

Stellungnahme

des Forums behinderter Juristinnen und Juristen

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsregelungen (BT-Drs. 15/4538)

Für die Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 7. März 2005

1. Allgemeine Bewertung des Gesetzes

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen vertritt bereits seit etwa zehn Jahren die Auffassung, dass die Gleichstellung behinderter Menschen mit gesetzlichen Gleichstellungsregelungen sowohl im öffentlichen Recht als auch im Zivilrecht vorangebracht werden muss. Wir haben im Januar 2000 eigene Vorschläge vorgelegt für ein Gleichstellungsgesetz, das sowohl zivilrechtliche wie auch öffentlich-rechtliche Regelungen enthielt. Die öffentlich-rechtlichen Vorschläge gingen dann in weitem Umfange in das 2002 verabschiedete Behindertengleichstellungsgesetz ein. Wir haben von Anfang an die Auffassung vertreten, dass der zivilrechtliche Teil noch umgesetzt werden muss. Durch die Aufnahme der §§ 305 Abs. 2 Nr. 2 und 554a in das Bürgerliche Gesetzbuch wurde in Teilbereichen des Zivilrechts bereits den Interessen behinderter Menschen Rechnung getragen. Durch § 81 Abs. 2 SGB IX wurde bereits ein Diskriminierungsverbot für schwerbehinderte Menschen ins Arbeitsrecht eingeführt. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf setzt diese Rechtsentwicklung konsequent fort. Durch die Umsetzung der europäischen Anti-Diskriminierungs-Richtlinien werden auch für behinderte Menschen wirksame Regelungen geschaffen, um mit den Mitteln des Zivilrechts gegen Benachteiligungen vorzugehen. Die jetzt vorgeschlagenen Regeln sind weit differenzierter, als die von uns in 2000 vorgelegten Vorschläge, die sich auf einige Grundregeln beschränkten. Diese Stellungnahme bezieht sich im folgenden auf die Beurteilung des Gesetzentwurfs aus Sicht behinderter Menschen, wie es der Aufgabenstellung unseres Forums entspricht.

Die Systematik des Gesetzes entspricht der Wiedergabe der Regelungen in den Richtlinien, die in deutsches Recht überführt werden sollen. § 2 (Anwendungsbereich) enthält eine Art „Einweisungsvorschrift“, die sozusagen das Programm des gesamten Gesetzes voranstellt und den Regelungsbereich der Richtlinien zusammengefasst wiedergibt. Die Begriffsbestimmungen in § 3 übernehmen ebenfalls die europarechtlichen Regelungen und knüpfen an die Vorschriften z.B. des Behindertengleichstellungsgesetzes an. Dabei ist es nicht zu beanstanden,

dass das Gesetz keine eigene Definition einer Behinderung enthält, die in § 1 als Anknüpfungspunkt einer zu verhindernden Benachteiligung genannt ist. Mit den Formulierungen in § 2 Abs. 1 SGB IX und § 3 Abs. 1 BGG steht eine Definition zur Verfügung, die sich zur Zeit etabliert hat und auch für die Anwendung des Anti-Diskriminierungsgesetzes zur Verfügung steht.

2. Arbeitsrecht

Durch die Regelungen im Arbeitsrecht (Art. 1 Abschnitt 2, §§ 6 - 19) wird im wesentlichen – soweit es behinderte Menschen betrifft – die Grundregel in § 81 Abs. 2 SGB XII in das neue Gesetz übernommen und damit über den Kreis der schwerbehinderten Menschen hinaus auf alle Menschen mit Behinderung ausgedehnt. Das gilt sowohl für das Benachteiligungsverbot in § 7 Abs. 1 als auch die zulässige unterschiedliche Behandlung in § 8 Abs. 1 Nr. 2, die § 81 Abs. 2 Nr. 1 SGB IX nachgebildet sind. Auch hiermit wird also die bisher noch relativ kurze Rechtstradition von Benachteiligungsrechten für behinderte Menschen fortgesetzt. Im übrigen wird im Arbeitsrecht die EU-Richtlinie 2000/78/EG im wesentlichen punktgenau umgesetzt. Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen begrüßt dies ausdrücklich. Aus den Regelungen im SGB IX wissen wir auch, dass die Arbeitgeber durch Benachteiligungsvorschriften nicht unzumutbar belastet werden. Nach unserem Kenntnisstand hat § 81 SGB IX bisher nicht zu einer Klagewelle potentiell betroffener behinderter Menschen geführt. Eine solche ist daher auch nicht im Falle des ADG zu erwarten.

3. Zivilrecht

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen begrüßt ausdrücklich, dass nach den Regelungen im Abschnitt 3 (Schutz vor Benachteiligungen im Zivilrechtsverkehr) nicht allein eine Benachteiligung aufgrund der ethnischen Herkunft oder Rasse, sondern aufgrund aller in § 1 genannter Merkmale unzulässig sein soll, soweit es um Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse im Sinne des § 20 Abs. 1 Nr. 1 und 2 geht. EU-Richtlinien sind oft Ausdruck der politischen Kompromisse innerhalb der EU. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die einzelnen Richtlinien teilweise nicht vollständig aufeinander abgestimmt sind. Es wäre wenig verständlich, wenn die Benachteiligungsverbote aufgrund aller in § 1 genannten Merkmale auf das Arbeitsrecht beschränkt bliebe und im Zivilrecht nur eine Benachteiligung aufgrund der ethnischen Herkunft oder Rasse geregelt würde. Nicht zu beanstanden ist dagegen aus unserer Sicht, dass der Schutz gegen Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft oder Rasse nach § 20 Abs. 2 auch für andere als in Abs. 1 genannte

Zivilrechtsverhältnisse gilt und damit weiter reicht, als Benachteiligungen aufgrund der anderen Merkmale. Die Erstreckung auch auf andere Zivilrechtsverhältnisse entspricht der Regelung in der EU-Richtlinie. Aus unserer Sicht reicht jedenfalls der Schutz für behinderte Menschen im vorgesehenen Umfange aus.

