

# **Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte setzt neue Standards in der Behindertenpolitik**

von Ottmar Miles-Paul und Alexander Drewes

Beeinflusst von der zum Teil schon über 25 Jahren praktizierten Gleichstellungsgesetzgebung für Behinderte in den USA und in anderen Ländern der Welt haben die deutschen Behindertenverbände für die Verabschiedung eines Bundesgleichstellungsgesetzes für Behinderte seit über zehn Jahren gekämpft. Nachdem der Bundestag am 28. Februar 2002 und der Bundesrat am 22. März 2002 das «Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze», wie das sogenannte Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte in der Gesetzessprache richtig heißt, mit großer Mehrheit verabschiedet haben, gelten ab dem 1. Mai 2002 in Deutschland neue Standards in Sachen Barrierefreiheit und Gleichbehandlung von behinderten Menschen. Mit diesem neuen Gesetz wurde zum ersten Mal das Ziel der Beseitigung von Benachteiligungen von behinderten Menschen und die Gewährleistung der gleichberechtigten Teilhabe von behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft auf Bundesebene festgeschrieben. Was dieses Gesetz bringt und wie es einzuschätzen ist, beschreiben der sehbehinderte Publizist Ottmar Miles-Paul vom NETZWERK ARTIKEL 3 und der mehrfach behinderte Jurist Alexander Drewes vom Forum behinderter JuristInnen in folgendem Beitrag.

## **Der Weg zum Gesetz**

Alles in allem war es kein einfacher Weg zur Verabschiedung des neuen Bundesgleichstellungsgesetzes, doch die breite Zustimmung im Bundestag und Bundesrat für das Gesetz ist wohl der beste Lohn für die umfassende Überzeugungsarbeit, die die Behindertenverbände in den letzten zehn Jahren für die Gleichstellung Behinderter geleistet haben. Dabei wurde Anfang der 90er Jahre der Grundstein durch die Gründung eines verbandsübergreifenden «Initiativkreis Gleichstellung Behinderter» gelegt, der 1991 sowohl das Ziel der Aufnahme eines Benachteiligungsverbot für Behinderte im Grundgesetz als auch die Verabschiedung eines Bundesgleichstellungsgesetzes für Behinderte im Düsseldorfer Appell formulierte. Mittels einer Vielzahl von Demonstrationen und anderer Lobbyaktivitäten konnte ein breites Bündnis von Behindertenverbänden 1994 im Zuge der Reform des Grundgesetzes durch die Vereinigung Deutschlands die Aufnahme eines Benachteiligungsverbot für Behinderte erreichen. Der in Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes verankerte Satz «Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden» reformierte die bundesdeutsche Gesellschaft zwar nicht über Nacht, bildete aber einen Rahmen für das weitere Engagement und die Argumentation für die Gleichstellung Behinderter. Die Aktivitäten kristallisierten sich fortan hauptsächlich in der Nachfolgeorganisation des Initiativkreises Gleichstellung Behinderter, dem verbandsübergreifend arbeitenden NETZWERK ARTIKEL 3, und ab 1997 entscheidend durch die Kampagne «Aktion Grundgesetz», die von über 100 Behinderten- und Sozialverbänden getragen und von der Aktion Mensch koordiniert und gefördert wird. Mit dem Benachteiligungsverbot und der neuen Kampagne im Rücken kam die rot-grüne Bundesregierung nicht umhin die Forderung nach der Verab-

scheidung eines Bundesgleichstellungsgesetzes für Behinderte als Ziel in die Koalitionsvereinbarung aufzunehmen.

Da sich die Regierung lange mit der Umsetzung dieses Versprechens Zeit ließ, war es am Forum behinderter JuristInnen, selbst einen konkreten und qualifizierten Gesetzesvorschlag für ein Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte zu entwickeln und damit offensiv in die Diskussion zu gehen. Ein vom Beauftragten für die Belange Behindertener initiiertes Forum im Oktober 2000, eine erneute Kampagne unter dem Motto «Wir zählen mit», während der von den Behindertenverbänden die Tage herunter gezählt wurden, die der Regierung noch zur Verabschiedung des versprochenen Gesetzes verblieben, sowie eine Vielzahl von Aktivitäten und von vielen Aktiven in den Verbänden und vor Ort sorgten letztendlich dafür, dass eine Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zur Entwicklung des Gesetzes eingerichtet wurde. Die neue Qualität an diesem Prozess, die den Paradigmawechsel in der deutschen Behindertenpolitik wohl am besten deutlich macht, war die Tatsache, dass mit Dr. Andreas Jürgens und Horst Frehe zwei betroffene und langjährig in der Behindertenbewegung engagierte Juristen in diese Arbeitsgruppe berufen wurden. Zudem wurde der Entwurf des Forums behinderter JuristInnen zur Grundlage der Gesetzesentwicklung gemacht. Im Eiltempo wurde dann die Entwicklung und interministerielle Abstimmung des Gesetzes vorangetrieben, so dass es gelang, das Gesetz am 28. Februar 2002 im Deutschen Bundestag neben den Stimmen der rot-grünen Bundestagsmehrheit auch mit den Stimmen der CDU und FDP zu verabschieden.

