtet haben. Nicht der Verkehrsbetrieb, sondern der Aufgabenträger kann beim Nahverkehrsplan zur Verantwortung gezogen werden; nicht die Bahngesellschaften sondern das Eisenbahnbundesamt kann bei unrechtmäßigen Genehmigungen verurteilt werden. Welche Wirkungen damit verknüpft sind, lässt sich bisher noch kaum abschätzen.

8. Behindertenbeauftragter

Die Befugnisse des Behindertenbeauftragten werden jetzt gesetzlich geregelt. Damit wurde rechtlich geklärt, dass er in allen Gesetzgebungs- und untergesetzlichen Verfahren zu beteiligen ist und ein Initiativ-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht besitzt. So wurde eine weitere verfahrensrechtliche Struktur geschaffen, die in einem dialogischen Prozess dazu beitragen soll, Behindertenrechte besser zu berücksichtigen.

9. Wahlschablonen und barrierefreie Wahllokale

Ein Anliegen blinder Menschen ist es, eigenständig wählen zu können und nicht mehr - wie bisher - auf eine Hilfsperson, die großes Vertrauen genießen muss, angewiesen zu sein. Bei der nächsten Europawahl werden und schon der gerade durchgeführten Bundestagswahl wurden **Wahlschablonen** eingesetzt, die von den Blindenverbänden hergestellt und verteilt werden. Die Kosten hierfür trägt der Bund. Die Wahllokale sollen so ausgewählt werden, dass sie barrierefrei sind.

10. Barrierefreie Hochschulen

Mit Art. 28 BGG ist das **Hochschulrahmengesetz** (HRG) verändert worden. Neben dem Verbot, behinderte Studierende zu benachteiligen, besteht eine Verpflichtung, Regelungen zur

Herstellung der Chancengleichheit in den Prüfungsordnungen aufzunehmen. Diese Vorschriften sind durch Länderhochschulgesetze umzusetzen.

11. Gaststätten

In Art. 41 BGG ist das **Gaststättengesetz** so verändert worden, dass neue oder wesentlich umgebaute Gaststätten nur noch dann eine Genehmigung erhalten, wenn sie barrierefrei sind. Mit einer Verordnungsermächtigung in Abs. 3 können die Länder die Anforderungen an die Barrierefreiheit konkretisieren und Zumutbarkeitsgrenzen festlegen. Damit wurde auf die Wünsche der Länder eingegangen. Mit der Verordnungsermächtigung können diese gewerberechtigten mit den baulichen Standards in den Landesbauordnungen in Übereinstimmung gebracht und gegebenenfalls Schwellenwerte für kleine Gaststätten eingeführt werden. Nicht einmal der deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DeHoGa) hat sich gegen diese Regelung gewehrt.

12. Bundesfernstraßen

Mit der Änderung des **Bundesfernstraßengesetzes** in Art. 50 BGG soll eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit erreicht werden. Damit ist nicht die Verpflichtung zur Asphaltstraße statt Kopfsteinpflaster gemeint. Es geht hier z.B. um die Rast- und Toilettenanlagen an Bundesautobahnen. Auch bei der Sondernutzung, z.B. bei einem Radrennen oder einem Straßenfest, dürfen die Belange behinderter Menschen nicht erheblich beeinträchtigt werden. Entsprechende Vorschriften sollten für die Landesstraßen und kommunalen Straßen und Wege in den Landesstraßengesetzen gleichermaßen geregelt werden.

13. Verkehrsrechtliche Regelungen

Das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** (GVFG) ist ein zentrales Gesetz für die Unterstützung der Neubeschaffung von Fahrzeugen und den Aus- und Umbau der Verkehrsinfrastruktur durch Bundesmittel. Schon bisher sollten die Länder die Verkehrsbetriebe verpflichten, barrierefreie Fahrzeuge zu beschaffen. Die Länder haben sich weitgehend diesen Verpflichtungen entzogen. Art. 49 BGG fordert jetzt die Beteiligung der Behindertenbeauftragten oder -beiräte bei der Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur und sieht eine Berichtspflicht der Länder an die Bundesregierung hierüber vor. Damit soll eine deutliche Verbesserung der Umsetzung der Barrierefreiheit erreicht werden. Die Förderung von Fahrzeugen ohne fahrzeuggebundene Einstieghilfen widerspricht nun eindeutig den Intentionen des Gesetzes und könnte Verbandsklagen auslösen, die die Rechtswidrigkeit der Förderung feststellen. Hieraus könnte dann sogar ein Entzug von Bundesmitteln resultieren.

