



Forderungspapier des DBR

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz im Interesse von Menschen mit Behinderungen teilhabeorientiert weiterentwickeln

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD 2018 sieht eine Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) vor.¹ Allerdings ist noch immer keine Umsetzung erfolgt. Der DBR fordert die AGG-Reform jetzt zügig anzugehen, um inklusive Teilhabe für Menschen mit Behinderungen auch im zivilrechtlichen Bereich noch rechtzeitig vor Ende der Legislaturperiode spürbar zu verbessern.

1. Barrierefreiheit voranbringen – stufenweise Umsetzung ermöglichen

Bei der Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) 2016 wurde die Verpflichtung zur Barrierefreiheit im privatwirtschaftlichen Bereich nicht angegangen. Auch bei der Umsetzung der EU-Richtlinie über barrierefreie Websites (Richtlinie (EU) 2016/2102) wurde das Thema nicht grundlegend angegangen. Ob der deutsche Gesetzgeber die Chancen auf Verbesserungen durch den European Accessibility Act² nutzt, ist noch nicht absehbar. Der DBR fordert die notwendigen Weiterentwicklungen jetzt mit einer AGG-Reform ein.

Die Träger öffentlicher Gewalt sind – im Gegensatz zu privaten Unternehmen und Organisationen (im Folgenden: private Anbieter) – nach dem BGG bereits zur Herstellung von Barrierefreiheit verpflichtet³. Ob Güter und Dienstleistungen von privaten Anbietern oder von öffentlichen Trägern angeboten werden, ist für die Menschen im Alltag jedoch oft kaum erkennbar und zweit-rangig – um gleichberechtigt teilzuhaben, sind sie in jedem Fall auf Barrierefreiheit angewiesen.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, Zeile 4363-4366: „Im Rahmen der Weiterentwicklung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) werden wir prüfen, wie Private, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, angemessene Vorkehrungen umsetzen können. Ein erster Schritt wird den Gesundheitssektor betreffen.“

² <https://www.deutscher-behindertenrat.de/ID255536>

³ Seit 2018 sind die Verpflichtungen zur Barrierefreiheit aufgrund der EU-Webseitenrichtlinie für einen sehr kleinen Teil privater Anbieter („Öffentliche Stellen“) lediglich im Bereich der Informationstechnik erweitert worden.

Zu Recht lehnt daher auch die UN-Behindertenrechtskonvention eine Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Anbietern ab; der UN-Fachausschuss hat dies mehrfach bekräftigt („...goods, products and services [...] must be accessible to all, regardless of whether they are owned and/or provided by a public authority or a private enterprise“).

Der DBR erneuert daher seine Forderung⁴, **private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen**, die öffentlich angeboten werden, zu verpflichten diese barrierefrei anzubieten sowie Gebäude, sonstige Anlagen, Informationsverarbeitungssysteme, Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen barrierefrei zu gestalten. Die gesetzliche Pflicht hierzu sollte im AGG normiert werden. Zugleich ist die Missachtung dieser Pflicht als Benachteiligung (§ 3 AGG) zu definieren.

Der DBR ist sich bewusst, dass die generelle Pflicht zur Barrierefreiheit private Anbieter vor Herausforderungen stellt. Daher befürwortet der DBR ein abgestuftes Konzept, das die Anforderungen zur Umsetzung der (abstrakten) Pflicht zur Barrierefreiheit konkretisiert:

