

Deutscher Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e. V.
Frauenbergstr.8
35039 Marburg
Tel.: 06421/9 48 88-0
E-Mail: info@dvbs-online.de

Stellungnahme zum Entwurf des ADG

Vorbemerkung

Der Deutsche Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e. V. (DVBS) gibt diese Stellungnahme zugleich für den Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (DBSV), Rungestr. 19, 10179 Berlin, ab. Beide Verbände unterhalten einen "Gemeinsamen Arbeitskreis Rechtspolitik", der die gemeinsame Position der Blindenselbsthilfe zu diesem Gesetzgebungsvorhaben erarbeitet hat.

A. Allgemeine Bewertung des Gesetzes

Der vorliegende Entwurf ist weit besser als seine Vorgänger aus den Jahren 2001 und 2003, obwohl auch er Regelungen enthält, die noch verbessert werden sollten (vgl. Abschn. C u. D).

Das zu schaffende Antidiskriminierungsgesetz darf sich nicht - wie von den Kritikern des vorliegenden Entwurfs gefordert - darauf beschränken, die EU-Richtlinien umzusetzen. Aus Gründen der Gleichbehandlung ist es vielmehr unabdingbar, dass auch andere Bevölkerungsgruppen einbezogen werden, die immer wieder Diskriminierungen ausgesetzt sind, insbesondere auch behinderte Menschen.

Um diese Notwendigkeit aus dem Erfahrungsbereich blinder Menschen heraus zu veranschaulichen, seien hier nur einige wenige Beispiele genannt:

- Ein blinder Jurastudent sucht in Begleitung seines sehenden Vaters auf der Durchreise eine Speisegaststätte im Siegerland auf. Sie werden nicht bedient. Auf Nachfrage bekommen sie unter Hinweis auf die Blindheit des Jüngeren zu hören: "Sie sind im falschen Lokal!"
- Einem Blinden wird von einem bekannten Versicherungsunternehmen der Abschluss einer Hausratsversicherung verweigert.
- Ein Blinder, der ein Mobilitätstraining absolviert hat wird in Rheinland-Pfalz aus einem Linienbus verwiesen, weil er den Bus ohne Begleitperson benutzen will.

- Einem blinden Paar wird auf einer Nordseefähre die Mitnahme verweigert mit der Begründung, man habe kein Personal, das sich am Büffet um sie kümmern könnte. Das hatte das Paar auch gar nicht verlangt.

Dabei handelt es sich leider nicht um Einzelfälle, wie auch die anderen Behindertenverbände aus ihrer täglichen Praxis bestätigen können.

Es besteht kein sachlicher Grund, andere diskriminierte Bevölkerungsgruppen schlechter zu behandeln, als diejenigen, für die die EU-Richtlinien umgesetzt werden müssen. Die Einbeziehung dieser Bevölkerungsgruppen und insbesondere der behinderten Menschen in den Anwendungsbereich des ADG stellt keine unangemessene Einschränkung der Privatautonomie und der Vertragsfreiheit dar. Fraglos sind Privatautonomie und Vertragsfreiheit prägende Elemente einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung und sollen es auch bleiben. Sie gelten aber auch schon jetzt nicht schrankenlos. Neben den Generalklauseln der §§ 38, 226, 242, 826 BGB, deren Unverzichtbarkeit für das Funktionieren unserer Privatrechtsordnung allgemein anerkannt ist, existieren bereits zahlreiche zwingende Normen, die dem notwendigen Schutz strukturell unterlegener Personengruppen dienen, z. B. der Verbraucher, der Wohnungsmieter und der Arbeitnehmer. Die Zielsetzung des vorliegenden ADG-Entwurfs besteht folgerichtig darin, auch die diskriminierten Bevölkerungsgruppen gewissermaßen "auf gleiche Augenhöhe" zu bringen, damit sie - ebenso wie alle anderen Bürger - von ihrer Privatautonomie und ihrer Vertragsfreiheit Gebrauch machen können. Letztlich geht es um ein Stück Teilhabe am Leben in der Gesellschaft; denn keineswegs alle Einschränkungen, unter denen behinderte Menschen leiden, sind unabänderlich mit ihrem persönlichen Schicksal verbunden. Vielmehr gibt es auch bedeutende Einschränkungen, die auf Vorurteile und gesellschaftliche Ausschlussmechanismen zurück zu führen sind, wie die obigen Beispiele exemplarisch zeigen. Ihnen muss mit Hilfe einer Antidiskriminierungsgesetzgebung, wie sie sich in anderen freiheitlichen Rechtsstaaten bereits bewährt hat, entgegengewirkt werden.

