

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, Monika Balt, Heidemarie Ehlert, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Klaus Grehn, Dr. Barbara Höll, Heidemarie Lüth, Pia Maier, Rosel Neuhäuser, Christina Schenk und der Fraktion der PDS

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Bundesregierung
– Drucksachen 14/7420, 14/8043, 14/8331 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze ist ein Ausdruck des gesellschaftlichen Anliegens, die bürgerrechtliche Gleichstellung von Menschen mit Schädigungen, Beeinträchtigungen oder Handicaps rechtlich zu verankern und ihre Diskriminierung in unterschiedlichen Bereichen und im Alltag abzubauen und zu beseitigen.

Dazu enthält es für den Bereich des öffentlichen Rechts und der Bundesverwaltung, zur Herstellung von Barrierefreiheit in bestimmten Lebensbereichen, zur Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache, zur Einführung eines öffentlich-rechtlichen Verbandsklagerechts u. a. eine Reihe von Regelungen gegen Benachteiligung. Insofern ist das Gesetz ein Schritt zur konkreten Umsetzung des 1994 in das Grundgesetz aufgenommenen Benachteiligungsverbots von Menschen mit Behinderungen. Wie dieser Verfassungsgrundsatz tatsächlich mit Leben erfüllt und für Menschen mit Behinderungen erlebbar wird, entscheidet sich nicht zuletzt an der Qualität und Wirksamkeit dazu zu treffender gesetzlicher Regelungen. Bürgerrechtliche Gleichstellung von Menschen mit Schädigungen, Beeinträchtigungen oder Handicaps erfordert vor allem, die gesellschaftlich bedingten Behinderungen für ihre Lebens-, Entfaltungs- und Teilhabemöglichkeiten von Anfang an zu verhindern und dort zu reduzieren und zu beseitigen, wo sie bestehen.

2. Der entscheidende Schwachpunkt des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze besteht im weitgehenden Fehlen klarer und einheitlicher Antidiskriminierungsregelungen. Solche Regelungen sind jedoch für ein bürgerrechtsorientiertes Gleichstellungsgesetz unverzichtbar,

- da sie das zivilrechtliche Fundament für die bürgerrechtliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen darstellen und
- weil sie ermöglichen sollen, alltägliche Diskriminierungen und Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen rechtlich verbindlich auszuschließen und durch Sanktionen zu ahnden.

Diese Forderung wurde im Vorschlag des Forums behinderter Juristinnen und Juristen für ein Bundesgleichstellungsgesetz vom Januar 2000 ausführlich als Gesetzentwurf dargestellt und begründet. Sie wurde auch auf dem Düsseldorfer Kongress „Gleichstellungsgesetze jetzt“ im Oktober 2000 nachhaltig unterstützt.

Im internationalen und europäischen Vergleich ist die Bundesrepublik im Nachtrab. Umfassende Antidiskriminierungsgesetze werden in anderen Ländern seit Jahren erfolgreich angewendet (z. B. in den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien, USA u. a.). Aus Artikel 13 des von den EU-Mitgliedstaaten 1997 verabschiedeten Amsterdamer Vertrages ergibt sich ebenfalls ein Gebot, „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“.

Das bisher nur als „Diskussionsentwurf“ vorgelegte Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht soll auch für Menschen mit Behinderungen ein zivilrechtliches Benachteiligungsverbot durchsetzen. Ob und wann es jedoch verabschiedet und in Kraft treten kann, erscheint gegenwärtig unsicher. Daher droht das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze auf Grund der fehlenden Antidiskriminierungsregelungen unvollständig und in vieler Hinsicht unverbindlich zu bleiben, wenn nicht komplementär ein Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht wirksam wird.

3. Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze hält an dem schon bei der Verabschiedung des Sozialgesetzbuches IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ (SGB IX) und bei der Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 23. Januar 2002 kritisierten Definition des Behinderungs-Begriffs fest. Der in Artikel 1 § 3 verwendete Behinderungs-Begriff ist vorrangig medizinisch-defektologisch geprägt und daher ungeeignet, die gesellschaftliche Dimension für den schrittweisen Abbau und die Beseitigung von Diskriminierungen, Barrieren und Behinderungen zu verdeutlichen. Diese Frage hat für Menschen mit Behinderungen nicht nur theoretische Bedeutung. Sie ist ein zentraler Punkt, um auch in der Begrifflichkeit einen Perspektivwandel zur Geltung zu bringen, der Menschen mit Behinderungen eine reale Durchsetzung ihrer Bürgerrechte ermöglicht, ggf. auch gegen jene, von denen z. B. aus wirtschaftlichen oder Kostengründen Diskriminierungen ausgehen, Barrieren errichtet statt beseitigt und Behinderungen von Teilhabemöglichkeiten praktiziert werden.

Deshalb sollte in Anlehnung an den vom Deutschen Behindertenrat (DBR) am 3. Dezember 2001 unterbreiteten Vorschlag der Begriff Behinderung wie folgt gefasst werden:

„Behinderung ist jede Verhaltensweise, Maßnahme oder Struktur, die Menschen auf Grund nicht nur vorübergehender körperlicher, geistiger oder seelischer Beeinträchtigungen Lebens-, Entfaltungs- und Teilhabemöglichkeiten nimmt, beschränkt oder erschwert.“

4. Den Kern des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze bildet die Schaffung umfassender Barrierefreiheit für Menschen mit unterschiedlichen Schädigungen, Beeinträchtigungen oder

Handicaps. Positiv ist dabei der verwendete Begriff der Barrierefreiheit, der sich daran orientiert, dass Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Raum die Möglichkeit haben müssen, Einrichtungen und Anlagen jeglicher Art ohne fremde Hilfe zu nutzen.

Die Wirksamkeit der dazu im Gesetz vorgesehenen Regelungen ist jedoch sehr begrenzt und in Teilen fraglich. Verbindlich ist sie lediglich für Neu-, Um- und Ausbauten des Bundes verankert. Die schrittweise Schaffung von umfassender Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden, Verkehrsanlagen, Verkehrsmitteln, im Bereich der Kommunikation, am Arbeitsplatz, im Wohn- und Freizeitbereich ist nicht zum „Nulltarif“, ohne ausreichende materielle Grundlagen, wirksame Instrumente zur Umsetzung – einschließlich Fristen und Übergangszeiträumen – realisierbar. In dieser Hinsicht weist das Gesetz jedoch erhebliche Mängel auf.

5. Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze enthält keine klaren Regelungen in der Frage der Kosten, die sich aus den im Gesetz neu eingeführten Rechten für Menschen mit Behinderungen ergeben. Weder in der Frage der Barrierefreiheit noch in anderen Bereichen (z. B. Einführung der Deutschen Gebärdensprache) wird deutlich, welchen materiellen Beitrag der Bund leistet. Damit droht bei der Umsetzung des Gesetzes in der Frage der Finanzierung eine Auseinandersetzung zwischen Gebietskörperschaften und Wirtschaftsverbänden einerseits und Behinderten- und Wohlfahrtsverbänden andererseits. Einer Verweigerungshaltung von Ländern, Kommunen und Wirtschaftsverbänden wird damit Vorschub geleistet. In dieser absehbaren Auseinandersetzung befinden sich die Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen in der schwächeren Position, auch in den Verhandlungen über Zielvereinbarungen, in denen die Modalitäten zur Herstellung von Barrierefreiheit im gegenseitigen Einverständnis vereinbart werden sollen. Um diese „Bittsteller-Position“ der Behindertenverbände zu kompensieren und ihnen annähernd gleiche Ausgangsbedingungen zu verschaffen, sind zusätzliche Förderinstrumente notwendig:

Erstens bedarf es in allen Bereichen – insbesondere in den Bereichen Bauen, Verkehr, Wohnen – durchgängiger Regelungen, die gewährleisten, dass öffentliche Fördermittel nur noch dort eingesetzt werden dürfen, wo umfassende Barrierefreiheit gewährleistet wird. Dieser Grundsatz sollte sowohl bei der Errichtung bzw. Beschaffung neuer Bauten, Anlagen, Verkehrsmittel etc. als auch bei der Sanierung und Modernisierung zur Anwendung kommen.