- a) Bestehen **fachliche Standards** zur Barrierefreiheit, sind diese bei der Umsetzung von Barrierefreiheit verpflichtend zu beachten. Solche bestehen z. B. bereits für den Baubereich als DIN-Normen. Für den IT-Bereich existieren u. a. Standards mit den Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.1) sowie weiteren internationalen Richtlinien. Hierauf müssen gesetzliche Pflichten aufbauen.
- b) Soweit noch keine fachlichen Standards zur Barrierefreiheit bestehen, sollten Unternehmensverbände und andere Organisationsverbände auf deren Entwicklung und Einführung durch **Normungsinstitutionen** hinwirken und hierfür verbindliche Fristen aufstellen. Wichtig ist, dabei Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände einzubeziehen. Auch die Fachstelle Barrierefreiheit sollte eingebunden werden.
- c) Soweit fachliche Standards noch nicht vorliegen, sollten private Anbieter in **Zielvereinbarungen** mit Verbänden verbindlich festlegen, wie sie Barrierefreiheit für sich konkret umsetzen werden. § 5 BGG sollte insoweit mit dem AGG verknüpft werden. Der Abschluss von Zielvereinbarungen sollte immer dann für private Anbieter verpflichtend sein, soweit sie auf angemessene Vorkehrungen abzielen, die vorhersehbar für eine Vielzahl von Einzelfällen Barrieren abbauen sollen. Im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sind angemessene Vorkehrungen „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige und unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte [...] ausüben können“ (vgl. hierzu auch nachfolgender Abschnitt). Die Verweigerung einer solchen Zielvereinbarung, insbesondere zu angemessenen Vorkehrungen, sollte zugleich als Indiz für eine Benachteiligung im Sinne des AGG anerkannt werden.

⁴Vgl. DBR-Eckpunktepapier vom August 2014, abrufbar unter:
<http://www.deutscher-behindertenrat.de/mime/00087477D1425293851.pdf>

- d) In gleicher Weise können auch **Inklusionsvereinbarungen** nach § 166 SGB IX zu mehr Barrierefreiheit genutzt werden. Denn Arbeitsplätze für behinderte Arbeitnehmer/-innen sind oft auch Orte, an denen private Anbieter Waren und Dienstleistungen öffentlich anbieten. An den Vereinbarungen zur Barrierefreiheit sollten dann jedoch nicht nur Arbeitgeber und Schwerbehindertenvertretungen arbeiten, sondern auch Verbände behinderter Menschen einbezogen sein. Auch die – einzelfallbezogenen – Arbeitgeberpflichten nach § 164 SGB IX sollten zu mehr genereller Barrierefreiheit beitragen.
- e) Nicht zuletzt könnten auch Ergebnisse eines **Schlichtungsverfahrens** nach § 16 BGG die Pflicht zur Barrierefreiheit konkretisieren. Dafür muss jedoch die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf private Anbieter ausgeweitet werden; Schlichtungsverfahren nach dem BGG sollten sich auch auf die Schaffung angemessener Vorkehrungen durch Private beziehen können; § 16 BGG sollte insoweit mit dem AGG verknüpft werden.

Zugleich muss das AGG Anreize setzen, um das o. g. Konzept zu verwirklichen. Hierfür schlägt der DBR vor, dass es bereits als Indizienbeweis nach § 22 AGG gilt, wenn private Anbieter gegen branchenspezifische fachliche Standards bzw. gegen eine getroffene Zielvereinbarung verstoßen, aber auch wenn sie sich weigern, Zielvereinbarungsverhandlungen nach § 5 BGG aufzunehmen bzw. diese – wenn sie auf die Herstellung angemessener Vorkehrungen gerichtet sind – binnen einer festgelegten Frist abzuschließen, wenn private Anbieter Inklusionsvereinbarungen nicht umsetzen oder einen angenommenen Schlichtungsvorschlag nicht beachten. In diesen Fällen trüge dann der private Anbieter die volle **Beweislast**, dass ein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot gegenüber einer Person mit Behinderung im Einzelfall nicht vorlag. Damit würde das AGG Anreize setzen, Barrierefrei-Standards zu schaffen und einzuhalten.

Um die Pflicht zur Barrierefreiheit durchzusetzen, bedarf es zudem verbindlicher Zeitvorgaben. Der DBR hält eine verbindliche **Umsetzungsfrist von vier Jahren, also konkret** das Jahr 2024, insbesondere für die Beachtung und Schaffung fachlicher Standards zur Barrierefreiheit für sachgerecht, sofern nicht spezialgesetzlich frühzeitigere Fristen normiert sind. Zielvereinbarungen sollten zwei Jahre nach ihrer Anmeldung verpflichtend abgeschlossen werden. Bei der Erarbeitung von Standards sind die Organisationen von Menschen mit Behinderung zu beteiligen und die ihnen entstehenden Kosten zu erstatten.

