

Stellungnahme der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

**Zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend:**

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien über
Standards für Gleichbehandlungsstellen**

14.10.2024

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe setzt sich seit über 60 Jahren als Selbsthilfevereinigung, Eltern- und Fachverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien ein. In knapp 500 Orts- und Kreisvereinigungen, 16 Landesverbänden und rund 4.500 Diensten und Einrichtungen der Lebenshilfe sind etwa 170.000 Mitglieder aktiv. Die Ziele der Lebenshilfe sind umfassende Teilhabe und Inklusion sowie die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in Deutschland.

A. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem o. g. Referentenentwurf (RefE) Stellung zu nehmen.

Mit dem Entwurf sollen die Richtlinien EU-2024/1499 und EU-2024/1500 umgesetzt werden. Im Zuge dessen wird im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) u. a. die Einrichtung einer Schlichtungsstelle vorgesehen. Außerdem sollen Antidiskriminierungsverbände Betroffene künftig bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte aus dem AGG im Wege der Prozessstandschaft unterstützen dürfen. Beide Änderungen stellen eine Verbesserung der bisherigen Rechtsschutzmöglichkeiten dar und werden insoweit begrüßt. Allerdings ist es bedauerlich, dass sich der Entwurf damit begnügt, nur die Möglichkeit einer Prozessstandschaft einzuführen und daneben nicht auch ein Verbandsklagerecht vorsieht.

Angesichts der fortgeschrittenen Legislatur kritisiert die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. außerdem ausdrücklich, dass die Bundesregierung die Änderungen des AGG im Zuge der Richtlinienumsetzung nicht zum Anlass nimmt, ihr Versprechen aus dem Koalitionsvertrag einzuhalten. Dort heißt es auf S. 61:

„Wir wollen, dass Deutschland in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens (...) barrierefrei wird. (...). Dazu überarbeiten wir unter anderem das Behindertengleichstellungsgesetz und das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.“ Weiter heißt es: *„Wir verpflichten in dieser Wahlperiode private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist zum Abbau von Barrieren oder, sofern dies nicht möglich oder zumutbar ist, zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen.“*

Bisher wurden aber weder das AGG noch das Behindertengleichstellungsgesetz oder das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz überarbeitet, um diese Ziele zu erreichen.

Schließlich hätten im Zuge des Gesetzgebungsvorhabens auch die weiteren Schutzlücken des AGG, die bereits in der Evaluation aus dem Jahr 2016 aufgezeigt wurden, geschlossen werden können (vgl. Büro für Recht und Wissenschaft GbR, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, 2016). So hätten bspw. die sehr kurzen Fristen zur Geltendmachung von Ansprüchen aus dem AGG verlängert werden können. Diese betragen derzeit nur zwei Monate. Auch diesbezüglich bleibt der Gesetzgeber weiterhin untätig.

B. Im Einzelnen

1. Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen

(Art. 1 Nr. 3 RefE - § 25 Abs. 4 AGG-neu)

In § 25 Abs. 4 AGG-neu wird vorgesehen, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) „wirksame Maßnahmen und angemessene Vorkehrungen trifft, um einen gleichen und barrierefreien Zugang zu gewährleisten.“

Dies sollte aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. für eine öffentliche Beratungsstelle, die insbesondere auch Menschen mit Behinderung berät, absolute Grundvoraussetzung sein. Die Regelung ist insofern zu begrüßen, sollte aber ggf. noch zwingender formuliert werden:

„Die Leistungen der Antidiskriminierungsstelle sind barrierefrei zur Verfügung zu stellen. Sofern dies nicht möglich ist, sind angemessene Vorkehrungen zu ergreifen, um die Zugänglichkeit im Einzelfall zu ermöglichen.“

Außerdem sollten hierfür ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zwar sieht der Referentenentwurf auf S. 18 Finanzmittel für die Herstellung eines barrierefreien Zugangs zu Leistungen der ADS vor und schlüsselt diese nach den einzelnen Posten auf. Insoweit dürfte sich die vorgesehene Finanzierung einer längeren Beratungsdauer und die Umstellung der Website auf einfache Sprache für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung positiv auswirken. Dies ist für eine barrierefreie Unterstützung dieses Personenkreises aber kaum ausreichend. Daher sollten weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zum einen, um regelmäßige Schulungen des beratenden Personals in Leichter Sprache zu finanzieren und zum anderen, um Informationsmaterialien in Leichter Sprache zu erarbeiten und regelmäßig zu aktualisieren.

Neben diesen erforderlichen Nachbesserungen ist es aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. höchst problematisch, dass nur in Bezug auf die Leistungen der ADS eine Pflicht zur Barrierefreiheit und zum Ergreifen von angemessenen Vorkehrungen geregelt werden soll.

