



Fachgespräch „Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht: Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“

19. März 2019 in Berlin



Inhalt

Programm	3
Begrüßung und Einführung	4
Teil 1: Vorstellung des Gutachtens	6
Vorstellung des Rechtsgutachtens „Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht. Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“	6
Kurzreferat zum Gutachten	9
Kurzreferat zum Gutachten	11
Kurzreferat zum Gutachten	12
Diskussion zum Gutachten	14
Teil 2: Umsetzungsmöglichkeiten des Gutachtens	16
Kurzreferat zu Umsetzungsmöglichkeiten	16
Kurzreferat zu Umsetzungsmöglichkeiten	17
Diskussion zu Umsetzungsmöglichkeiten des Gutachtens	18
Verabschiedung	22

Programm

Begrüßung und Einführung

Bernhard Franke, Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Vorstellung des Rechtsgutachtens

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Kurzreferate zum Gutachten

Klemens Kruse, Bundesfachstelle Barrierefreiheit

Anja Klie, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Dr. Valentin Aichele, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention,
Deutsches Institut für Menschenrechte

Diskussion zum Gutachten

Kurzreferate zu Umsetzungsmöglichkeiten

Dr. Sigrid Arnade, Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V.

Franziska Faludi, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Diskussion zu Umsetzungsmöglichkeiten des Gutachtens

Verabschiedung

Moderation: Susanne Lörx

Begrüßung und Einführung

Bernhard Franke

Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Bernhard Franke sagte, das große Interesse an der Veranstaltung zeige, wie wichtig das seit einigen Jahren diskutierte Thema der angemessenen Vorkehrungen und seiner rechtlichen Umsetzung sei. Er hoffe, dass dem Anliegen, sie im deutschen Recht umfassend zu verankern, mit dem Fachgespräch Nachdruck verliehen werde.

Der Titel der Veranstaltung – „Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht: menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ – klinge juristisch, beschreibe aber etwas Einfaches: „das zu tun, was möglich ist, um Hindernisse für Menschen bei der Teilhabe am Arbeitsleben und bei Geschäften des täglichen Lebens zu beseitigen.“ Es gehe also um das Menschenrecht auf Teilhabe. Artikel 2 der UN-Behindertenrechtskonvention verlange, dass öffentliche Einrichtungen und private Unternehmen alles tun, was vernünftigerweise von ihnen erwartet werden kann, damit Menschen im Wortsinne nicht behindert würden. Dabei gehe es nicht nur darum, etwas zu unterlassen, was Menschen in ihrer Teilhabe behindere, sondern vielmehr um die Verpflichtung, etwas aktiv dagegen zu tun, beispielsweise durch technische Veränderungen am Arbeitsplatz, die entsprechende Gestaltung von Geschäftsräumen, Restaurants oder Kinos, oder durch Gebärdensprachdolmetschung bei Fachveranstaltungen. Solche angemessenen Vorkehrungen seien, so Franke, „eine gesellschaftliche Verpflichtung, die sich aus den Rechten von Menschen mit Behinderung ergeben“.

Er erinnerte daran, dass die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) durch Deutschland vor zehn Jahren ratifiziert worden sei. Die bislang existierenden Menschenrechtsübereinkommen seien so aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen konkretisiert worden. Die UN-



BRK werde allerdings nur unzulänglich umgesetzt. Ein Anspruch auf Barrierefreiheit stehe im Arbeitsleben bisher nur Menschen mit Schwerbehinderung zu. Vor allem was Artikel 2 betreffe – also die Ausweitung dieses Anspruchs auf alle Menschen mit Behinderung und bei Alltagsgeschäften – ziere sich Deutschland.

Der Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ werde zwar auf Bundesebene im Behindertengleichstellungsgesetz genannt, im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz dagegen, der Grundlage der Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, fehle er. Dieses Gesetz solle aber den konkreten, einklagbaren Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz und im Bereich von Alltagsgeschäften sicherstellen, auf den die angemessenen Vorkehrungen zielen würden. Deshalb habe die Antidiskriminierungsstelle Professor Eberhard Eichenhofer, lange Jahre Professor und auch Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Jena, um ein Gutachten zur Frage gebeten, ob diese Lücke geschlossen werden könne. Sein Ergebnis sei eindeutig: „Es gibt deutlichen rechtlichen Anpassungsbedarf.“ Das ergebe sich aus Deutschlands völkerrechtlichen Verpflichtungen.

„Einen kleinen Lichtblick“, wie Franke es nannte, gebe es im Koalitionsvertrag der Großen Koalition. Dort sei vereinbart, zu prüfen, „wie Private, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, angemessene Vorkehrungen umsetzen können“. Für die Antidiskriminierungsstelle, die zwar die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in ihrer

Arbeit aber unabhängig sei, sei der Weg dahin klar: „Die Pflicht zu ‚Angemessenen Vorkehrungen‘ sollte ausdrücklich im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, dem AGG, verankert werden. Deren Verweigerung sollte den gleichen Anspruch auf Schadensersatz oder Entschädigung begründen wie jede andere Diskriminierung auch.“

Teil 1: Vorstellung des Gutachtens

Vorstellung des Rechtsgutachtens „Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht: Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Professor Eichenhofer stellte das Gutachten vor. „Angemessene Vorkehrungen“ erfüllten in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) eine zentrale Rolle, sagte er. Jede Diskriminierung aufgrund einer Behinderung sei darin untersagt. Dieses Verbot gebiete zum einen Unterlassungen und sei zum anderen eine Handlungsverpflichtung. Angemessene Vorkehrungen seien Handlungen zur Abwendung von Diskriminierungen wegen einer Behinderung, so Eichenhofer.

Definiert würden sie in Art. 2 II UN-BRK als „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem besonderen Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichwertig mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können“.

Sein Gutachten gehe nun der Frage nach, was daraus für das Völker-, Europa- und deutsche Recht folge. „Angemessene Vorkehrungen“ stellten, so das Ergebnis, einen Schlüsselbegriff im Rahmen der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderung dar. Die Verpflichtung, entsprechende Maßnahmen zur Abwendung von Diskriminierungen zu ergreifen, werde am einfachsten erfüllt, wenn der Begriff förmlich in das deutsche Recht aufgenommen würde. Weil er einen Grund-



begriff des Allgemeinen Gleichbehandlungsrechts darstellte, sollte er, so Eichenhofer, auch in das AGG aufgenommen werden.

Er ging auf die Rechtsgrundlagen ein.

UN-Behindertenrechtskonvention

Staaten und Private seien zur Sicherung der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderung zum (pro)aktiven Handeln verpflichtet. Durch die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen werde der Auftrag konkretisiert, die Inklusion von Menschen mit Behinderung zu sichern. Inklusion sei gegen die überkommene fürsorglich motivier-

te Abtrennung von Menschen mit und ohne Behinderung gerichtet. Menschen würden aufgrund einer Behinderung rechtlich und gesellschaftlich zurückgesetzt. Es gehe stattdessen um Befähigung (enabling) und Ermächtigung (empowerment) zur Teilhabe.

Der Begriff „Angemessene Vorkehrungen“ werde in der Spruchpraxis des Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) – also des UN-Behindertenrechtsausschusses – beispielhaft und beispielgebend konkretisiert, so Eichenhofer. Es gehe etwa um die Gestaltung des Arbeitsplatzes oder um die an Menschen mit Seh- oder Hörbeeinträchtigungen angepassten Fahrgastinformationen im öffentlichen Personennahverkehr.

Für private Arbeitgeber gebe es jedoch eine Grenze, falls sie angemessene Vorkehrungen wirtschaftlich überfordern würden, eine „Opfergrenze“. Darauf dürften sich Arbeitgeber allerdings nicht berufen, falls sie für zu treffende Vorkehrungen öffentlich finanziell unterstützt würden.