Eine ähnliche Regelung enthält die Änderung des **Personenbeförderungsgesetzes** in Art. 51 BGG. Die Aufgabenträger - in der Regel die Länder, Kreise und Kommunen sowie ihre Zweckverbände - sind verpflichtet, in ihren Nahverkehrsplänen Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen zu machen, um eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit herzustellen. Auch hier werden die Behindertenbeauftragten und -beiräte beteiligt. Bei der Genehmi-

gung der Linien hat die Genehmigungsbehörde auf die Einhaltung dieser Vorgaben zu achten und gegebenenfalls auch selbst Auflagen zu erteilen.

Die **Eisenbahnen** werden verpflichtet, Programme zur Gestaltung der Fahrzeuge, Bahnanlagen und der Betriebsabläufe zu erstellen. Diese Programme werden an das Zielvereinbarungsregister übersandt und können dort eingesehen werden. Die **Luftverkehrslinien und Flughäfen** sollen Zielvereinbarungen zur Konkretisierung der barrierefreien Beförderung schließen. Die Bereitschaft hierzu ist allerdings bisher wenig ausgeprägt. Voraussichtlich muss hier demnächst eine gesetzliche Verpflichtung im deutschen Luftverkehrsgesetz oder auch durch eine EU-Verordnung erfolgen.

Bei den verkehrsrechtlichen Regelungen kommt es jetzt darauf an, ob die Betreiber, Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden die neuen Verpflichtungen ernst nehmen und ob anderenfalls die Verbandsklage ihre Wirkung nicht verfehlt. Sollten die jetzigen Bestimmungen ihr Ziel verfehlen, wird dies spätestens in dem erweiterten Bericht nach § 66 SGB IX sichtbar. In diesem Fall muss in den jeweiligen Bereichen über wesentlich schärfere Vorschriften nachgedacht werden. Wenn einerseits erhebliche Mittel für die unentgeltliche Beförderung von behinderten Menschen von den Verkehrsträgern kassiert werden, kann von diesen verlangt werden, die Voraussetzungen für die barrierefreie Beförderung zu schaffen.

E. Landesgleichstellungsgesetze

Das BGG setzt einerseits seine Umsetzung durch die Länder, Kommunen und anderen Beteiligten voraus. Andererseits können wesentliche Rechtsbereiche in Deutschland nicht durch Bundesgesetze - wie ich bereits erwähnte - geregelt werden. Sie müssen durch Gleichstellungsgesetze der Bundesländer bestimmt werden. Das BGG hat hierzu einen wesentlichen Anstoß gegeben. Aber auch hierzu hat das FbJJ einen Gesetzesvorschlag unterbreitet, der u.a. für die folgenden Bereiche Regelungen vorsieht:

- Die bauordnungsrechtlichen Vorgaben der Landesbauordnungen müssen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit umfassen und ihre Verletzung unter Sanktionen stellen. Sie sollen die Barrierefreiheit von öffentlichen Gebäuden, öffentlichen Einrichtungen, Geschäften, Gaststätten, Hotels, Plätzen, Buden, Wohngebäuden, Brücken und Plätzen vorschreiben.
- Das Landesstraßen und -wegerecht sowie die ÖPNV-Gesetze der Länder müssen entsprechend angepasst werden.
- Die Kindergarten- und Hortgesetze müssen sowohl die Barrierefreiheit als auch die integrative Erziehung und Förderung regeln.
- Die Schul-, Weiterbildungs-, Bildungsurlaubs- und Hochschulgesetze müssen Benachteiligungen in den Prüfungsordnungen beseitigen, die Chancengleichheit herstellen, zur bauli-

chen Barrierefreiheit verpflichten, die Lehr- und Lernmittel zugänglich machen und die notwendige Assistenz bereitstellen.

- Die Gesetze über Gesundheitsdienste, Krankenhäuser und zur Unterbringung psychisch kranker Menschen müssen so verändert werden, dass überkommene diskriminierende Regelungen beseitigt werden.
- Die Medien- und Rundfunkgesetze sollen Bestimmungen zur Berücksichtigung blinder und gehörloser Menschen aufnehmen.
- Der Standard kommunaler Behindertenfahrdienste und ihre Einbindung in den öffentlichen Verkehr sollen auch in Ländergesetzen einheitlich geregelt werden.
- Vorgaben für die Ausgestaltung sozialer Dienste sollen die Diskriminierung und Entmündigung behinderter Menschen vermeiden helfen.
- Kommunalverfassungen sollen die Beteiligung behinderter Menschen in allen sie betreffenden Angelegenheiten vorsehen. Durch Beiräte, Beauftragte und durch verpflichtende Anhörungs- und Beteiligungsverfahren muss eine institutionalisierte Einbeziehung der Interessen behinderter Menschen erfolgen.
- Landesnachteilsausgleichsgesetze sollen finanzielle Leistungen für die Nutzung von Fahrdiensten und Taxen vereinheitlichen sowie Nachteile von blinden und sehbehinderten sowie gehörlosen und hörbehinderten Menschen ausgleichen. Ebenso sollten Zusatzaufwendungen von Heimbewohnern und Assistenznutzern berücksichtigt, und die Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen wenigstens bei den Arbeitsaufwendungen Arbeitnehmern gleichgestellt werden.