All diejenigen, die die Sektkorken auf das Gesetz zu früh knallen ließen durften jedoch noch kräftig zittern, denn nun galt es noch die Bundesländer zur Zustimmung im Bundesrat zu bewegen, die zum Teil noch erhebliche Widerstände gegen das Gesetz zeigten. Der intensive Lobbying-Prozess, der entscheidend auch vom Deutschen Behindertenrat betrieben wurde, führte nicht nur zum Erfolg, der fast im Eklat um das Zuwanderungsgesetz in der Bundesratssitzung vom 22. März 2002 untergegangen wäre, sondern vor allem auch dazu, dass im Zuge dieser Bemühungen eine Reihe von Bundesländern wie Bayern, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen erklärten, dass sie noch in der jeweiligen Legislaturperiode des jeweiligen Landes Landesgleichstellungsgesetze verabschieden wollen. Auch wenn mit dem neuen Bundesgleichstellungsgesetz nicht alle Träume der Behindertenverbände verwirklicht werden konnten, ist seit dessen Verabschiedung klar, dass sich nun endlich auch Deutschland eindeutig auf dem Kurs zur Festschreibung und Sicherstellung der rechtlichen Gleichstellung behinderter Menschen befindet.

## **Was bringt das neue Gesetz konkret?**

**Ziel des Gesetzes:** Das in 56 Artikeln gegliederte Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte verfolgt, wie in Artikel 1 §1 formuliert, das Ziel «die Benachteiligung von behinderten Menschen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen». Damit wurden erstmals die wesentlichen Bestandteile des von den Behindertenverbänden proklamierten Paradigmawechsels in die Zielbestimmung eines deutschen Bundesgesetzes aufgenommen.

**Neuer Standard für Barrierefreiheit:** Die Definition des Begriffes der Barrierefreiheit, der das Gesetz in vielen Bereichen und wohl auch die weitere Diskussion in den Bundesländern entscheidend prägt, stellt ebenfalls eine erfreuliche Weiterentwicklung der Behindertenpolitik dar. «Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind». Mit dieser sehr umfassenden und eindeutigen Definition wird endlich dem Totschlagargument des «Ein Aufzug ist doch nicht nötig, wir tragen sie doch gerne die Treppen hoch» ein für alle Mal ein Ende bereitet. Die gestalteten Lebensbereiche vor allem von neu gebauten Einrichtungen und Anlagen des Bundes werden zukünftig daran gemessen, ob sie auch von behinderten so wie von nichtbehinderten Menschen ohne fremde Hilfen gleichberechtigt genutzt werden können.

**Beispiel:**

Der umfassende Begriff der Barrierefreiheit macht sich nicht mehr nur daran fest, dass Gebäude oder Verkehrsmittel für in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkte Menschen, als z.B. Rollstuhlfahrer zugänglich sind (also, dass man mit Hilfe einer nicht zu steilen Rampe auch in das Gebäude gelangen oder mit Hilfe einer Einstiegshilfe auch in ein Verkehrsmittel wie einen Bus oder eine Straßenbahn gelangen kann), sondern dass das Gebäude oder das Verkehrsmittel auch genauso genutzt werden können, wie das jeder nicht behinderte Mensch auch kann. Dass sich also ein Rollstuhlfahrer innerhalb eines Gebäudes selbstständig, ohne auf fremde Hilfe angewiesen zu sein die sich ihm in einem Gebäude bietenden Möglichkeiten, wie Stockwerke zu wechseln oder sich in Räumen zu bewegen, in der gleichen Art und Weise nutzen kann, wie dies jeder nicht in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkte Mensch auch könnte. Wichtig ist aber auch, dass der Begriff der Barrierefreiheit nach dem Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen sich nicht nur auf in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkte Menschen bezieht, sondern auf alle denkbaren Behinderungen. Beim Bau neuer Gebäude, bei der Anschaffung neuer Gebäude, bei der Herstellung neuer Formularvordrucke, bei der Präsentation neuer Internet-Seiten, um nur einige wenige Beispiele zu nennen, müssen die Interessen sämtlicher behinderter Menschen mit bedacht werden. So werden sich Architekten und sonstige mit Bauplanung beschäftigte Experten bei Gebäuden, die der Bund errichten oder in größerem Umfang umbauen will, künftig Gedanken darüber machen müssen, wie sie den Bedürfnisse auch sinnesbehinderter und lernbehinderter Menschen angemessen nachkommen können. Zu denken ist hier an farbliche Abgrenzung (ein Stockwerk ist in einer anderen Farbe gehalten als das nächste, damit sie besser unterscheidbar sind), an hörbare Hinweise für blinde und sehbehinderte Menschen (also beispielsweise Ansagen in Aufzügen) und sichtbare für gehörlose, ertaubte und hörbehinderte sowie für lernbehinderte Menschen (also beispielsweise farbliche Markierungen und bildhafte Darstellungen sowie das Verwenden einfacher, für jeden verständlicher Sprache).