EU-Recht

Im EU-Recht, das die UN-BRK in sich aufgenommen hat, würden Arbeitgeber gegenüber Menschen mit Behinderungen zur Schaffung angemessener Vorkehrungen verpflichtet, so Eichenhofer. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung sei im Einklang mit den in der UN-BRK enthaltenen Einzelbestimmungen auszulegen. Laut EuGH stellten auch arbeitsorganisatorische Maßnahmen – Arbeitszeitgestaltungen wie Kurz- oder Teilzeitarbeit – angemessene Vorkehrungen dar. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) befand, wie Eichenhofer sagte, dass der Begriff „Angemessene Vorkehrungen“ damit schon Bestandteil des deutschen Arbeitsrechts geworden sei.

Art. 3 III 2 GG

„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“, zitierte Eichenhofer das Grundgesetz. Anders als andere Grundrechte

entfalte Art. 3 III 2 GG auch eine Drittwirkung, verpflichte also nicht nur den Staat, sondern auch Private. Das Bundesverfassungsgericht habe bereits vor Inkrafttreten der UN-BRK daraus die Pflicht zur Schaffung „besonderer Vorkehrungen“ abgeleitet, um Menschen mit Behinderung vor andernfalls eintretenden Benachteiligungen zu schützen (BVerfGE 96,288; 99,341,357). Aus dem Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes folge also die unmittelbare Verpflichtung zur Schaffung angemessener Vorkehrungen.

Geltendes deutsches Recht

Der UN-Behindertenrechtsausschuss habe anlässlich seiner ersten Überprüfung des deutschen Rechts am 13. Mai 2015 beanstandet, dass darin der Begriff „Angemessene Vorkehrungen“ fehle. Deutsches Recht stehe nicht umfassend mit den Regeln der UN-BRK im Einklang. Sein Gutachten bestätige diesen Befund, sagte Eichenhofer. Zwar sei 2016 der Begriff „Angemessene Vorkehrungen“ in § 7 II des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) übernommen worden. Auch in einzelnen Landesgesetzen Sachsen-Anhalts, Brandenburgs und Nordrhein-Westfalens komme er im Zusammenhang mit der Sicherung der Barrierefreiheit vor. Die Verpflichtung zur Schaffung angemessener Vorkehrungen sei aber nicht auf die Barrierefreiheit zu beschränken. Im Kern befasse sich der Begriff mit den gegen Diskriminierungen zu ergreifenden Handlungen.

Das deutsche Recht der gesundheitlichen Versorgung sei nach wie vor defizitorientiert, anders als in der UN-BRK vorgesehen. Es werde zwischen dem unmittelbaren und dem mittelbaren Behinderausgleich unterschieden – ersterer werde gewährt, letzterer regelmäßig versagt. Schon aus dieser Begriffsbildung werde der nur teilweise Schutz des deutschen Rechts für Menschen mit Behinderung erkennbar. Die abstrakte Unterscheidung widerspreche auch dem im Allgemeinen Gleichbehandlungsrecht anerkannten Grundsatz, dass ein Tatbestand der Diskriminierung durch unmittelbare wie mittelbare Unterscheidungen erfüllt werde. Angemessene Vorkehrungen seien ein Rechtsgebot, so Eichenhofer. Die Pflicht gegenüber Menschen mit Behinderung,

angemessene Vorkehrungen zu treffen, bestehe auch im deutschen Recht. Das bedeute die Pflicht, eine insgesamt behinderungsgerechte gesundheitliche Versorgung bereitzustellen, Arbeit, Bildung und soziale Teilhabe zu sichern. Diese Pflicht sei zwar grundsätzlich anerkannt, sie werde aber nicht immer umgesetzt. Die praktische Sicherung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung sei daher noch nicht abgeschlossen. Eine inklusive Gesellschaft entstehe nicht von selbst, sagte er.

Angemessene Vorkehrungen als Rechtsbegriff im AGG und Forderungen an den Gesetzgeber

Das Gutachten schlage vor, den Begriff „Angemessene Vorkehrungen“ ausdrücklich in das AGG aufzunehmen, sagte Eichenhofer. Damit würde die UN-BRK gewahrt und die Rechtsklarheit gefördert. Andernfalls würde sich Deutschland über einen Regelungsauftrag der UN hinwegsetzen. Da die UN-BRK auch nach dem EU-Recht zu verwirklichen sei, gebe es auch gegenüber der EU die Pflicht, sie umzusetzen. Bei Unterlassung könne diese ein Vertragsverletzungsverfahren anstrengen.

Stünde der Begriff „Angemessene Vorkehrungen“ im AGG, wäre geklärt, dass eine behinderungsgerechte Ausstattung des Arbeitsplatzes vom Arbeitgeber gefordert werden könne. Für Menschen mit Behinderung sei das unverzichtbar. Auch bei zivilrechtlichen Geschäften zur Deckung des allgemeinen Bedarfs müssten angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung geschaffen werden, so Eichenhofer. Daraus ergebe sich die auch individuell einklagbare Forderung nach Barrierefreiheit, Wahrnehmbarkeit der Fahrgastinformationen im ÖPNV oder Verständlichkeit für die Bedingungen von Banken wie Versicherungen. In Hotels und Gaststätten müsste die Zugänglichkeit gesichert werden. Dies würde den Schutz von Menschen mit Behinderung erhöhen.

Es gehe jedoch auch um andere im AGG vorkommende Diskriminierungsmerkmale. Die Aufnahme des Begriffs ins AGG gäbe vielen schon anerkannten Rechtsgebieten eine begriffliche Basis, so Eichenhofer. Maßnahmen zum Schutz von Schwangeren und Müttern könnten auf dieser Grundlage im Arbeitsleben, aber auch darüber hinaus im rechtsgeschäftlichen Verkehr gefordert werden. Rücksichtnahme auf religiöse Bedürfnisse wäre im Arbeitsleben und beim Konsum zu sichern. Auch die Überwindung von Sprachbarrieren könnte gefordert werden.

Der Schutz von Menschen, die mögliche Opfer von Zurücksetzungen werden können, sei nicht auf einzelne Gründe von Diskriminierung – wie die Behinderung – zu beschränken, sondern rechtfertige sämtliche Diskriminierungsverbote. Es gehe um die konkrete Wahrnehmung sozialer Teilhabe.

Das Anliegen des AGG werde durch die Aufnahme der Pflicht zur Schaffung angemessener Vorkehrungen klarer verständlich und besser handhabbar. Denn es verdeutliche, dass das Gleichbehandlungsrecht vor allem anderen zu (pro)aktivem Handeln verpflichte und sich nicht in Unterlassungen erschöpfe. Wenn Diskriminierung aus gesellschaftlichen Strukturen rühre und ungesetzlich sei, mache der Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ klar, dass das Verbot der Diskriminierung zum Handeln verpflichte – und zwar diejenigen, die die diskriminierenden gesellschaftlichen Strukturen ändern könnten.

Eichenhofer schlug vor, im Rahmen von § 5 AGG über positive Maßnahmen die folgende Formulierung aufzunehmen: „Jeder durch § 1 AGG geschützte Mensch hat einen Rechtsanspruch auf angemessene Vorkehrungen. Diese sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem besonderen Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass die nach § 1 AGG geschützten Menschen gleichwertig mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können.“

Kurzreferat zum Gutachten

Klemens Kruse

Bundesfachstelle Barrierefreiheit

Klemens Kruse, der für die Bundesfachstelle Barrierefreiheit sprach, sagte zum Gutachten: „Als Bundesfachstelle Barrierefreiheit unterstützen wir den Vorschlag, den Herr Professor Eichenhofer unterbreitet hat.“

Zum Verhältnis von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen sagte er, sie würden sich ergänzen. Barrierefreiheit sei vorbeugender Diskriminierungsschutz, während angemessene Vorkehrungen eine bereits eingetretene Diskriminierung beseitigen würden. Er brachte das auf eine Formel: „Je mehr Barrierefreiheit es gibt, umso weniger angemessene Vorkehrungen sind notwendig.“

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) selbst verdeutliche den Zusammenhang. Insgesamt seien angemessene Vorkehrungen leichter zu bewerkstelligen als eine vollständige Barrierefreiheit. Denn der Bedarf, den eine konkrete bestimmte Person in einer bestimmten Situation habe, lasse sich leichter ermitteln und herstellen, als wenn man überlegen müsse, was alle Menschen brauchen.