Einige Bundesländer haben bereits Gesetzentwürfe im Kabinett beschlossen, die sich sehr stark am Bundesrecht orientieren. Andere werden voraussichtlich in diesem oder im nächsten Jahr nachziehen. Bei der Veränderung eigener benachteiligender Landesregelungen, sind die Länder allerdings eher zurückhaltend. Nur ein Landesgleichstellungsgesetz, das auf konkreten Rechten behinderter Menschen und klaren Verpflichtungen öffentlicher Träger zur Herstellung der Gleichstellung und Barrierefreiheit basiert, ist in der Lage, die Ausgrenzung und Benachteiligung behinderter Menschen in den Ländern und Kommunen zu beenden.

F. Zivilrechtliche Diskriminierungsverbote

Die fehlenden zivilrechtlichen Diskriminierungsverbote, die z.B. verhindern,

- dass behinderten Menschen Reiseverträge verweigert werden, weil man Schadensersatzklagen nichtbehinderter Reisender fürchtet,

- dass Ausschlussklauseln in privaten Krankenversicherungen alle Risiken aus der Behinderung als nicht versicherbar qualifizieren,
 - dass nicht nachvollziehbare willkürliche Risikozuschläge erhoben werden,
 - dass geistig behinderten Menschen der Zugang zu Vereinen oder Verbänden verweigert oder
 - dass wegen der Behinderung jemandem eine Wohnung nicht vermietet wird,
- müssen für einen umfassenden Diskriminierungsschutz unbedingt noch Gesetz werden.

Gleichzeitig müssen diese Vorschriften durch soziale Rechte ergänzt werden, die den Zugang zur medizinischen Rehabilitation, zu einer beruflichen Ausbildung und zu allen Bildungsangeboten, zu einer angemessenen Beschäftigung und zur sozialen Teilhabe ermöglichen. Eine gute Ausstattung mit Hilfsmitteln ist dabei genauso wichtig wie der Anspruch auf persönliche Assistenz. Nur die Kombination von öffentlich-rechtlicher Verpflichtung zur Gleichstellung und Barrierefreiheit, zivilrechtlichem Diskriminierungsverbot und sozialen Rechten auf umfassende Teilhabe, wird die Abwertung, Ausgrenzung und Benachteiligung behinderter Menschen langfristig verhindern.

Schlussbewertung

Mit dem deutschen BGG ist zwar ein beachtlicher Instrumentenkasten geschaffen worden, der bei effektiver Anwendung mehr Selbstbestimmung und Menschenwürde für behinderte Menschen schaffen kann. Anders als bei manchen Leistungsgesetzen werden behinderte Menschen nicht mit einem Füllhorn an Leistungen überschüttet oder - was realistischer ist - mit mageren und unzureichenden Leistungen abgespeist. Es kommt bei den Wirkungen der Gleichstellungsgesetze wesentlich auf die Beteiligung und das Engagement behinderter Menschen, ihrer Interessenvertreter und Verbände an. Nur wenn sie die Gestaltungsrechte, Benachteiligungsverbote, Beteiligungsrechte, Rechtsmittel und Zielvereinbarungen nutzen, wird diese Welt barriere- und diskriminierungsfreier werden. Behinderte sind in einem Maße wie noch nie gefordert, selbstbestimmt und selbstbewusst ihre Interessen geltend zu machen, zu vertreten und durchzusetzen. Damit können sie selbst die entmündigende Behandlung als Objekte der Fürsorge durch die selbstbewusste Wahrnehmung ihrer Rechte auf ein selbstbestimmtes Leben, die gleichberechtigte Teilhabe und die Anerkennung als Gleicher mit diesen Gesetzen geltend machen und ganz praktisch ihre Menschenwürde herstellen und dafür sorgen, dass sie i.S. Margalits „anständig“ und nicht „demütigend“ behandelt werden.