**Gebärdensprache endlich anerkannt:** Der in Artikel 1 § 6 Abs. 1 formulierte Satz «Die Deutsche Gebärdensprache ist als eigenständige Sprache aner-

kannt» beschreibt die einschneidende Wende hinsichtlich der Betrachtung und des Umgangs mit den Kommunikationsformen von schwerhörigen und gehörlosen Menschen, die mit dem Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte vollzogen wird. Während die Gebärdensprache zum Teil sogar noch in Sonderschulen massiv unterdrückt wird, ist nun endlich gesetzlich festgeschrieben, dass die Deutsche Gebärdensprache als eigenständige Sprache und lautsprachbegleitende Gebärden als Kommunikationsform der deutschen Sprache anerkannt werden. Zudem wird denjenigen, die sich nicht mittels der Gebärdensprache oder lautsprachbegleitender Gebärden verständigen können, das Recht zugesprochen, andere geeignete Kommunikationshilfen zu verwenden. Aus dieser Anerkennung resultiert für hör- und sprachbehinderte Menschen nunmehr u.a. konkret das in Artikel 1 § 9 aufgenommene Recht mit Dienststellen und Einrichtungen des Bundes entsprechend der individuellen Bedürfnisse zu kommunizieren, soweit dies zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren notwendig ist. Die Kosten und Rahmenbedingungen müssen dabei die Träger der öffentlichen Gewalt auf Wunsch sicher stellen, wobei der genaue Rahmen hierfür noch in einer gesonderten Rechtsverordnung geregelt wird.

**Verpflichtung zur Gleichstellung und Barrierefreiheit:** Der 2. Abschnitt des Artikel 1 bildet den Kern des Gesetzes und regelt die Verpflichtung des Bundes zur Gleichstellung und Barrierefreiheit. Demnach dürfen die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zukünftig behinderte Menschen nicht benachteiligen. «Eine Benachteiligung liegt vor, wenn behinderte und nicht behinderte Menschen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch behinderte Menschen an der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft mittelbar oder unmittelbar beeinträchtigt werden», sieht Artikel 1 § 7 Abs. 2 des Gesetzes vor. Das heißt u.a., dass zukünftig zivile Neu- sowie größere Um- oder Erweiterungsbauten des Bundes barrierefrei gestaltet werden müssen. Sonstige bauliche oder andere Anlagen wie öffentliche Wege, Plätze, Straßen sowie öffentliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr sind ebenfalls barrierefrei zu gestalten. Auch hinsichtlich der Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken haben die Bundeseinrichtungen zukünftig darauf zu achten, dass diese den Bedürfnissen behinderter Menschen gerecht werden. D.h. zum Beispiel, dass Bescheide blinden Menschen auf Wunsch in Brailleschrift, auf Diskette oder in einer anderen für sie wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden müssen. Internetauftritte von Einrichtungen des Bundes und von ihm zur Verfügung gestellte grafische Programmoberflächen müssen fortan ebenfalls schrittweise so gestaltet werden, dass sie «von behinderten Menschen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können». Auch wenn die Details hierfür noch in einer zu erarbeitenden Rechtsverordnung geregelt werden, sind die Einrichtungen des Bundes nunmehr mit einer für sie völlig neuen Herausforderung konfrontiert, nämlich dass sie dafür Sorge tragen müssen, dass alle BürgerInnen die Angebote des Bundes gleichberechtigt nutzen können. Vor allem setzt der Bund damit ein Zeichen, so dass es zukünftig hoffentlich allgemeiner Standard wird, dass Internetangebote von allen gleichberechtigt nutzbar sind und hier nicht neue Barrieren aufgebaut werden. Auch wenn die Bundeseinrichtungen für die Betroffenen vor Ort im Alltag nur eine untergeordnete Rolle spielen, wurde damit ein Standard gesetzt, an dem die Landes- und kommunalen Behörden früher oder später nicht mehr vorbei kommen werden.

**Beispiel:**

Dass alle Einrichtungen, die der Bund vorhält, also – und das ist eine Schwierigkeit, die mit diesem Gesetz auftreten kann – nicht die Bundesländer wie Niedersachsen, Hessen oder Nordrhein-Westfalen und auch nicht die Städte und Gemeinden wie Hannover, Wolfsburg oder Stade, künftig, wenn es zu Neueinrichtungen und Neubauten kommt, war oben schon gesagt worden. Aber auch niemand, der beim Bund angestellt ist und mit Menschen direkt zu tun hat, darf behinderte Menschen in Zukunft noch nur deswegen benachteiligen, also sie in einem Verwaltungsverfahren schlechter behandeln als einen nicht behinderten Menschen, weil ein Antragsteller oder ein bei einer Behörde Anfragender behindert ist. Wenn eine Behörde das trotzdem tut, kann sie sowohl der behinderte Mensch als auch – anstatt seiner – ein beim Bundesgesundheitsministerium zugelassener Verband Klage darauf erheben, dass die Benachteiligung künftig unterlassen werden muss.

**Barrierefreie Wahllokale:** Das Gesetz hat auch die Umsetzung einer alten Forderung der Behindertenbewegung nach der gleichberechtigten Wahrnehmung demokratischer Rechte aufgenommen, in dem mittels einer Änderung des Bundeswahlgesetzes und der Europawahlordnung festgeschrieben wird, dass die Wahlräume so ausgewählt und eingerichtet werden sollen, dass die Teilnahme behinderter Menschen an der Wahl erleichtert wird. Zudem soll blinden und sehbehinderten Menschen durch die Bereitstellung und das Recht zur Nutzung von Stimmzettelschablonen eine eigenständige Wahrnehmung des Wahlrechtes ermöglicht werden. Die ursprüngliche Fassung des Gesetzesentwurfs, die konkrete Fristen für die Zugänglichkeit aller Wahllokale vorsah, fiel leider dem Ringen um einen Kompromiss mit den Ländern zum Opfer. Nichts desto Trotz werden hier trotz der Soll-Bestimmungen die Zeichen eindeutig in Richtung gleichberechtigte Möglichkeiten bei der Ausübung des Wahlrechtes gestellt, der hoffentlich auch bald für Landtags- und Kommunalwahlen greift.