Er zeigte dies am Beispiel der Bordsteinkante, die eine wichtige Leitlinie für blinde Menschen sei, damit sie nicht versehentlich auf die Straße laufen. Für diejenigen, die im Rollstuhl oder mit dem Rollator unterwegs seien, könne sie dagegen eine sogar unüberwindbare Barriere darstellen. Hier müsse man zu Kompromissen finden. Das mache das Konzept der Barrierefreiheit anspruchsvoller.

Der Bereich der angemessenen Vorkehrungen beziehe sich freilich nicht nur auf gestaltete Lebensbereiche, sondern gehe darüber hinaus.

Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit wolle die Barrierefreiheit voranbringen. Trotzdem, so Kruse, werde es immer auch einen Bedarf an angemessenen Vorkehrungen geben, weil die Menschen unterschiedlich seien. Entscheidend sei, was ein



Mensch in einer bestimmten Situation darüber hinaus brauche.

Anschließend gab Kruse einen Abriss der historischen Entwicklung der beiden Rechtsinstitute „Barrierefreiheit“ und „Angemessene Vorkehrungen“ im Behindertengleichstellungsgesetz. In der gesetzlichen Entwicklung trat, wie er referierte, zum ersten Mal 2002 das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes in Kraft, das aber fast ausschließlich für die Bundesverwaltung gegolten habe. Im Jahr 2006 folgte, wie Kruse sagte, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz mit den wesentlichen Regelungsbereichen Beschäftigung und Beruf sowie Massen- und Alltagsgeschäft.

Als das BGG in Kraft trat, habe es zum einen Verpflichtungen zur Gleichstellung und Verpflichtungen zur Barrierefreiheit enthalten. Zur Verpflichtung zur Gleichstellung gehörten demnach:

- eine ausdrückliche Regelung des Benachteiligungsverbots
- Rechte zum einen von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderung auf Gewährung von Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren des Bundes als auch von blinden Menschen und von Menschen mit Behinderung auf Zugänglichmachung von Dokumenten

Seit der Verpflichtung zur Barrierefreiheit gebe es eine Selbstverpflichtung des Bundes zur barrierefreien Gestaltung von Gebäuden, die, so Kruse, über das hinausgehe, was die Landesbauordnungen zum barrierefreien Bauen vorsähen, und eine Selbstverpflichtung zur barrierefreien Gestaltung der Internetseiten.

Einer Evaluation folgte 2016 eine erste größere Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes, wie Kruse referierte. Die Pflichten zur Barrierefreiheit seien erweitert worden. Sie hätten in Ansätzen nun eine Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung auch bei Bestandsbauten umfasst. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik habe es eine erweiterte Verpflichtung gegeben, die für Teile von Internetseiten und elektronischen Verwaltungsabläufen gelte. Außerdem habe es hier eine erste Forderung gegeben, Informationen verstärkt in Leichter Sprache zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der Verpflichtung zur Gleichstellung bestehe nun erstmals eine Pflicht – „also kein Recht von Menschen mit Behinderung, sondern eine Pflicht“ –, in bestimmten Situationen im Verwaltungsverfahren Erläuterungen in Leichter Sprache zu geben.

Die Aufnahme der Versagung angemessener Vorkehrungen als eine Form der Benachteiligung im Gleichstellungsgesetz sei also seit 2016 ausdrücklich geregelt, so Kruse.

Ebenfalls 2016 sei die Errichtung der Schlichtungsstelle geregelt worden. Diese könne auch zu Fällen von angemessenen Vorkehrungen der Versorgung tätig sein. Außerdem sei damals die Bundesfachstelle Barrierefreiheit eingerichtet worden, für die Kruse sprach – „die zentrale Anlaufstelle für alle Fragen der Barrierefreiheit der Bundesbehörden“, wie er sie nannte. Die Stelle könne aber auch Wirtschaft und Gesellschaft beraten.

Als Folge der Umsetzung einer EU-Richtlinie seien mittlerweile auch die Intranetseiten komplett barrierefrei zu gestalten. Darüber hinaus seien – ebenfalls als Folge dieser EU-Richtlinie – Verpflichtungen auf Stellen erweitert worden, die dem EU-Vergaberecht unterliegen; in der Bundesrepu-

blik auch im Bereich der behördlich verwendeten Informations- und Kommunikationstechnik.

Kruse: „Insgesamt kann man aus meiner Sicht feststellen, dass wir im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes eine relativ weitgehende Verpflichtung zur Barrierefreiheit haben – jedenfalls in Bezug auf Gebäude und die Informationstechnik. Was in diesen beiden Bereichen noch fehlt, ist insbesondere eine Frist, bis wann die Bestandsbauten barrierefrei sein müssen. Und natürlich haben wir auch noch in der Umsetzung teilweise erheblichen Nachholbedarf. Aber rechtlich sind wir da schon ziemlich weit.“

Mit der Aufnahme angemessener Vorkehrungen bei der Verpflichtung zur Gleichstellung habe man eigentlich eine vollständige Regelung, sagte Klemens Kruse. Schon bei Einführung des BGG seien die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Verwaltungsverfahren ausschnittsweise geregelt worden. Der Sache nach handle es sich um angemessene Vorkehrungen.

Aus seiner Sicht gebe es einen Zusammenhang zwischen dem Behindertengleichstellungsgesetz und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz auf den das BGG selbst aufmerksam mache – es verweise an zwei Stellen auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz:

- bei der Benachteiligung aus mehreren Gründen
- und bei der Belästigung als Form der Benachteiligung

Es gebe also einen sachlichen Zusammenhang zwischen beiden Gesetzen. Festzustellen sei jedoch, dass der Grad der Verpflichtung zur Barrierefreiheit und auch zur Gleichstellung im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz „deutlich geringer“ sei als im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes. Das gelte insbesondere für die Informations- und Kommunikationstechnik – also beispielsweise für den Online-Handel.

Voraussichtlich in sechs Jahren werde man hier zu einer rechtlichen Verbesserung kommen: durch den Entwurf einer Richtlinie der Europäischen

Union über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, die im März in erster Lesung vom Europäischen Parlament verabschiedet worden sei und im April auch vom Rat angenommen werden soll.

Gleichwohl gebe es im Bereich der Alltagsgeschäfte immer noch eine große Lücke, die für Menschen mit Behinderungen eine große lebenspraktische Bedeutung habe. Denn dort spiele sich das alltägliche Leben noch viel mehr ab als in der Bundesverwaltung.

Kruses Fazit: „Wir unterstützen den Vorschlag von Professor Eichenhofer.“ Angemessene Vorkehrungen seien leichter herzustellen als vollständige Barrierefreiheit. Sie würden daher auch als Einstieg in das Thema dienen. Bei Alltagsgeschäften seien Menschen mit Behinderung noch vielfach benachteiligt. Es gebe hier noch großen Nachholbedarf. Er verwies abschließend zudem auf eine Regelung, die in Österreich schon seit 2006 bestehe und im Grunde gleichlautend sei. Auch das spreche dafür, in Deutschland nachzuziehen.

Kurzreferat zum Gutachten

Anja Klie Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Anja Klie sagte, Professor Eichenhofer komme in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, das deutsche Recht bleibe hinter den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention zurück. Dies beurteile die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände anders: „Wir sind der Meinung, dass das deutsche Recht die UN-Behindertenrechtskonvention umsetzt. In dieser Ausweitung und Dimension halten wir den Vorschlag für nicht zielführend und eher gefährdend.“

Aus Sicht der Arbeitgeberverbände werde die UN-Behindertenrechtskonvention genügend in deutsches Recht umgesetzt: Die Konvention gebe gewisse Gestaltungsspielräume. Rein rechtlich betrachtet, seien die Berichte des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung Empfehlungen an den Gesetzgeber. Die Staaten könnten ihrerseits erwägen, wie sie diese Leitlinien umzusetzen pflegen würden. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung im Jahre 2009 habe die damalige Bundesregierung mehrfach betont, das geltende deutsche Recht genüge den Anforderungen des Übereinkommens, sagte Anja Klie.