Mit seinem abgestuften Konzept zur Umsetzung von Barrierefreiheit bei privaten Anbietern von Gütern und Dienstleistungen trägt der DBR dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** Rechnung. Mit diesem Ziel befürwortet der DBR überdies effektive Anreizmechanismen, die Bereitstellung unterstützender Ressourcen und Fördermittel sowie die Schaffung von Siegeln, da dies die privaten Anbieter in der Umsetzung von Barrierefreiheit wirksam unterstützen kann.

2. Recht auf angemessene Vorkehrungen im AGG verankern

Unabhängig von gesetzlichen Pflichten zur – stufenweisen – Herstellung von Barrierefreiheit müssen private Anbieter von Produkten und Dienstleistungen verpflichtet werden, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, um Barrieren im Einzelfall auszuräumen. Die Versagung dieser Vorkehrungen ist als Diskriminierungstatbestand in § 7 und 19 AGG zu normieren.

Bei der **Definition** der angemessenen Vorkehrungen ist an § 7 Abs. 2 BGG anzuknüpfen. Danach sind angemessene Vorkehrungen Maßnahmen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben kann.

Diese Definition berücksichtigt ausreichend die **Interessen der privaten Anbieter**, aber auch der Allgemeinheit: Sind geforderte Anpassungen unverhältnismäßig oder stellen sie eine unbillige Belastung dar, können sie nicht als angemessene Vorkehrung eingefordert und ihre Verweigerung nicht als Diskriminierung gerügt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass verhältnismäßige und nicht unbillige Anpassungen verlangt und ihre Verweigerung als Diskriminierung geahndet werden können, ohne dass sich die (privaten) Anbieter auf Rechtfertigungsgründe berufen können. Der Rückgriff auf § 20 AGG (zulässige unterschiedliche Behandlung) sollte daher für den Bereich der angemessenen Vorkehrungen eingeschränkt werden.

Der DBR sieht, dass angemessene Vorkehrungen im Einzelfall sehr unterschiedlich ausfallen können: das Anlegen einer temporären Rampe aber auch die dauerhafte Beseitigung einzelner Stufen, das Bereitstellen von Filmen mit Untertiteln, Audiodeskription und in Gebärdensprache, das Übersetzen von Texten in leichter Sprache, das Bereitstellen von Vergrößerungssoftware, die Möglichkeit, eine Prüfung unter modifizierten Bedingungen abzulegen etc. Der Americans with Disabilities Act (ADA) mit seinem umfassenden Ansatz zeigt seit vielen Jahren die **Notwendigkeit und Machbarkeit einer gesetzlichen Verankerung**.

3. Novellierung der Rechtfertigungstatbestände – Gefahrenabwehr darf kein pauschaler Ausschlussgrund sein

Menschen mit Behinderungen werden immer wieder von Leistungen und Angeboten ausgeschlossen – die privaten Anbieter geben als Grund pauschal mögliche Gefahren oder Schäden an, z. B. werden blinde und gehörlose Menschen oft von Fahrgeschäften auf Jahrmärkten und in Freizeitparks ausgeschlossen. § 20 AGG ermöglicht dies.

Zwar sind die Vermeidung von Gefahren und die Verhütung von Schäden als sachgerechter Grund für eine unterschiedliche Behandlung durchaus anzuerkennen. Der DBR fordert jedoch, dass Anbieter von Dienstleistungen bzw. Gütern konkret darlegen und begründen müssen, welche Gefahren sie sehen und welche Vorkehrungen sie zudem getroffen haben, um behinderten Menschen gleichwohl Zugang zu den Leistungen und Angeboten zu ermöglichen, indem sie drohende Gefahren bzw. Schäden auf andere Art abwenden. Überdies darf nicht jede Gefahr den Leistungsausschluss zulasten behinderter Menschen begründen, sondern nur erhebliche Gefahren für Leib und Leben. Eine unabhängige Stelle, vergleichbar der durch § 13 Abs. 3 BGG eingerichteten Überwachungsstelle, könnte die Überwachung und Durchsetzung dieser Regelungen unterstützen.

Ziel muss sein, dass Menschen mit Behinderung das Recht haben, genauso wie Menschen ohne Behinderung selbst zu entscheiden, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen und welche Risiken sie dafür ggf. eingehen. Ein pauschaler Leistungsausschluss mit Verweis auf drohende Gefahren sollte nicht (mehr) zulässig sein. Allenfalls versicherungsmathematisch fundierte Risiken, die die privaten Anbieter zuvor erhoben und dargelegt haben müssen, sollten berücksichtigt werden dürfen.