Mit dem Benachteiligungsverbot im Zivilrecht wird eine langjährige Forderung auch der Menschen mit Behinderung umgesetzt. Immer wieder kommt es vor, dass behinderten Menschen der Abschluss eines Vertrages verweigert wird:

- Behinderte werden in Restaurants nicht bedient
- Mietverträge z.B. über Ferienwohnungen werden generell nicht mit Rollstuhlfahrern abgeschlossen
- Blinden Menschen wird das Blutspenden verweigert
- Versicherungen weigern sich generell, mit behinderten Menschen einen Versicherungsvertrag abzuschließen.

Dies sind nur einige der Benachteiligungen, denen behinderte Menschen immer wieder ausgesetzt sind. Viele können nicht verstehen, dass all diese Benachteiligungen mit dem Institut der Vertragsfreiheit vom Recht sanktioniert werden. Mit der nunmehr in § 20 Abs. 1 vorgesehenen Lösung wird die Benachteiligung aufgrund der Merkmale des § 1 wirksam bekämpft, ohne unzulässig in die Vertragsfreiheit einzugreifen. Das Benachteiligungsverbot greift im wesentlichen bei den so genannten Massengeschäften, die typischerweise ohne Ansehen der Person – und damit auch der in § 1 genannten Merkmale – abgeschlossen werden. Wenn hierbei eine Person dann eben doch wegen eines dieser persönlichen Merkmale benachteiligt wird, ist dies unzulässig. Aus unserer Sicht handelt es sich hierbei um eine gelungene Regelung, die den Anspruch behinderter Menschen auf Nicht-Benachteiligung mit dem Grundsatz der Vertragsfreiheit in ein vernünftiges Verhältnis bringt.

Als problematisch sehen wir allerdings die vorgesehene Regelung in § 21 Nr. 1. Danach kann ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung gegeben sein, wenn die unterschiedliche Behandlung „der Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art dient“. Nach der Formulierung kommen hierbei Gefahren/Schäden für die behinderte Person, den Vertragspartner oder Dritte gleichberechtigt in Betracht. Ist die behauptete „Gefahr“ für einen Gastwirt, dass sich andere Gäste eines Restaurants von behinderten Menschen „belästigt“ fühlen, ein ausreichender sachlicher Grund? Ist die vermeintliche Gefahr von Schäden in einer von einem Rollstuhlfahrer genutzten Wohnung

ein solcher Grund? Die Formulierung ist so unspezifisch, dass sie nach unserer Bewertung als Einfallstor für vielfältige nicht gerechtfertigte Benachteiligungen dienen kann. Durch die Formulierung „dient“ wird zudem auf die Motivation des „Benachteiligers“ abgestellt, nämlich desjenigen, der behinderte Menschen – und die anderen in § 1 genannten Personen – benachteiligt.

Die Vorschrift sollte daher mindestens eingeschränkt bzw. klarstellend formuliert werden kann. Der Satzbestandteil „der Vermeidung von Gefahren“ ist unspezifisch und sollte daher gestrichen werden. Vorbild für die Abwehr von Schäden könnte Nr. 5 sein: hier werden feststehende Tatsachen, die aufgrund einer Risikobewertung festgestellt wurden, für eine unterschiedliche Behandlung als sachlicher Grund anerkannt. Auch in Nr. 1 könnte die Verhütung von Schäden daran geknüpft sein, dass es sich um eine nachgewiesene, typische Gefahr von Schäden handelt.

Die Regelung der Beweislast in § 23 entspricht wörtlich der Regelung in § 611a BGB für die Benachteiligung aufgrund des Geschlechts im Arbeitsrecht. Sie kann also weder als „Fremdkörper“ im deutschen Recht gelten noch ist zu befürchten, dass sie eine Klagewelle hervorrufen wird. Die Erfahrungen mit § 611a BGB zeigen, dass von den Möglichkeiten der Beweiserleichterung maßvoll Gebrauch gemacht wird. Sie ist aber andererseits notwendig, um die Benachteiligungsrechte durch wirksame Verfahrensrechte zu ergänzen und nicht leer laufen zu lassen.

4. Antidiskriminierungsstelle

Die vorgesehene Antidiskriminierungsstelle ist ohne Zweifel geeignet, Benachteiligungen der in § 1 genannten Personengruppen wirksam zu bekämpfen. Allerdings sollte die Regelung in § 27 Abs. 3 Nr. 1, wonach das Amtsverhältnis der Leitungsperson mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages endet, überdacht werden. Die Anbindung an die Wahlzeit des Bundestages bedeutet, dass es sich um eine politische Funktion handelt, die der jeweiligen Bundesregierung gegenüber zu gewissen Loyalitäten zumindest politisch verpflichtet ist. Die Stelle eines unabhängigen Beauftragten (wie z.B. nach dem Stasi-Unterlagengesetz) könnte demgegenüber wesentlich sinnvoller sein.

Die relativ weitgehenden Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes werden vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen begrüßt

5. Fazit

Der vorliegende Gesetzentwurf ist insgesamt ein gelungener Ansatz, dem Benachteiligungsverbot zugunsten behinderter Menschen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) auch im Zivilrecht Geltung zu verschaffen.

Kassel, den 21. Februar 2005

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andreas Jürgens', with a long horizontal flourish extending to the right.

Dr. Andreas Jürgens, MdL

Sprecher des Forums behinderter Juristinnen und Juristen