**Reform der Berufsordnungen:** Dem Missstand, dass eine Reihe von Berufsordnungen bisher immer noch eine Behinderung als möglichen Grund für eine Nichtgewährung der Zulassung vorsehen, wurde durch eine Vielzahl von Änderungen von Berufsgesetzen und –verordnungen begegnet, die die meisten Artikel des Gesetzes ausmachen. Durch diese Klarstellung werden endlich auch Regelungen reformiert, die zum Teil noch aus der Zeit des Nationalsozialismus stammen und Fehler der neueren Gesetzgebung in diesem Bereich korrigiert.

Verbesserungen an den Hochschulen: Für unbedarfte LeserInnen dieses Gesetzes verbirgt sich ziemlich unscheinbar inmitten der Änderung der Berufsordnungen unter Artikel 28 eine nicht unwesentliche Änderung des Hochschulrahmengesetzes. Dort wird für die Hochschulen nun festgeschrieben: «Sie tragen dafür Sorge, dass behinderte Studierende in ihrem Studium nicht benachteiligt werden und die Angebote der Hochschule möglichst ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen können». Wenn es gelingt, diese Änderung an den Hochschulen mit dem entsprechenden Druck in die Praxis umzusetzen, können dadurch behinderten Studierenden eine Vielzahl neuer Türen und Ausbildungschancen geöffnet werden. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass der gleichberechtigte Zugang zu den Hochschulen ein entscheidender Schlüssel für eine Stärkung der Behindertenbewegung war. Die explizite Aufnahme, dass zukünftig

Prüfungsordnungen die besonderen Belange behinderter Studierender zur Wahrung ihrer Chancengleichheit berücksichtigen müssen, stärkt zudem einerseits die Entwicklung, die bereits an einigen Universitäten auf Druck der Interessenvertretungen behinderter Studierender vollzogen wurden und schafft nun einen konkreten Rechtsanspruch auf derartige behinderungsspezifische Nachteilsausgleiche.

**Barrierefreie Gaststätten:** Ein Punkt, um den bei der Einigung mit den Ländern hart gekämpft werden musste, sind die Regelungen, die das neue Gesetz für die Genehmigung von Gaststätten trifft. Da die Regelungen im Bereich des Bauens weitgehend Ländersache sind, hat der Bund relativ geringe Möglichkeiten zur Schaffung von Regelungen in diesem Bereich. Im Hinblick auf die barrierefreie Gestaltung von Gaststätten haben die MacherInnen des Gesetzes jedoch einen Ansatz in der Erteilung der Genehmigung gefunden, auf die der Bund Einfluss hat. Demnach müssen die «zum Betrieb des Gewerbes für Gäste bestimmten Räume» von behinderten Menschen barrierefrei genutzt werden können. Andererseits kann die Genehmigung für die erstmalige Errichtung, einen wesentlichen Umbau oder eine wesentliche Erweiterung einer Gaststätte verweigert werden. Hierbei musste den Ländern jedoch zugestanden werden, dass diese die Umsetzung und Details durch eigene Rechtsverordnungen entsprechend regeln können. Auch wenn in diesem Bereich die konkrete Entwicklung kritisch verfolgt werden muss, kann auch diese Regelung als wichtiger Durchbruch für mehr barrierefreie Gaststätten gewertet werden. Übrigens wird das Bundesgleichstellungsgesetz von den Wirtschaftsverbänden sehr positiv eingeschätzt, weil auch dort erkannt wurde, dass eine barrierefreie Gestaltung dazu dient, einen größeren Kundenkreis zu erschließen.

#### **Beispiel:**

Wichtig ist zunächst, dass sich auch diese Regelungen nur darauf bezieht, wenn eine Gaststätte entweder neu eröffnet oder wesentlich umgebaut wird (wesentlich ist z.B. die komplette Renovierung und Neuausstattung des Innenbereiches des Gastraumes). Dann hat der- oder diejenige, der die Gaststätte betreibt, aber auch dafür zu sorgen, dass sie – wie oben bei der Erstellung neuer oder dem Umbau bereits bestehender Gebäude des Bundes bereits beschrieben – nicht nur barrierefrei zugänglich, sondern auch nutzbar sind. Das ist teilweise leicht und problemlos erreichbar, indem man die Tische und Stühle in einer Gaststätte so platziert, dass auch Menschen mit Rollstühlen sich innerhalb des Raumes frei bewegen können, teilweise auch schwerer, wenn man an die Einrichtung behindertengerechter Toiletten in Gaststätten denkt. Mit zu bedenken hat der Betreiber künftig aber eben auch immer – wie auch oben schon dargestellt – die Bedürfnisse sinnes- und lernbehinderter Menschen. Also wird er künftig zum Beispiel entweder seine Speisekarten auch in Punktschrift und bebildert vorhalten müssen, oder die Bedienung findet sich dazu bereit, einem behinderten Menschen eben genau zu erklären, welche Speisen und Getränke sich im Angebot der Gaststätte auf der Speisekarte befinden.