4. Rechtsdurchsetzung stärken

Die Klagemöglichkeiten nach dem AGG müssen erweitert werden. Der DBR fordert die Schaffung eines Verbandsklagerechts im AGG, damit nicht nur Betroffene selbst, sondern auch Verbände Missstände öffentlich machen und Abhilfe gerichtlich einfordern können. Insoweit ist § 23 AGG zu erweitern.

Antidiskriminierungsverbände und Verbände im Sinne von § 14 BGG sollten ein echtes Verbandsklagerecht sowie die Möglichkeit erhalten, AGG-Ansprüche von Betroffenen im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen. Mit der Verbandsklage und der Prozessstandschaft sollten nicht nur Diskriminierungstatbestände gerügt, sondern auch die Pflicht zur Barrierefreiheit sowie zur Schaffung angemessener Vorkehrungen durchgesetzt werden können. Insoweit müssen nach dem AGG sowohl eine Unterlassungsklage, eine Klage auf Vornahme einer bestimmten Leistung/eines Tuns als auch eine Fortsetzungsfeststellungsklage statthaft sein. Rechtsmittelfonds, wie sie aus dem Natur- und Umweltschutzbereich bekannt sind, leisten einen wesentlichen Beitrag, damit die Verbandsklage in der Praxis zum Einsatz kommen kann und die Verbände behinderter Menschen dieses öffentliche Interesse tatsächlich wahrnehmen können.

Zudem ist das AGG als Verbraucherschutzgesetz anzuerkennen und in § 2 Unterlassungsklagegesetz (UKIG) aufzunehmen. Das ermöglicht Verbandsklagen nach UKIG und stärkt den Verbraucherschutz.

Die Klagefristen nach dem AGG sind überdies zu verlängern. Bislang muss nach § 15 Abs. 4 AGG ein Anspruch auf Entschädigung bzw. Schadensersatz wegen Verstößen des Arbeitgebers gegen das Benachteiligungsverbot binnen einer Frist von 2 Monaten schriftlich geltend gemacht werden. Diese Frist ist deutlich zu kurz. Sie verhindert wirksamen gerichtlichen Schutz gegen Benachteiligungen. Je stärker die erlebte Diskriminierung und damit einhergehende Persönlichkeitsverletzung, desto länger ist die Zeit, die Geschädigte für die Verarbeitung brauchen, bevor sie klagen können. Hier dürfen kurze Fristen nicht den Rechtsschutz verkürzen. Der DBR fordert daher eine Erweiterung der Klagefrist von 2 auf mindestens 6 Monate.

Neben der Stärkung des gerichtlichen Rechtsschutzes muss bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot aufgrund von Behinderung nach dem AGG eine niedrighschwellige Beschwerdemöglichkeit geschaffen werden. Dazu ist die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG zu erweitern. Diese Schlichtungsstelle verfügt bereits über das Knowhow in Bezug auf Fragen der Barrierefreiheit und der angemessenen Vorkehrungen.

5. Erweiterung des geschützten Personenkreises

Im Hinblick auf die Diskriminierungsgründe sollte der Katalog in § 1 AGG erweitert werden. Es sollte klargestellt werden, dass chronisch erkrankte Menschen zu den Menschen mit Behinderungen nach § 2 SGB IX gehören und in den Schutz des AGG einbezogen sind. Zudem ist der Katalog auch auf den sozialen Status zu erstrecken, der oft eng mit dem Merkmal „Behinderung“ verbunden ist.

Neben vorhandenen Behinderungen sind zudem auch drohende bzw. zukünftige Behinderungen, wie im SGB IX bereits verankert, in den Schutzbereich einzubeziehen, soweit es nicht schon durch die Rechtsprechung erfolgt ist, um effektiven Diskriminierungsschutz zu ermöglichen. Im Interesse insbesondere der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist überdies der Diskriminierungsschutz auf Angehörige zu erstrecken (assoziierte Diskriminierung gemäß EuGH⁵).

Berlin, den 3. Dezember 2020

⁵ Sog. Coleman-Entscheidung des EuGH vom 17.07.2008 – C 303/06)