Außerdem sei darauf verwiesen, dass nicht nur Art. 2 der UN-Menschenrechts-erklärung von 1948, sondern auch Art. 21 Abs. 1 der EU-Grundrechtscharta vom Dezember 2000 die Diskriminierung von behinderten Menschen verbieten. Zwar ist die EU-Grundrechtscharta noch nicht verbindliches Recht. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass sie es in absehbarer Zeit wird. Dann wird auch Deutschland nicht mehr umhin kommen, eine Antidiskriminierungsregelung zu Gunsten behinderter Menschen zu schaffen, wenn dies bis dahin nicht schon geschehen sein sollte.

B. Arbeitsrecht

Zum arbeitsrechtlichen Teil des ADG-Entwurfs braucht aus der Sicht blinder und sehbehinderter Menschen nicht Stellung genommen zu werden; denn die dort vorgesehenen Regelungen sind für behinderte Menschen im Wesentlichen schon geltendes Recht (SGB IX).

C. Zivilrecht

Die Hauptanliegen der blinden und sehbehinderten Menschen betreffen das Zivilrecht.

1. Versicherungsschutz

Positiv zu bewerten und aus unserer Sicht besonders wichtig sind die vorgesehenen Regelungen in § 20 Abs. 1 Nr. 2, wonach das ADG auch auf privatrechtliche Versicherungen Anwendung findet, und in § 21 S. 2 Nr. 5, der die Versicherungsunternehmen verpflichtet, Risikobewertungen auf nachprüfbare Grundlagen zu stellen.

Die jüngsten Umfragen bei unseren Mitgliedern haben hinsichtlich der Praxis von Versicherungsunternehmen ein äußerst uneinheitliches Bild ergeben, das mitunter auch Schwankungen bei ein und derselben Versicherungsgesellschaft aufweist. Uns sind auch Entscheidungen von Versicherungen bekannt geworden, die als reine Willkür bezeichnet werden müssen (z. B. die Weigerung, mit einem Blinden eine Haushaltsversicherung abzuschließen). So gibt es

- a) Versicherungsunternehmen, die es von vornherein ablehnen, Versicherungsverträge mit Blinden abzuschließen. Das halten wir für diskriminierend, zumal die Absicherung gegen Lebensrisiken für jedermann von größter Bedeutung ist.
- b) Versicherungsunternehmen, die bei der Krankenversicherung alle Behandlungsmaßnahmen wegen der Ursachen und der Folgen der Erblindung ausschließen. Das mag auf den ersten Blick aus der Sicht der Versicherungswirtschaft einleuchtend erscheinen, ist aber sehr problematisch, weil man im Falle einer Erkrankung oft über die Kausalität trefflich streiten kann, wobei der Versicherungsnehmer als medizinischer Laie meist die schlechteren Karten hat und die Auseinandersetzung gerade dann führen muss, wenn er erkrankt ist und sie am allerwenigsten gebrauchen kann.
- c) Versicherungsunternehmen, die von blinden Menschen Risikozuschläge verlangen, und zwar je nach Versicherungsunternehmen zwischen 10 und 100%, ohne dass die Gründe für diese unterschiedliche Handhabung erkennbar wären.
- d) Einige wenige Versicherungsunternehmen, die blinde Menschen ohne jede Einschränkung aufnehmen.

Nun wird von Seiten der Versicherungswirtschaft argumentiert, dass es Wettbewerb geben muss und der Kunde sich ja die Versicherung aussuchen kann, die ihm die günstigsten Konditionen bietet. Das Problem besteht aber gerade darin, dass es den allermeisten blinden Menschen unmöglich ist, eine Vielzahl von Versicherungsunternehmen "abzuklappern", um herauszufinden, wo sie sich am besten versichern können, ganz abgesehen davon, dass Totalausschlüsse auf einem so wichtigen Gebiet des Lebens besonders frustrierend wirken können.

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) beruft sich in seiner Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzentwurf darauf, dass die Versicherungswirtschaft kein ausreichendes Datenmaterial besitzt, um bei behinderten Menschen eine zutreffende Risikobewertung vornehmen zu können. Das verwundert nicht, wenn man bedenkt, dass eine aussagekräftige Datensammlung schwerlich entstehen kann, wenn nicht selten der Abschluss von Versicherungsverträgen verweigert wird. Ohne zuverlässige Daten können die Versicherungsunternehmen naturgemäß keine sachlich fundierten Entscheidungen über Risikoausschlüsse und Risikozuschläge treffen. Das führt nahezu zwangsläufig zu den extrem voneinander

abweichenden Entscheidungen der verschiedenen Versicherungsunternehmen, wie oben geschildert. Es gehört daher zu den ureigensten Aufgaben der Versicherungswirtschaft (und nicht staatlicher Stellen), die notwendigen Daten zu sammeln und auszuwerten, weil nur auf dieser Grundlage eine sachgerechte Risikobewertung vorgenommen werden kann. Hiervon gehen die einschlägige EU-Richtlinie und der vorliegende Gesetzentwurf zu Recht aus. Die Befürchtung der Versicherungswirtschaft, dass die geplante Regelung zu einer Prozessflut führen werde, vermögen wir nicht zu teilen. Erfahrungsgemäß gelingt es der Wirtschaft nämlich rasch, ihre Vertragsbedingungen veränderten Verhältnissen und insbesondere auch den Vorgaben von Präzedenzurteilen anzupassen.