**Barrierefreierer Verkehr:** Fast schon als hätte man es vor zu aufmerksamen Ministerialbeamten und OppositionspolitikerInnen verstecken wollen sind am Ende des Gesetzes noch eine Reihe von Punkten aufgeführt, die für eine barrierefreie Gestaltung des Verkehrs von entscheidender Bedeutung sind. Artikel 49 regelt zum Beispiel mittels einer Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzie-

rungsgesetzes, über das u.a. die Verkehrsunternehmen viele ihrer öffentlichen Zuschüsse erhalten, dass die Belange behinderter Menschen und solcher mit anderen Mobilitätsbeeinträchtigungen berücksichtigt und den Anforderungen der Barrierefreiheit möglichst weitreichend entsprochen werden muss. Dabei sollen bei den Planungen von Vorhaben die Behindertenbeauftragten oder –beiräte entsprechend beteiligt werden. Zudem erstreckt sich nun die Berichterstattung der Länder auch auf den Nachweis, inwieweit die geförderten Maßnahmen dem Ziel der Barrierefreiheit entsprechen. Auch wenn es in der heißen Phase des Gesetzgebungsverfahrens vor allem wegen des Widerstandes der Länder und des Bundesverkehrsministeriums nicht gelungen ist, konkrete Fristen für die absolut barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Personenverkehrs aufzunehmen, wird nun die barrierefreie Gestaltung zu einem zentralen Förderprinzip erhoben und kann damit die Knute der Mittelgewährung eingesetzt werden, um einen behindertengerechten Nahverkehr durchzusetzen. Dies wird in Artikel 51 durch die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes dahingehend untermauert, dass zukünftig die Nahverkehrspläne die Belange behinderter Menschen für eine möglichst weitgehende barrierefreie Nutzung berücksichtigen müssen. Dabei sind die Behindertenbeauftragten oder –beiräte bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen anzuhören. Auch in der Straßenbahn-Bau- und -Betriebsordnung wird nun festgeschrieben, dass die Benutzung von Straßenbahnen zukünftig ohne besondere Erschwernisse ermöglicht werden muss.

Was den heiklen Punkt des Eisenbahnverkehrs angeht, der hauptsächlich von der Deutschen Bahn erbracht wird, hat der Bund in diesem Bereich ebenfalls nur eingeschränkte Regelungsmöglichkeiten. Im Bundesgleichstellungsgesetz wurde daher der Hebel in der Änderung der Eisenbahn-Bau- und -Betriebsordnung angesetzt. Dabei wird u.a. festgeschrieben, dass die Nutzung der Fahrzeuge ohne besondere Erschwernis ermöglicht werden muss. Die Eisenbahnen werden zu diesem Zweck dazu verpflichtet, «Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen, die dem Ziel eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen» gerecht werden. Diese Programme sollen in Abstimmung mit den Spitzenorganisationen der Verbände aufgestellt werden. In Sachen Verkehr wurden also eine ganze Reihe von Regelungen getroffen, die eine gute Grundlage dafür bieten, dass zukünftig neue Fahrzeuge und Anlagen barrierefrei gestaltet werden.

### **Beispiel:**

Beim Thema barrierefreier Verkehr war es – anders als beim Thema Bauen – nicht möglich, sich auf konkrete Vorgaben dahingehend festzulegen, dass wenigstens neu angeschaffte Verkehrsmittel wie Busse und Bahnen oder Anlagen, die den Zugang zu dem Verkehrsmittel erst eröffnen wie Haltestellen und Bahnhöfe barrierefrei gestaltet sein müssen, um es behinderten Reisenden zu ermöglichen, in gleicher Weise am Verkehr teilnehmen zu können wie nicht behinderte Menschen. Hier sind behinderte Menschen darauf angewiesen, in ihrer eigenen Stadt, in ihrer eigenen Region mit Hilfe der so genannten Nahverkehrspläne Einfluss gegenüber denjenigen geltend zu machen, die den Verkehr organisieren. Ansonsten greift auch hier das unten noch näher erläuterte Instrument der Zielvereinbarungen.

**Barrierefrei in die Luft gehen:** Auch hinsichtlich einer barrierefreieren Gestaltung des Flugverkehrs konnten mit diesem neuen Gesetz eine Reihe neuer Re-

gelungen verankert werden, die geeignet sind, so manchen Missstand in diesem Bereich zu beseitigen. In Artikel 53 wird durch eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes festgeschrieben, dass die Unternehmer von Flughäfen für eine gefahrlose und leicht zugängliche Benutzung von allgemein zugänglichen Flughafenanlagen, Räumen und Einrichtungen durch Fluggäste zu sorgen haben. Dabei sind die Belange von behinderten Menschen mit dem Ziel Barrierefreiheit herzustellen zu berücksichtigen. Aber auch für einen besseren Zugang zu den Flugzeugen selbst wurde die Regelung aufgenommen, dass Luftfahrtunternehmen, die Luftfahrzeuge mit mehr als 5,7 t Höchstgewicht betreiben, für eine gefahrlose und eine leicht zugängliche Benutzung der Luftfahrzeuge mit dem Ziel der Barrierefreiheit Sorge zu tragen haben. Die deutsche Gesetzgebung schließt sich damit dem internationalen Trend an, wonach die barrierefreie Gestaltung von Flughäfen und Flugzeugen eine zunehmende Rolle spielt und zum Standard wird.