Zweitens sollte der Bund gemeinsam mit den Ländern ein langfristig angelegtes Förderprogramm zur Herstellung von Barrierefreiheit auflegen, das z. B. durch die Partner von Zielvereinbarungen genutzt werden kann, sobald eine rechtlich wirksame Zielvereinbarung vorliegt. Dieses Förderprogramm sollte nach dem Grundsatz gestaffelt sein, dass diejenigen den größten Förderanteil erhalten können, die in einem bestimmten Zeitraum nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze ihre Zielvereinbarung realisieren und zum frühestmöglichen Zeitpunkt Barrierefreiheit herstellen. Ein besonderer Schwerpunkt sollte die Förderung der Barrierefreiheit im kommunalen Bereich sein, um nachhaltig Verbesserungen in solchen Lebensbereichen zu erzielen, auf die Menschen mit Behinderungen im Alltag besonders angewiesen sind. Das Beispiel der Förderung erneuerbarer Energien (z. B. „100 000-Dächer-Programm“ für Solarenergie) verdeutlicht, dass ein solches Förderprogramm langfristig positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Effekte in Bereichen haben könnte, die sich nicht von Anfang an „rechnen“.

Drittens sollte zwischen Bund und Ländern eine Musterbauordnung „Barrierefreiheit“ vereinbart werden, die es ermöglicht, die vorhandenen Landesbauordnungen dort zu ergänzen, wo Anforderungen des barrierefreien Bauens bisher ungenügend Rechnung getragen wird.

Viertens sollten zwischen Bund und Ländern Vereinbarungen „Barrierefreiheit in den öffentlich-rechtlichen Medien, im Internet und in anderen Bereichen der audio-visuellen Kommunikation“ abgeschlossen werden, die es ermöglichen, die Nutzbarkeit dieser Medien für seh- und hörgeschädigte Menschen in einem klar bestimmten Übergangszeitraum herzustellen.

Fünftens sollte zwischen Bund und Ländern eine Regelung zur Ausbildung und zum Einsatz von Gebärdendolmetschern vereinbart werden, die eine stabile materielle Grundlage für die Ausbildung und die hauptberufliche Tätigkeit von Gebärdendolmetschern schafft und damit die Nutzung eines Gebärdendolmetschers als Assistenzleistung in unterschiedlichen Lebensbereichen ermöglicht.

Sechstens sollte zwischen Bund und Ländern eine Einigung über eine Rahmenrichtlinie zur Aufnahme eines Moduls „Barrierefreies Bauen“ im Grundstudium Architektur herbeigeführt werden.

6. Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze enthält in wichtigen Bereichen keine Fristen und Zeiträume, durch die rechtlich verbindlich geregelt würde, ab wann keine neuen Barrieren mehr errichtet werden dürfen bzw. bestehende Barrieren zu beseitigen sind. Das Fehlen solcher Fristen mindert die Verbindlichkeit des Gesetzes und die Wirksamkeit der in ihm vorgesehenen Instrumente, wie z. B. der Zielvereinbarungen. Fristen und Zeiträume sind zwingend erforderlich, um zu verhindern, dass auch nach In-Kraft-Treten des Gesetzes neue Barrieren errichtet und existierende nicht wirklich abgebaut und beseitigt werden. Sie sind ferner notwendig, um Verstöße gegebenenfalls ahnden zu können.
7. Die bürgerrechtliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert, das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze durch ähnliche oder weitergehende Regelungen auf Länderebene umzusetzen, zu ergänzen und in seiner Wirksamkeit zu stärken. In den Ländern, in denen bereits entsprechende gesetzliche Regelungen bestehen (Berlin, Sachsen-Anhalt), müssen die Rechte von Menschen mit Behinderungen gesichert und weiterentwickelt werden. Dazu sind tragfähige Lösungen erforderlich; bestehende weitergehende Regelungen der Länder dürfen keinesfalls abgebaut werden.

Berlin, den 26. Februar 2002

Dr. Ilja Seifert
Monika Balt
Heidmarie Ehlert
Dr. Ruth Fuchs
Dr. Klaus Grehn
Dr. Barbara Höll

Heidmarie Lüth
Pia Maier
Rosel Neuhäuser
Christina Schenk
Roland Claus und Fraktion