Angemessene Vorkehrungen seien in Deutschland Leistungen und Maßnahmen, die Menschen mit Behinderung und von Behinderung bedrohte Menschen erhalten, um damit ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in



der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden und ihnen entgegenzuwirken. In den Sozialgesetzbüchern seien Anspruchsvoraussetzungen und der Umfang der jeweiligen Leistungen für Menschen mit Behinderungen geregelt. Die Beachtung der Belange von Menschen mit Behinderungen sei in Deutschland ein Querschnittsthema, so Klie.

Dieser Gedanke schlage sich in der Weiterentwicklung des SGB IX (Neuntes Buch, Sozialgesetzbuch) mit dem Bundesteilhabegesetz nieder, das im Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt worden sei. Auch der inklusive Arbeitsmarkt sei im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt worden.

Im Zuge der Weiterentwicklung der Teilhabeleistungen hätten sich Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft bereit erklärt, in ihren Mitgliedsbetrieben für mehr Beschäftigung von Menschen mit Behinderung zu werben. Sie erwähnte die Inklusionsinitiative für Ausbildung und Beschäftigung, die Kampagne „Inklusion gelingt“, die mit Beispielen werbe und insbesondere Personaler sensibilisiere, und das Projekt „Unternehmen Netzwerk Wirtschaft“, das ebenfalls dafür werbe, Menschen mit Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die angemessenen Vorkehrungen seien nach Ansicht der Arbeitgeberverbände bereits integraler Bestandteil der deutschen Rechtsordnung, so Klie. Sie zitierte eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, der zufolge die angemessenen Vorkehrungen in der Auslegung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes eine Rolle spielen würden. Sie nannte den Fall einer jungen Frau, die an Multipler Sklerose erkrankt sei und die sich als Bademeisterin im Freibad beworben habe. Der Arbeitgeber habe ihre Einstellung abgelehnt mit der Begründung, sie könne in Notfällen die Tätigkeit womöglich nicht ausüben. Die Frau habe daraufhin ihr Recht eingeklagt. Das Gericht habe entschieden, der Arbeitgeber könne sich hier

nicht unbedingt auf den Paragraphen 8 AGG berufen, der besagt, „dass ich auch ungleiche Menschen ungleich behandeln kann, wenn es die Arbeitsstelle erfordert“. Hier sei der Arbeitgeber verpflichtet, zu prüfen, ob die junge Frau nicht über angemessene Vorkehrungen hätte eingestellt werden müsste. Die AGG-Vorschrift sei hier also im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention ausgelegt worden. In Paragraph 12 Absatz 1 AGG sei geregelt, „dass der Arbeitgeber erforderliche Maßnahmen treffen muss, was eine Handlungspflicht des Arbeitgebers begründet“.

Klies Fazit: „Die Regelung in Paragraph 5 AGG, die Professor Eichenhofer vorschlägt, halten wir für eine Überregulierung, die eine Bürokratisierung und Rechtsunsicherheiten hervorrufen wird.“

Man fürchte einen Eingriff in die Eigentumsrechte der privaten Anbieter, sagte sie. Das sei nicht die Intention des AGG. Menschen mit Behinderung sollten bei Vertragsabschlüssen in bestimmten Bereichen im täglichen Leben und bei Massengeschäften nicht diskriminiert werden. Es könne aber nicht dazu führen, dass wir eine generelle Verpflichtung zur Herstellung eines Nachteilsausgleichs aus dem AGG ziehen.

Kurzreferat zum Gutachten

Dr. Valentin Aichele Monitoring-Stelle
UN-Behindertenrechtskonvention,
Deutsches Institut für Menschenrechte

Das dritte Referat hielt Valentin Aichele. Er sagte, das Gutachten von Herrn Eichenhofer halte er für einen substanziellen Beitrag zur Diskussion. Das Recht auf angemessene Vorkehrungen zum Teil des Regelwerks des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes zu machen wäre in seinen Augen eine wichtige Neuerung, sagte Aichele. Die Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte für die UN-Behindertenrechtskonvention würde die Bemühungen unterstützen.

Die Diskussion über die bessere Verankerung des Konzepts der „Angemessenen Vorkehrungen“



halte er für absolut notwendig. Zehn Jahre nach der Ratifizierung der UN-BRK gebe es positive wie

negative Entwicklungen. Das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ habe an verschiedener Stelle Niederschlag gefunden. Hier verwies er auf das Referat von Klemens Kruse und ergänzte, auch auf der Ebene des Landesrechts gebe es Fortschritte: Die Gleichstellungsgesetze zum Beispiel in Sachsen-Anhalt, Bremen und Nordrhein-Westfalen würden entsprechende Regelungen enthalten; Novellierungsverfahren gebe es in Berlin, Saarland, Sachsen und Thüringen. Dennoch sei man in der Befassung mit den praktischen Schwierigkeiten, von denen Menschen mit Behinderung berichten, längst nicht am Ziel – nämlich bei einer gleichberechtigten Teilhabe in allen Lebensbereichen.

Angemessene Vorkehrungen müsse man als Ergänzung zum Konzept der Barrierefreiheit sehen, sagte er. Da die Welt nicht barrierefrei sei, sei das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ besonders wichtig. Barrierefreiheit sei eine abstrakt generelle Regelung, die unbestimmte viele Fälle auf einmal kläre. Die angemessenen Vorkehrungen seien eine konkret individuelle Perspektive – dort, wo jemand an Barrieren stoße. Sie gäben der Person die Möglichkeit, diese Barriere zu überwinden.

Das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ sei also von praktischer Relevanz. Es gebe nach wie vor großen Handlungsbedarf. Es wäre, so Aichele, viel gewonnen, wenn man das Konzept im AGG verankern könnte.

Allerdings könne das Konzept darüber hinaus in vielen Fachgesetzen auf Bundes- wie auf Landesebene verankert werden, sagte er. Man brauche spezifische und kontextbezogene Regelungen, wie zum Beispiel im Mietrecht. Man könne nicht länger auf die Interpretation im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention setzen. „Wir brauchen das im Gesetz. Wir brauchen die Regelung im AGG. Wir brauchen sie in vielen Fachgesetzen, die das ganz spezifisch und kontextbezogen und auch mit Ausgleichen regeln.“

Aichele zufolge gebe es jedoch noch Fragen, die sich aus dem Gutachten von Professor Eichenhofer ergäben:

1. Die Frage nach der Form der Verankerung: Er sagte, er teile ausdrücklich die Auffassung, dass die Verankerung eine Ausweitung bedeuten würde für die Menschen, die keine Schwerbehinderung haben, also einen „Grad unter 50“. Dies sei ein wichtiger Punkt, der über das geltende Recht hinausgehe. Entscheide man sich für eine rein objektive Verankerung oder für eine Verankerung als Rechtsanspruch? Er bevorzuge den zweiten Gedanken, ganz im Sinne der UN-BRK, die rechteorientiert sei. So würde eine Überprüfbarkeit gesichert.
2. Als diskussionswürdig erachte er die vorgeschlagene Ausweitung des Konzepts der „Angemessenen Vorkehrungen“ für Menschen mit Behinderungen auf andere Merkmale, so Aichele. Er sei noch nicht überzeugt, dass die Grundlagen für die Ausweitung gegeben seien. Dieses Konzept werde, wie gesagt, komplementär zu Barrieren betrachtet. Der Barrierebegriff sei für die Erfahrung von Behinderung so zentral, dass er keine vergleichbaren Zurücksetzungsmomente in Bezug auf andere Gruppen sehe. Die Form der angemessenen Vorkehrungen als Lösung zur individuell-konkreten Überwindung von Barrieren sei so eigenständig, „dass wir das erstmal als eigenständiges Projekt auch gut begründen können“.
3. Ebenfalls zu diskutieren sei die Frage: Wie regelt man ein Verbot, nicht zu diskriminieren? Welche Konsequenzen solle es geben, wenn angemessene Vorkehrungen, auf die jemand ein Recht hat, versagt würden?