**Verbandsklagerecht als Schlüssel zur Durchsetzung:** Obwohl die Aufnahme eines Verbandsklagerechtes einerseits eine zentrale Forderung der Behindertenverbände darstellt, um das Gesetz nicht zu einem zahnlosen Tiger werden zu lassen und dies andererseits bei den Ländern auf zum Teil heftigen Widerstand stieß, ist im Hinblick auf diese Gegensätze ein guter Kompromiss heraus gekommen. Nach dieser Regelung kann das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nunmehr unter Beachtung klar definierter Voraussetzungen Verbänden, die vom Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen vorgeschlagen werden, das Recht erteilen, Verbandsklagen zur Durchsetzung der Rechte aus dem Bundesgleichstellungsgesetz zu führen. Diese Verbände können, ohne in ihren Rechten verletzt zu sein, Klagen nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung oder des Sozialgerichtsgesetzes erheben, um Verstöße gegen das Bundesgleichstellungsgesetz feststellen zu lassen und dessen Umsetzung einzufordern. Dabei ist die Klage aber nur zulässig, wenn der Verband durch eine Maßnahme in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Wenn ein behinderter Mensch seine Rechte jedoch selbst verfolgen kann, kann die Verbandsklage nur eingereicht werden, wenn es sich bei dem vorliegenden Fall um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt, wenn es also zum Beispiel eine ganze Reihe ähnlich gelagerter Fälle gibt. Damit wurden den Behindertenverbänden nunmehr also einige Türen geöffnet, um zum Beispiel eine barrierefreie Gestaltung von Einrichtungen und Angeboten des Bundes einzuklagen. Zudem können von einer Maßnahme betroffene behinderte Menschen natürlich selbst eine Klage zum Beispiel zur Herstellung der Barrierefreiheit einreichen, wenn sie davon betroffen sind, bzw. mit ihrem Einverständnis und an ihrer Stelle die anerkannten Verbände Rechtsschutz beantragen. So bieten sich nunmehr eine Reihe von Möglichkeiten gegen Benachteiligungen von Seiten von Einrichtungen des Bundes auch gerichtlich vorzugehen.

**Beispiel:**

Stellt sich heraus, dass eine Behörde oder sonstige Einrichtung des Bundes in mehreren gleichartigen Fällen gegen das Benachteiligungsverbot verstößt, so können bestimmte Verbände dagegen klagen. Bestimmte Verbände deswegen, weil nur diejenigen Verbände überhaupt Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen erheben können, die in einem Verfahren, das sich nach dem Wortlaut des Gesetzes schwieriger anhört, als es wirklich ist, vom Bundesgesundheitsministerium zugelassen werden müssen. Vorgeschla-

gen werden diese Verbände durch einen so genannten Teilhabebeirat, der beim Bundesgesundheitsministerium eingerichtet worden ist. Dabei gehören diejenigen Teilnehmer im Beirat, die vorschlagen können, zu zwei Dritteln selbst Behindertenverbänden an. Vorgeschlagen und vom Ministerium zugelassen werden können nur Verbände, die sich nach ihrer Satzung auch tatsächlich mit den Angelegenheiten behinderter Menschen befassen und dies auch in der Lage sind, dies bundesweit durchzusetzen; zudem muss der Verband wenigstens drei Jahre mit der Zielsetzung bestanden haben, sich um die Belange behinderter Menschen zu kümmern.

Wenn also eine Behörde des Bundes sich weigert, Barrierefreiheit dort zu schaffen, wo sie es nach dem Wortlaut des Gleichstellungsgesetzes für behinderte Menschen müsste oder behinderte Menschen in mehreren Fällen benachteiligt, kann ein zugelassener Verband die Verbandsklage nach verschiedenen Gerichtszuständigkeitsgesetzen erheben, nämlich der Verwaltungsgerichtsordnung oder dem Sozialgerichtsgesetz.

**Zielvereinbarungen:** Mit den Zielvereinbarungen wurde im Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte ein völlig neues Instrument geschaffen, mit dem der Bund einen Rahmen für Regelungen vor allem in den Bereichen schafft, in denen er von Rechts wegen keine Gesetzesvorschriften verabschieden konnte, die also in der Zuständigkeit der Länder oder Kommunen liegen. Mittels der in Artikel 1 § 5 des Gesetzes geregelten Zielvereinbarungen können nunmehr die vom Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen anerkannten Verbände Zielvereinbarungen mit Unternehmen und Unternehmensverbänden zur Schaffung von Barrierefreiheit abschließen. Dabei können die Verbände zwar die Aufnahme von Zielvereinbarungen verlangen, es besteht aber keine Pflicht zum Abschluss solcher Vereinbarungen. Im Gegensatz zur bisherigen Situation, in der sich die Verbände bisher lediglich als Bittsteller befinden und nur wenige Werkzeuge zur Durchsetzung ihrer Interessen in Händen halten, kommt nun dieses im Bundesgleichstellungsgesetz verankerte Instrument dazu, das hoffentlich eine neue Kompromissbereitschaft zur Verbesserung der Situation behinderter Menschen in unserer Gesellschaft schafft. So muss bereits die Ankündigung eines Verbandes Zielvereinbarungen mit einem Unternehmen aufzunehmen in einem hierfür extra einzurichtenden Zielvereinbarungsregister beim Bundesarbeitsministerium veröffentlicht werden, wo dann auch die getroffenen Vereinbarungen dokumentiert werden. Wenn es zum Abschluss einer Zielvereinbarung kommt, müssen darin u.a. Mindestbedingungen für die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzung eines Angebotes oder Lebensbereiches und ein konkreter Zeitplan für deren Umsetzung festgeschrieben werden. Da nach dem Abschluss von Zielvereinbarungen für einen bestimmten Bereich für deren Geltungsdauer keine weiteren Verhandlungen vom gleichen Unternehmen verlangt werden können, ist die Fähigkeit der Zusammenarbeit der einzelnen Behindertengruppen und –verbände ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg.