Aus diesen Gründen bittet die Blindenselbsthilfe dringend darum, an der in den §§ 20 Abs. 1 Nr. 2, 21 S. 2 Nr. 5 des Entwurfs vorgesehenen Regelung für die Versicherungswirtschaft festzuhalten.

2. Sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung

Eines unserer Hauptanliegen besteht darin, die Benachteiligung blinder und sehbehinderter Menschen aufgrund unbegründeter oder überzogener Sicherheitsbedenken einzudämmen. So darf - wie mehrfach geschehen - einem Blinden nicht deshalb, weil sich in seinem Behindertenausweis der übliche Vermerk findet: "Die Notwendigkeit ständiger Begleitung ist nachgewiesen", verwehrt werden, Wege allein zu gehen oder öffentliche Verkehrsmittel ohne Begleitperson zu benutzen, was er in einem Orientierungs- und Mobilitätstraining gelernt hat. Hier wird der Behindertenausweis seiner Zweckbestimmung zuwider nicht für die Gewährung von Nachteilsausgleichen, sondern zur Begründung einer pauschalen Beschränkung der Bewegungsfreiheit herangezogen. Problematisch ist es auch, wenn der Verantwortungsträger den ihm durchaus zuzubilligenden Ermessensspielraum in Wahrheit gar nicht nutzt, d. h. wenn er sich über die tatsächlichen Risiken überhaupt keine Gedanken macht und der Einfachheit halber Blinde von seinen Leistungen ausschließt.

Aufgrund der bisherigen Formulierung des § 21 S. 2 Nr. 1 des Entwurfs könnte man meinen, dass allein die Behauptung einer möglichen Gefahr oder eines möglichen Schadens ausreicht, um Behinderte von bestimmten Vertragsabschlüssen auszuschließen. Das würde den Bedürfnissen der Behinderten zuwiderlaufen. Dann aber heißt es in der Begründung zu § 21 Nr. 1: "Der Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art kann die unterschiedliche Behandlung regelmäßig nur dienen, wenn sie zur Zweckerreichung grundsätzlich geeignet und erforderlich ist. Willkürliche Anforderungen sind deshalb von Nummer 1 nicht gedeckt." Das sind aus unserer Sicht die entscheidenden Aussagen. Sie dürfen aber nicht bloß in der Gesetzesbegründung stehen, sondern gehören in den Gesetzestext.

Wir schlagen daher für § 21 S. 2 Nr. 1 ADG folgenden Wortlaut vor:

"1. zur Vermeidung von Gefahren oder zur Verhütung von Schäden geeignet und erforderlich ist;"

In diesem Vorschlag sind die "anderen Zwecke vergleichbarer Art" gestrichen, da dieser Begriff neben "Gefahren" und "Schäden" zu unbestimmt ist und sich im Hinblick auf das in S. 2 vorangestellte Wort "insbesondere" erübrigt.

3. Beweislast

Die in § 23 ADG enthaltene Beweislastverteilung halten wir für richtig und notwendig; denn sie wird den Kenntnisstand und den Beweismöglichkeiten beider Seiten vollauf gerecht.

D. Antidiskriminierungsstelle

Eine zweckentsprechend ausgestattete Antidiskriminierungsstelle ist unverzichtbar, wenn der mit dem ADG abgestrebte Erfolg erreicht werden soll. Eine besonders fruchtbare Tätigkeit kann sie bei der Streitschlichtung gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 3 ADG entfalten. Da sie über die notwendige Sachkunde und bald auch über den erforderlichen Erfahrungsschatz verfügen wird, sollte es auch zu ihren Aufgaben gehören, bei Streitfällen die eigene Beurteilung kund zu tun, damit sich die Beteiligten hierauf einstellen können und unnötige Prozesse möglichst vermieden werden.

Schlussbemerkung

Wir haben uns bewusst auf die vorstehend dargelegten Hauptanliegen der blinden und sehbehinderten Menschen beschränkt, um das Gesetzgebungsverfahren nicht weiter zu belasten. Priorität hat für die Blindenselbsthilfe, dass, nachdem schon mehr als zehn Jahre seit der Einfügung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 in das Grundgesetz ("Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden") verstrichen sind, nun auch in Deutschland ein Antidiskriminierungsgesetz zu Stande kommt und dass die behinderten Menschen in dessen Schutzbereich einbezogen werden.

Marburg, 25. Februar 2005

Dr. Otto Hauck