Das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ enthalte zum einen ein Gebot, etwas aktiv zu tun, damit eine Barriere überwunden und der gleichberechtigte Zugang und der Genuss von Rechten ermöglicht wird, sagte Valentin Aichele. Zum anderen enthalte es ein Verbot, nämlich nicht zu diskriminieren. Beides sei in der UN-Behindertenrechtskonvention angelegt. Man müsse überlegen, wie man beides im deutschen Recht und in der Praxis unterkriege. Er unterstreiche ausdrücklich Eichenhofers Aussage, so Aichele:

Nicht das Verbot stehe an erster Stelle, sondern das Gebot! Barrieren sollten dort, wo sie seien, überwunden werden, und die Person, die in dieser Situation steckt, solle keinen Nachteil haben. Um beides zu erreichen, müsse man eine Veränderung vornehmen. Das werfe aber eine Anschlussfrage auf: Sei eine gesetzliche Regelung ausreichend, oder müsse man sich zur praktischen Umsetzung des Konzepts noch über weitere Voraussetzungen Gedanken machen, die in der Praxis gegeben sein müssten? Er nannte etwa sachliche, personelle und organisatorische Voraussetzungen.

Abschließend schlug Valentin Aichele vor, nicht den Wortlaut der UN-Behindertenrechtskonvention zu übernehmen. Darin sei von „Unverhältnismäßigkeit“ und „unbilliger Belastung“ die Rede; diese Formulierungen seien jedoch das Ergebnis eines völkerrechtlichen Kompromisses, der die Idee des Konzepts verkompliziert habe. Er schlug vor, eine auch für Gerichte und Verwaltung umsetzbare Lösung zu formulieren, das Konzept „unverhältnismäßig“ und „unbillig“ darin beiseite zu lassen und stattdessen stärker mit dem Begriff der Zumutbarkeit zu arbeiten.

Diskussion zum Gutachten

Im Plenum wurde über das Gutachten diskutiert. Moderatorin Susanne Lörx nannte zentrale Aspekte:

- Ist die Aufnahme der angemessenen Vorkehrungen ins Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz notwendig, welche Merkmale sollten gegebenenfalls umfasst sein?
- Wäre es eine Überregulierung und könnte es einen Eingriff in die Eigentumsrechte bedeuten, wenn der Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ wie vorgeschlagen im AGG verankert würde, oder schützt davor der Begriff der „Opfergrenze“?

Ein Vertreter der rbm (Rechte behinderter Menschen) gGmbH sagte, angemessene Vorkehrungen seien ein Minus zur Barrierefreiheit. „Die Abwesenheit von Barrierefreiheit ist das eigentliche Problem.“ Um Probleme der unmittelbaren Diskriminierung im Einzelfall zu lösen, sei das Konzept wichtig. Er halte es für eine Klarstellung.

Ein Vertreter des Bundes zur Förderung Sehbehinderter sagte, die barrierefreie Gestaltung von Websites – etwa von Kliniken – sei rückläufig. Man müsse deshalb Gesetze schaffen.

Welche Gruppen sollten umfasst sein? Ein Vertreter des Bundesverbands Selbsthilfe Körperbehin-





derter sagte, wenn man das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ als komplementär zur Barrierefreiheit sehe, betreffe es die Gruppe der Menschen mit Behinderungen – und dann sei es schwer, das Thema für andere Gruppen zu öffnen. Er fragte, ob es nicht sinnvoll sei, sich im ersten Schritt auf die Menschen mit Behinderungen zu konzentrieren.

Professor Eberhard Eichenhofer, der Autor des Gutachtens, argumentierte dagegen: Die angemessenen Vorkehrungen sollten nicht nur für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden, sondern für „jedes Merkmal“, sagte er. Der Begriff sei ein Schlüsselbegriff für das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Würde das Thema nur Menschen mit Behinderungen betreffen, wäre der systematisch korrekte Ort seiner Ansicht nach wohl das SGB IX, das Bundesteilhabegesetz. In einer Gesellschaft der nicht bewältigten Ungleichheit sei der Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ zentral, sagte er. Es reiche für die Umsetzung von Recht nicht, dass er in der Rechtsprechung des Behindertengleichstellungsgesetzes bereits vorkomme.

Ungleichbehandlung sei ein Zustand, der nicht sein soll, sagte Eichenhofer. Es gelte, Gleichheit herzustellen. Um den Zustand der Ungleichheit in einen Zustand der Gleichheit zu überführen, seien

angemessene Vorkehrungen sinnvoll. Sie seien „das fehlende Bindeglied – der Missing Link“. Er griff auch den Hinweis einer Vertreterin der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland auf: Das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ komme ursprünglich aus dem religiösen Bereich. In den USA sollte damit geklärt werden, dass ein Arbeitnehmer zu angemessenen Zeiten seinen Gebetsteppich ausrollen konnte, wie sie sagte. Da das AGG alle benachteiligten Gruppen schützen soll, sei es ihrer Ansicht nach sinnvoll, das Konzept auf alle Gruppen übertragbar zu machen.

In weiteren Redebeiträgen wurde darauf hingewiesen, dass viele von Diskriminierung betroffene Menschen eine Klage scheuen würden. Aus dem Plenum kam der Verweis auf Schlichtungsstellen. Es gebe auch Institutionen, die eine Verweisberatung machen würden, etwa die „Schlichtungsstelle für den Öffentlichen Personennahverkehr“. Zudem gebe es kommunale Schlichtungsstellen. In der sich anschließenden Diskussion kam der Hinweis auf, eine zentrale Anlaufstelle sei wünschenswert.

Die Diskussion über diese sowie noch nicht vertiefte Aspekte des Themas wurde am Nachmittag fortgesetzt.

Teil 2: Umsetzungsmöglichkeiten des Gutachtens

Kurzreferat zu Umsetzungsmöglichkeiten

Dr. Sigrid Arnade Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland

Selbst, wenn es hundertprozentige Barrierefreiheit gäbe, wären angemessene Vorkehrungen immer noch notwendig, sagte Sigrid Arnade. Als Beispiel nannte sie Computer mit Braillezeile. Auch in einer barrierefreien Welt wären nicht alle Computer damit ausgerüstet. Es handle sich um eine typische angemessene Vorkehrung für blinde Menschen, die am Arbeitsleben teilhaben möchten.

Sie lobte, dass in Professor Eichenhofers Gutachten Bezüge zur UN-Behindertenrechtskonvention und zum europäischen Recht deutlich herausgearbeitet worden seien. Ihr fehle aber der Hinweis, dass die angemessenen Vorkehrungen im Behindertengleichstellungsgesetz erwähnt werden.

Der Deutsche Behindertenrat habe vorgeschlagen, eine Definition von angemessenen Vorkehrungen im AGG zu verankern, die der Definition im BGG entspreche. Außerdem habe er vorgeschlagen, die Versagung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierungstatbestand zu definieren. Häufig würden Menschen mit Behinderung mit dem Argument etwa nicht ins Kino oder in eine Achterbahn gelassen, es sei zu gefährlich, oder aus Gründen des Feuerschutzes sei das nicht möglich. Arnade sagte, es brauche eine konkrete Begründung.

Weitere Forderungen, die sie in ihrem Referat nannte:

- Verankerung eines echten Verbandsklagerechts im AGG
- Verlängerung von Klagefristen, um die Benachteiligung anzuzeigen



- Auflegung eines Rechtsmittelfonds, um auch kleineren Verbänden oder Einzelpersonen die Möglichkeit zu geben, gegen Diskriminierung zu klagen.
- Wie beim BGG sollte auch eine Schlichtungsstelle eingerichtet werden oder die Schlichtungsstelle des BGG sollte die Schlichtungsfälle beim AGG mit übernehmen.