So interessant dieses Instrument klingt, so unsicher sind auch fast alle Beteiligten zur Zeit noch über den konkreten Effekt, den dieses haben wird. Kein Unternehmen wird zum Abschluss einer solchen Zielvereinbarung gezwungen, doch wurde gerade von Seiten der Wirtschaftsverbände bisher eine große Bereitschaft zur Umsetzung des Gesetzes und zum Abschluss von Zielvereinbarungen signalisiert. Zudem dürfte es zukünftig sicherlich schwerer werden, öffentlich zu begründen, weshalb keine Zielvereinbarungen zustande gekommen

sind, als die Anliegen behinderter Menschen still und heimlich vom Tisch zu wischen, wie dies heute oft der Fall ist. Mit dieser Vorschrift hat der Gesetzgeber aber eindeutig den Behindertenverbänden den Ball zugespielt, denn nun sind diese an der Reihe dieses Instrument mit Leben und der entsprechenden Verhandlungsqualität und Kompromissfähigkeit zu füllen.

### **Beispiel:**

Die Kaufhauskette „Kaufplatz“ möchte in der Stadt Brunsknüttel ein neues Kaufhaus errichten. Der vom Bundesgesundheitsministerium zugelassene Behindertenselbsthilfeverband „Wir fordern Barrierefreiheit“ fordert die Kaufhauskette „Kaufplatz“ nun auf, mit ihm in Zielvereinbarungsverhandlungen darüber einzutreten, dass das Kaufhaus in der Stadt Brunsknüttel barrierefrei gestaltet wird. Der Verband „Wir fordern Barrierefreiheit“ teilt dem Ministerium mit, dass es beabsichtigt, mit dem Unternehmen „Kaufplatz“ eine Zielvereinbarung abzuschließen. Nachdem die Ankündigung auf der Internet-Seite des Ministeriums veröffentlicht ist, können nun binnen vier Wochen auch andere zugelassene Behindertenverbände mit in die Verhandlungen einsteigen. Während die Verhandlungen laufen, also nach Ablauf dieser vier Wochen, kann allerdings kein anderer Verband mehr darauf bestehen, mit dem Unternehmen „Kaufplatz“ in Zielvereinbarungen über die Barrierefreiheit des Kaufhauses in Brunsknüttel zu beginnen. Sofern sich auch das Unternehmen „Kardorf“ oder das Unternehmen „Wertie“ dazu entschließt, seine Kaufhäuser in Brunsknüttel barrierefrei gestalten zu wollen, können auch diese Unternehmen einer abgeschlossenen Zielvereinbarung beitreten. Auch kann kein anderer Behindertenverband, nachdem eine Zielvereinbarung abgeschlossen ist, darüber was und über welchen Zeitraum eine Vereinbarung erfolgt ist, noch einmal verhandeln. Das geht folglich erst wieder nach Ablauf der Zielvereinbarung. Dies ist die wesentliche Chance, aber auch eine Gefahr, die in den Zielvereinbarungen steckt, dass nämlich im Grunde eine ganz normale vertragliche Vereinbarung zwischen zwei Vertragspartnern abgeschlossen wird. Das heißt, zunächst erscheint es so, als begegneten sich Unternehmen oder deren Verbände und Behindertenverbände „auf gleicher Augenhöhe“. Dem ist – bislang – aber durchaus bei den allermeisten Verbänden noch nicht so, selbst bei denen, die zugelassen sind. Es fehlt der Behinderten(selbst-)hilfe in sehr vielen Fällen noch an den für derartige Vereinbarungen notwendigen Experten. Ein weiterer Nachteil der Zielvereinbarungen liegt darin, dass zwar ein Unternehmen oder ein Unternehmensverband dazu gezwungen werden kann, in Zielvereinbarungsverhandlungen einzutreten, dass es aber keine Möglichkeit gibt, das Unternehmen oder den Verband auch dazu zu zwingen, eine Vereinbarung abzuschließen.