Sigrid Arnade sagte, sie sehe mehr Bedarf an Öffentlichkeitsarbeit. Das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ sei unbekannt und abstrakt. Häufig fehle auch das Bewusstsein für die Gleichberechtigung. Es sei immer noch das Fürsorge-Paradigma in den Köpfen. Um das Konzept bekannter zu machen, schlug sie eine Kampagne vor; zudem solle die Menschenrechtsbildung von klein auf als lebenslanges Lernen verankert werden. Es solle eine Beratung zur Lösung von Einzelfällen geben. Und es müssten Beispiele verbreitet werden.

Kurzreferat zu Umsetzungsmöglichkeiten

Franziska Faludi

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Franziska Faludi sprach über bereits erzielte Fortschritte sowie über Maßnahmen, die in Planung seien oder geschaffen werden müssten.

Das Gutachten von Herrn Eichenhofer gehe von der These aus, dass angemessene Vorkehrungen bislang keinen Eingang in die deutsche Rechtsordnung gefunden hätten, sagte sie. Er fordere eine Verankerung im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz oder SGB IX (Neuntes Buch, Sozialgesetzbuch). Seit 2015 jedoch habe sich einiges getan. Sie ging in ihrem Referat vor allem auf das Behindertengleichstellungsgesetz ein.

2016 seien die angemessenen Vorkehrungen explizit in der Regelung des Benachteiligungsverbot in Paragraph 7 Absatz 2 BGG verankert worden. Vor allem seien hier die bereits bestehenden Vorgaben des verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbot und der UN-BRK klargestellt worden. Die Regelung erstreckte sich in der Anwendung nicht nur auf die Bundesministerien, sondern auch auf nachgeordnete Behörden.

Angemessene Vorkehrungen seien klar abzugrenzen von der Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit, sagte sie. Barrierefreiheit sei strukturell und präventiv zu verstehen, richte sich also an einen breiten Adressatenkreis. Hier werde vorher überlegt, was für möglichst viele Menschen notwendig sei, damit alle den gleichberechtigten Zugang wahrnehmen könnten. Angemessene Vorkehrungen seien dagegen einzelfallbezogen und kämen zur Anwendung, wenn es an Barrierefreiheit fehle.

Da Barrierefreiheit auch im Bereich der Bundesverwaltung noch nicht umfassend hergestellt sei, sei es wichtig, Möglichkeiten der praktischen Durchsetzung zu schaffen. Sie wies auf das seit Ende 2016 bestehende Schlichtungsverfahren hin, das bei einer Verletzung des Benachteiligungsver-



bots in Anspruch genommen werden kann, also auch dann, wenn angemessene Vorkehrungen nicht zur Verfügung gestellt worden seien. Es seien in etwa 300 Schlichtungsanträge gestellt worden. Die Anzahl der Klagen seien dagegen verschwindend gering gewesen, was zeige, dass es sich beim Schlichtungsverfahren um das geeignetere Instrument handle. Auch die Zahl der gütlichen Einigungen sei hoch.

Häufiger sei die Schnittstelle von BGG und AGG angesprochen, sagte Franziska Faludi, zum Beispiel im Bereich Mobilität. Die Schlichtungsverfahren lieferten zudem konkrete praktische Beispiele für angemessene Vorkehrungen, die den Begriff weniger abstrakt machen würden. Sie verwies auf ein weiteres Gutachten zu angemessenen Vorkehrungen und Anwendungsgebieten, das man auf der Internetseite des BMAS downloaden könne, um den Exkurs in die Praxis zu vertiefen.

Die Regelung angemessener Vorkehrungen habe Nachahmer in den Landes-Behindertengleichstellungsgesetzen gefunden, sagte sie. Es gelte nun, die praktischen Erfahrungen mit der Regelung auszubauen. Im Rahmen der Weiterentwicklung des AGG werde von der Regierungskoalition geprüft, wie Private, die Dienstleistungen für die

Allgemeinheit erbringen, angemessene Vorkehrungen umsetzen können. Ein erster Schritt betreffe den Gesundheitssektor.

Angemessene Vorkehrungen, sagte Franziska Faludi, seien immer nur eine Hilfskonstruktion, die dort greife und greifen müsse, wo es an Barrierefreiheit noch fehle. Die Bundesregierung sehe einen deutlichen Schwerpunkt ihrer weiteren Arbeit im Bereich Barrierefreiheit. Die Verhandlungen über die europäische Richtlinie zum Rechtsakt über Barrierefreiheitsanforderungen von Produkten und Dienstleistungen konnten abgeschlossen werden, wie sie sagte. Dieser Rechtsakt werde tiefgreifende Veränderungen mit sich bringen.

Er gelte für Produkte wie Hardware, Betriebssysteme und interaktive Verbraucherendgeräte, also beispielsweise Smartphones und Smart-TVs, Lesegeräte und Selbstbedienungsterminals, also Geld- oder Fahrkartenautomaten. Zu den dort geregelten Dienstleistungen, die künftig barrierefrei gestaltet werden müssten, gehören ihr zufolge elektronische Kommunikationsdienste einschließlich Notrufe, audiovisuelle Mediendienste wie Websites, Online-Anwendungen und TV-Dienste, elektronischer Handel, Bankdienstleistungen und Beförderungsbedingungen. Auch Informationen

und Warnhinweise über Produkte und Dienstleistungen seien barrierefrei zu gestalten.

Der Bereich der Barrierefreiheit im Privaten werde durch diesen Rechtsakt wesentliche Verbesserungen erfahren, sagte Faludi. Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit berate zur Umsetzung auch Wirtschaftsverbände und die Zivilgesellschaft.

Für den ländlichen Raum gebe es darüber hinaus zwei Maßnahmen. Seit 2018 gebe es die Bundesinitiative „Sozialraum inklusiv“. Kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure sollten dabei auf Regionalkonferenzen Informationen und Anregungen austauschen. Themenfelder seien etwa Wohnen, Wege, ÖPNV, Geschäfte, Banken, Hausarztpraxen, Freizeitangebote, kulturelle Einrichtungen, Sport und Schulen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sei zudem im Rahmen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ dabei, Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit auch für den Bereich der Kommunen zu entwickeln und ein Förderprogramm aufzulegen. Hierfür sei eine Milliarde Euro für den Zeitraum von 2020 bis 2023 beantragt.

Diskussion zu Umsetzungsmöglichkeiten des Gutachtens

Im Plenum wurde über Umsetzungsmöglichkeiten des Gutachtens diskutiert. Dabei wurde auch über Beispiele für angemessene Vorkehrungen und über die Wahl passender Begrifflichkeiten gesprochen. Zudem wurden Verständnisfragen geklärt. Weitergeführt wurde auch die Diskussion vom Vormittag über die Frage, wie angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit zusammenhängen, und ob angemessene Vorkehrungen deshalb vor allem für Menschen mit Behinderungen zu treffen seien oder ob damit auch andere Merkmale erfasst würden.

Valentin Aichele vom Deutschen Institut für Menschenrechte nannte zunächst ein Beispiel aus dem Berliner öffentlichen Nahverkehr. Personen, die einen Bus besteigen, müssten eine Rampe benutzen, die der Busfahrer händisch anlegt. Das sei nicht Barrierefreiheit, so Aichele. Diese wäre gewährleistet, wenn die Person ohne Hilfe in den Bus komme. Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen seien also nicht dasselbe. Im Berliner Busverkehr würden angemessene Vorkehrungen wahrscheinlich jeden Tag vielfach geleistet, sagte er. Angemessene Vorkehrungen

würden in diesem Fall voraussetzen, dass die Busse mit einer Rampe ausgestattet seien. Das sei eine Investition. Man brauche Schulungen für die Fahrerinnen und Fahrer und, unter Umständen, eine arbeitsrechtlich relevante Anweisung, dass das Anlegen der Rampe zur Arbeit gehöre. Es brauche Problembewusstsein. Die Fahrt dauere durch das händische Bedienen der Rampe länger. Angemessene Vorkehrungen seien also eine Frage von Organisation und Zeit. Es müssten sachliche, personelle und organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden. Die gesetzliche Verankerung im AGG und in Fachgesetzen reiche nicht aus.

Professor Eichenhofer sagte, der Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ sei aus seiner Sicht weiter zu fassen. Es gehe nicht nur um Fragen der Zugänglichkeit. Vielmehr stehe der Begriff im Zusammenhang mit der Diskriminierung selbst, die nicht nur beim Zugang zu Einrichtungen oder Gebäuden eine Rolle spiele, sondern bei Konsum, Arbeit, Bildung oder bei der Wahrnehmung von Gesundheitsdienstleistungen. Die Frage nach den angemessenen Vorkehrungen stelle sich etwa auch, wenn jemand aufgrund einer Behinderung keinen entsprechenden Arbeitsplatz bekomme oder keine entsprechenden Weiterbildungsmöglichkeiten habe. Deswegen sei es verengt, angemessene Vorkehrungen als Facette des Themas Barrierefreiheit zu betrachten, sagte er: „Die Fragen nach angemessenen Vorkehrungen stellen sich auch, aber nicht nur im Zusammenhang mit Barrierefreiheit. Sie stellen sich im gesamten Kontext des Gleichbehandlungsrechts.“

Franziska Faludi vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) stimmte zu, angemessene Vorkehrungen seien nicht nur im Zusammenhang mit Barrierefreiheit zu verstehen. Es gebe allerdings Bereiche, bei denen beides zusammenspiele, so Faludi. Für das BMAS habe Barrierefreiheit einen großen Stellenwert: Je mehr Barrieren beseitigt seien, desto weniger angemessene

Vorkehrungen brauche man. Barrierefreiheit umfasse abstrakt strukturelle Maßnahmen genereller Art; angemessene Vorkehrungen seien Einzelfallmaßnahmen, die erforderlich werden könnten.

Herr Eichenhofer erwiderte, auch Alter sei ein Diskriminierungsmerkmal. Man könne auch Maßnahmen zum Schutz von altersdiskriminierten Menschen wie Weiterbildungsmaßnahmen, entsprechende Urlaubsregelungen, entsprechende Qualifizierung oder Arbeitszeitregelungen als angemessene Vorkehrungen verstehen. Hier spiele der Begriff der Barrierefreiheit aber keine Rolle. Der Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ sei weiter zu verstehen, wiederholte er seine Perspektive: Es handle sich um ein weiteres Konzept.

Valentin Aichele sagte, wenn man das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ aus dem Kontext der Behinderung löse und auf andere Bereiche übertragen wolle, müsse man den Grund für die Notwendigkeit und den Nutzen von Gleichstellung von Menschen anderswo finden als in den Barrieren. Es sei nicht einfach, das Konzept sauber in die rechtlich geleitete Praxis zu überführen.

Eberhard Eichenhofer sagte, in der UN-Behindertenrechtskonvention sei kein Bezug zu Barrieren formuliert. Die angemessenen Vorkehrungen hätten zu tun mit Ungleichbehandlungen und wie man sie rechtlich überwinden könne. „Wenn es nicht um Behinderung geht, sondern um Ungleichbehandlung und deren Überwindung, dann ist klar, wie der Begriff zu verstehen ist. Und dann ist er nicht nur auf ein Merkmal zu beschränken, sondern auf alle Merkmale zu erstrecken.“ Er werbe dafür, den Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“ als Schlüssel für Gleichbehandlung zu verstehen in einer Gesellschaft, in der Menschen nicht gleichbehandelt werden. Dann gehöre der Begriff auch ins Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.

Diskutiert wurde auch über Begrifflichkeiten wie die im Gutachten erwähnte „Opfergrenze“. Angemessene Vorkehrungen zu unterlassen ist demnach dann möglich, wenn sie private Arbeitgeber wirtschaftlich überfordern würden.

Valentin Aichele vom Deutschen Institut für Menschenrechte sagte, der Begriff „Opfergrenze“ gefalle ihm nicht: Wenn etwas eine angemessene Vorkehrung sei, sei es kein Opfer. Wenn ein Staat Regelungen treffe, der Private verpflichtet, über angemessene Vorkehrungen den Genuss der Menschenrechte zu garantieren, sei das ebenfalls kein Opfer. Er denke nicht, dass über diesen Begriff das Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ attraktiv und interessant gemacht werden könne.

Sigrid Arnade von der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland schloss sich an. „Opfergrenze“ sei kein angemessener Ausdruck.

Professor Eichenhofer sagte, der Begriff „Opfergrenze“ sei etwas ungenau. Man könne aus seiner Sicht stattdessen auch mit dem Begriff der Zumutbarkeit arbeiten. Der Begriff „Opfergrenze“ sei höchstens hilfreich, wenn sich „bestimmte Adressaten mit diesen Anforderungen an angemessene Vorkehrungen“ überfordert fühlten. Der Begriff mache klar, dass von den „kleinen Mittelständlern, den Kleinbetrieben, den kleinen Kioskbetreiberinnen und -betreibern, den kleinen Gastwirten und so weiter“ gesellschaftlich etwas verlangt werde, wenn sie angemessene Vorkehrungen zu treffen hätten. Wenn von Seiten der Wirtschaft zu Recht beklagt werde, dass sie mit zusätzlichen Anforderungen belastet werde, sei die Gesellschaft gefragt: „Wenn wir diese Gleichheit haben wollen, kostet das die Gesellschaft etwas. Jeder Einzelne ist gefordert, aber die Gesellschaft insgesamt muss diejenigen, die sie in besonderer Weise in die Pflicht nimmt, vielleicht auch unterstützen.“

Eichenhofer sprach Anja Klie von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände an: Man könne sich Gedanken machen, ob die Opferbereitschaft für die Integration von Men-

schen, die potenziell Opfer von Diskriminierung sein können, zu groß sei. In diesem Fall müsse wohl die Gesellschaft insgesamt dafür auch eine Form der Kompensation schaffen. Die Opfergrenze sei nicht relevant, wenn öffentliche Ausgleichsfonds bereitstünden. Das sei aus seiner Sicht die Lösung des Problems. Dann werde auch das Eigentum nicht überfordert.

In der weiteren Diskussion wurde kritisiert, es sei nicht greifbar, was angemessene Vorkehrungen konkret seien. Es wurde der Bedarf festgestellt, das Konzept, das abstrakt sei, mit Leben zu füllen.

Ein Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) sagte, für viele kleine und mittlere Unternehmen sei nicht klar, was man unter angemessenen Vorkehrungen verstehe. „Es gibt ein relativ hohes Maß an Rechtsunsicherheit“, sagte er. „Was geht, was muss man jetzt schon machen, wie funktioniert das, welche Fördermöglichkeiten gibt es, wer berät, wer ist der richtige Ansprechpartner für welche Hilfsmaßnahmen?“ Durch viele und unterschiedlichste Regelungen gebe es den Eindruck, es herrsche ein „Wirrwarr an Zuständigkeiten“. Zudem gebe es „Angst vor Bürokratie“. Den Informationsstand zu verbessern, sei aus Sicht des DIHK wichtiger, als einen neuen Rechtsanspruch ins Gesetz zu schreiben. Die Unternehmen würden sich nicht querstellen, sondern seien auf der Suche nach Fachkräften und würden gerne mehr Leute einstellen und ausbilden.

Eine Vertreterin des Bundesverbands Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. sagte, Unternehmen würden ihrer Ansicht nach nicht überfordert. Nur, wenn das Konzept Eingang ins Gesetz finde, müssten sie sich auch wirklich damit auseinandersetzen.