### **Was fehlt?**

Nach der ersten Euphorie über die Art und Weise wie dieses Gesetz zustande gekommen ist und die damit verbundenen Erfolge für die Behindertenverbände lohnt sich aber auch ein kritischer Blick darauf, was im Gesetzesverfahren auf der Strecke geblieben ist und noch fehlt. Dabei treten zuerst die fehlenden konkreten Fristen sowohl bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im öffentlichen Personenverkehr als auch bei der Zugänglichmachung der Wahllokale in das Blickfeld. Während das US-amerikanische Gleichstellungsgesetz konkret festgeschrieben hat, ab wann keine Verkehrsmittel mehr angeschafft werden dürfen, die nicht barrierefrei sind, bleibt bei uns noch offen, wie und wann die kon-

krete Umsetzung nun genau erfolgen wird. Derartige Fristen hätten allen Beteiligten einen konkreteren und klareren Rahmen geboten, waren jedoch bei den entsprechenden Ministerien und Ländern nicht durchsetzbar.

Ebenso ist uns auch kein Durchbruch hinsichtlich einer neuen bürgerrechtsorientierten Definition von Behinderung geglückt. Gerade im Bereich der Gleichstellung Behinderter wäre diese nötiger denn je gewesen, nachdem bereits bei der Verabschiedung des Sozialgesetzbuches IX hier keine Verbesserungen geschaffen wurden. In Artikel 1 § 3 wird zwar formuliert, dass Menschen behindert sind, «wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilnahme am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist». Doch wurde nicht aufgenommen, dass es häufig gerade die fehlenden Möglichkeiten zur Teilhabe am Leben der Gesellschaft sind, die eine Behinderung oft erst ausmachen. Der Deutsche Bundestag hat aber immerhin einen Beschluss gefasst, sich in den nächsten Jahren intensiv mit einer Verbesserung der Definition von Behinderung zu befassen.

Zudem fehlt noch die Verabschiedung des ebenfalls für diese Legislaturperiode versprochenen «Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht», durch das die Benachteiligungen behinderter Menschen und anderer benachteiligter Gruppen zum Beispiel beim Abschluss von Verträgen geregelt wird. Diese Regelungen sind vor allem auch für Menschen mit Lernschwierigkeiten von besonderer Bedeutung. Das Bundesministerium der Justiz trägt eindeutig die Verantwortung für die Verzögerung dieses Gesetzgebungsverfahrens, das einen anscheinend schon länger vorliegenden Entwurf des Gesetzes erst nach massivem Druck der Behindertenverbände vorgelegt und damit die Verabschiedung des Gesetzes in einen unnötigen Zeitdruck gebracht hat.

Nachdem es weder im Sozialgesetzbuch IX noch im Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte gelungen ist, entscheidende Verbesserungen hinsichtlich der Absicherung und fairen Gestaltung der Assistenz behinderter Menschen zu verabschieden, wird nun vor allem die Diskussion um ein Leistungs- bzw. Assistenzsicherungsgesetz verstärkt zu führen sein. Denn bei allen positiven Entwicklungen hin zu mehr Barrierefreiheit darf nicht vergessen werden, dass vielen behinderten Menschen, die auf Assistenz angewiesen sind, immer noch eine würdige und verlässliche Absicherung ihrer Hilfen fehlt, um überhaupt vor die Haustür zu kommen, geschweige denn am Leben der Gesellschaft gleichberechtigt teilhaben zu können.

Natürlich fehlen darüber hinaus eine Vielzahl von Regelungen, die wir uns alle wünschen würden, um unsere Gleichberechtigung und die Barrierefreiheit endlich in allen Bereichen und vor allem vor unserer Haustür durchsetzen zu können. Doch aufgrund der verschiedenen Gesetzgebungszuständigkeiten sind dem Bund in vielen dieser Bereiche die Hände gebunden. So fallen zum Beispiel die für uns äußerst wichtigen Bereiche Bauen, Schule und Verkehr in die Zuständigkeit der Bundesländer und vieles wird direkt in den Gemeinden und Städten vor Ort entschieden. Daher sind nun vor allem die u.a. durch das neue Bundesgesetz angestoßenen Aktivitäten in den Ländern so wichtig, um nun auch dort einen Anspruch auf Barrierefreiheit und eine gleichberechtigte Teilhabe durchsetzen zu können. Auch in den Kommunen ist durch die Verabschie-

derung erster Beschlüsse für barrierefreie Städte einiges neu in Bewegung gekommen. Der Kampf für die Gleichstellung Behinderter geht also weiter, doch nun mit neuen Vorzeichen und neuen Werkzeugen – und das Bundesgleichstellungsgesetz für Behinderte ist dabei ein wichtiges Instrument, das wir nutzen müssen.

Ottmar Miles-Paul ist als freiberuflicher Publizist tätig, sehbehindert und engagiert sich schon seit über 15 Jahren in der Selbstbestimmt Leben Bewegung behinderter Menschen. Als Mitglied des damaligen Initiativkreises Gleichstellung Behinderter, langjähriger Geschäftsführer der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland und heutiger Pressesprecher des NETZWERK ARTIKEL 3 hat er die Gleichstellungsbewegung behinderter Menschen in Deutschland und international entscheidend mitgeprägt.

Alexander Drewes, Jurist und Diplom-Psychologe, ist überwiegend in der autonomen Selbsthilfebewegung behinderter Menschen – vorwiegend juristisch - tätig (so unter anderem als Rechtsreferent des NETZWERKES ARTIKEL 3). Als Mitglied der Interessenvertretung „Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V.“, jedoch in der Hauptsache als Teilnehmer des „Forums behinderter Juristinnen und Juristen“ war er an der Entwicklung des Gleichstellungsgesetzes für behinderte Menschen des Bundes mit beteiligt.