Valentin Aichele vom Deutschen Institut für Menschenrechte sagte, es sei wichtig, die Perspektive der DIHK zu verstehen. Der Hinweis, dass es sich bei den „Angemessenen Vorkehrungen“ um ein abstraktes und wenig greifbares Konzept handle, sei relevant. In der Praxis sei das Konzept aber niedrigschwellig. Wenn man auf der Straße

einen blinden Menschen auf seine Nachfrage über die befahrene Straße helfe, dann sei das im technischen Sinn eine angemessene Vorkehrung. Angemessene Vorkehrungen würden in Deutschland täglich tausendfach geleistet und lediglich nicht so bezeichnet. „Wir sind also in Sachen Praxis und Sachen Recht schon viel näher dran, als wir glauben.“ Dennoch gebe es die Notwendigkeit, dieses Konzept fruchtbar zu machen, weil es nach wie vor für viele Menschen ein „Bollwerk der Barrieren“ gebe. Im Kern gehe es um das, was in einer an Solidarität und Integration von Fachkräften ausgerichteten Gesellschaft selbstverständlich sei. Deshalb verstehe er nicht, warum es nicht geregelt werden solle: „Warum muss es denn im Gerüst einer Freiwilligkeit bleiben?“

Eberhard Eichenhofer sagte, Gesetzgebung sei nicht mit der Verabschiedung eines Gesetzes abgeschlossen. Gesetzgebung, vor allem sozial gestaltende Gesetzgebung, beginne mit dem Gesetzgebungsakt erst. Abstrakte Begriffe würden in langen Verhandlungen, im politischen Prozess, in der Verwaltung, im Gespräch mit der Zivilgesellschaft und auch unter Beteiligung der Gerichte geklärt. So sei es auch beim AGG gewesen. Als es geschaffen worden sei, „war die gesamte Rechtswissenschaft der Meinung, das ist alles Kokoloeres“. Heute habe man dank der Beschäftigung damit eine relativ klare Vorstellung davon, wofür das Gleichbehandlungsgesetz gut sei. So verhalte es sich auch mit dem Begriff der „Angemessenen Vorkehrungen“: „Wenn wir den Begriff ins Recht einfügen und mit ihm zu arbeiten beginnen, haben wir eine konkrete Vorstellung davon, welche praktische Wirkungen er hat.“ Durch die Einfügung des Begriffs ins AGG werde der Diskurs darüber, was Gleichbehandlung sei und solle, anders geführt. „Das ist die Innovation“, so Eichenhofer.

Der Repräsentant des Deutschen Industrie- und Handelskammertags wiederholte seine Einschätzung, für die Unternehmen bedeute das Rechtsunsicherheit. Die Frage „Was muss ich machen?“ könne nicht klar beantwortet werden. Das sei die Schwierigkeit, die in der Praxis auftrete. Deswegen wäre es seiner Ansicht nach wichtig, konkrete

Beispiele zu haben, was das Konzept „Angemessene Vorkehrungen“ bedeute.

„Gerade im Bereich des Arbeitslebens sind wir eigentlich schon einen Schritt weiter“, antwortete Klemens Kruse von der Bundesfachstelle Barrierefreiheit. Was hier angemessene Vorkehrungen seien, sei schon geregelt. Er sagte, bei angemessenen Vorkehrungen handle es sich zum Teil um ganz einfache Dinge wie die Untertitelung einer DVD oder darum, den Zugang zu einer Bäckerei zu gewährleisten. Die Beispiele seien allerdings sehr vielfältig.



Wolf Arne Frankenstein von der Universität Kassel sagte, weil es bei angemessenen Vorkehrungen um personenzentrierte substanzielle Gleichheit gehe, werde man nie von vornherein alle Fälle beschreiben können, die infrage kommen. In Österreich habe man jedoch konkrete Bedingungen beispielhaft ins Gesetz geschrieben, etwa zu Fragen der damit verbundenen wirtschaftlichen Belastung.

Michael Richter von der rbm (Rechte behinderter Menschen) gGmbH sagte, man müsse aufklären, was angemessene Vorkehrungen seien und was nicht. Zu dem Beispiel der Braillezeile am Arbeitsplatz, die Sigrid Arnade in ihrem Referat beispielhaft aufgeführt hatte, sagte er, es komme vor, dass etwas zwar eigentlich gehen würde, die Sicherheitsbeauftragten von Unternehmen aber von vornherein sagen würden, es könnte sich um ein Sicherheitsrisiko handeln. Eine angemessene Vorkehrung wäre, so Richter, wenigstens zu untersuchen, ob es wirklich ein Risiko sei.

Sigrid Arnade von der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland sagte: Um existierende Verständnisfragen zu klären, halte sie es für sinnvoll, wenn Bund und Länder Schulungsprogramme bereitstellten. Auch eine Broschüre mit Beispielen wäre sinnvoll, sagte sie.



Franziska Faludi vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sagte, es gebe schon länger Schulungsprogramme. Diese würden auch kontinuierlich ausgebaut – nicht nur für die Bundesministerien, sondern auch für den nachgeordneten Bereich. Es gebe Seminare, das Thema

sei im Studium verankert, überlegt werde, wie es in der Ausbildung stärker verankert werden könne. Es gebe auch schon viel Informationsmaterial. Das Thema konkurriere allerdings mit anderen Themen, zu denen ebenfalls viele Veranstaltungen angeboten würden. Wichtig sei, dass die Informationen zur Verfügung stünden, wenn eine praktische Lösung für ein konkretes Problem gesucht werde, zum Beispiel im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens, sagte sie.

Mehreren Teilnehmenden war es schließlich wichtig, festzuhalten, dass es beim Konzept der „Angemessenen Vorkehrungen“ „nicht nur um Verhinderung von Diskriminierung geht, sondern um das Gebot, etwas zu tun, wenn die Gefahr besteht, dass diskriminiert wird“, wie Moderatorin Susanne Lörx zusammenfasste.

Wolf Arne Frankenstein von der Universität Kassel sagte, die Fragestellung müsse lauten, wie weit dieses Gebot angemessener Vorkehrungen reichen soll und ob ein konkreter Rechtsanspruch bestehen sollte, der auch einklagbar sei. Michael Richter von der rbm (Rechte behinderter Menschen) gGmbH sagte, es handle sich um einen Handlungsauftrag: Es sei etwas zu tun, man dürfe nicht unbeteiligt danebenstehen, sondern müsse schauen: „Was kann ich Angemessenes tun, was mir auch zumutbar ist?“

Verabschiedung

Bernhard Franke **Antidiskriminierungsstelle des Bundes**

Bernhard Franke sagte, er danke für die engagierte Diskussion. „Was wir mitnehmen ist, dass es über dieses Konzept ‚Angemessene Vorkehrungen‘ mehr Wissen und mehr Kenntnisse geben muss.“ Man werde überlegen, wie man beitragen könne, „diesen Begriff im Rahmen unserer Öffentlichkeitsarbeit aufzufächern und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen“, sagte er.

Die Auffassung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sei, dass „Angemessene Vorkehrungen“ im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz verankert werden sollten. „Im Koalitionsvertrag sehen wir einen Ansatzpunkt, dass die Bundesregierung zu einer gesetzlichen Regelung kommt“, sagte er. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes würde, so Franke, bei der weiteren Arbeit gerne weiter als unabhängiger Partner der Bundesregierung fungieren.

Impressum

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeberin:

Antidiskriminierungsstelle des Bundes
11018 Berlin

www.antidiskriminierungsstelle.de

Kontakt:

Tel.: +49(0) 30 18555-1855

Fax: +49(0) 30 18555-41865

Juristische Erstberatung: Mo. bis Fr., 13–15 Uhr, Mi. und Fr., 9–12 Uhr

E-Mail: beratung@ads.bund.de

Allgemeine Anfragen: Mo. bis Fr., 9–12 Uhr und 13–15 Uhr

E-Mail: poststelle@ads.bund.de

Satz & Layout: www.zweiband.de

Stand: Mai 2019