Angesichts der fortgeschrittenen Legislatur hätte die Bundesregierung dieses Gesetzgebungsverfahren nutzen müssen, um auch private Anbieter von Waren und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit und zum Ergreifen von angemessenen Vorkehrungen i. S. d. § 7 Abs. 2 Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) zu verpflichten. Ein Verstoß gegen diese Pflicht muss zudem als Benachteiligung i. S. d. § 3 AGG definiert werden und damit dem Benachteiligungsverbot des § 7 AGG unterfallen.

Nur so kann gewährleistet werden, dass Menschen mit Behinderung gleichermaßen am Leben teilhaben können und nicht durch Zugangsbarrieren ausgeschlossen und damit diskriminiert werden. Die Anpassung wäre außerdem erforderlich, um den Koalitionsvertrag einzuhalten. (s.o.). Hinzu kommt, dass entsprechender Handlungsbedarf bereits in der Evaluation des AGG aus dem Jahr 2016 aufgezeigt wurde und auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung Deutschland im Rahmen des Staatenprüfungsverfahrens 2023 zum wiederholten Mal aufgefordert hat, entsprechende Regelungen zu treffen (vgl. Büro für Recht und Wissenschaft GbR, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, 2016, S. 33 ff., UN-Fachausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands, S. 4).

2. Rechtsschutz - Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände (Art. 1 Nr. 2b) RefE - § 23 Abs. 3 AGG-neu)

In § 23 Abs. 3 AGG-neu ist eine Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände vorgesehen. Künftig besteht die Möglichkeit, dass diese im Fall einer Diskriminierung die Rechte von Betroffenen auf deren Wunsch hin gerichtlich geltend machen können.

Dies wird begrüßt. Allerdings wäre die Einführung eines zusätzlichen Verbandsklagerechts vorzugswürdiger. Im Wege der Prozessstandschaft können Verbände gerichtliche Verfahren nur im konkreten Fall einer Diskriminierung und auf Wunsch der diskriminierten Person führen. Demgegenüber ginge ein Verbandsklagerecht weiter. Denn es gäbe Verbänden die Möglichkeit, auch unabhängig von der Beauftragung durch Betroffene gegen Rechtsverstöße im öffentlichen Interesse zu klagen. Zum Vergleich: Auch das BGG sieht sowohl die Möglichkeit der Prozessstandschaft als auch der Verbandsklage vor (§§ 14, 15 BGG).

Zudem sollte klargestellt werden, dass es sich bei den Verbänden i. S. d. § 15 BGG, die insbesondere Menschen mit Behinderung unterstützen und für die Verbandsklage nach dem BGG bereits anerkannt sind, auch um Antidiskriminierungsverbände i. S. d. § 23 AGG handelt.

Neben der Einführung der Verbandsklage sollte außerdem erwogen werden, einen Rechtsmittelfonds für entsprechende Klagen vorzusehen. 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 dieses öffentliche Interesse tatsächlich wahrnehmen können.

3. Geltendmachung von Ansprüchen (Art. 1 Nr. 1 RefE - § 15 Abs. 4 AGG-neu)

In § 15 Abs. 4 AGG-neu wird vorgesehen, dass die schriftliche Geltendmachung eines Anspruchs auf Schadensersatz und Entschädigung wegen Verstoßes gegen das arbeitsrechtliche Benachteiligungsverbot einem Antrag bei der neu eingerichteten Schlichtungsstelle gleichsteht. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, sollte aber auch für Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung wegen Verstoßes gegen das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot gem. § 21 AGG vorgesehen werden. Außerdem sollte die wirksame Geltendmachung mittels Antrags bei der Schlichtungsstelle nicht davon abhängen, dass diese den Antrag der Antragsgegner*in auch demnächst zustellt (so derzeit in § 27c Abs. 3 S. 4 AGG-neu vorgesehen). Bliebe es bei dieser geplanten Regelung, würde der Antragssteller*in das Risiko der verspäteten Weiterleitung übertragen. Diese Übertragung ist unzumutbar, da Antragssteller*innen keinen Einfluss auf die Arbeit der Schlichtungsstelle und damit auf die rechtzeitige Weiterleitung nehmen können aber im Falle der verspäteten Weiterleitung ihre Ansprüche verlieren würden.

Problematisch ist zudem, dass anlässlich der Änderung nicht auch die sehr kurzen Geltendmachungsfristen verlängert werden. Bislang müssen Ansprüche nach § 15 und § 21 AGG binnen einer Frist von zwei 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.

Die Geltendmachungsfristen müssen daher auf zwölf Monate, mindestens aber auf sechs Monate verlängert werden. Letzteres entspräche auch den Empfehlungen der Evaluation des AGG aus dem Jahr 2016 (vgl. Büro für Recht und Wissenschaft GbR, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, 2016, S. 7 f.).

4. Abgabe von Stellungnahmen im gerichtlichen Verfahren (Art. 1 Nr. 4d) RefE - § 27 Abs. 5 AGG-neu)

In § 27 Abs. 5 AGG – neu wird die ADS ermächtigt, in gerichtlichen Verfahren zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung Stellungnahmen abzugeben. Hiermit wird Art. 10 Abs. 2 EU-Richtlinie 2024/1499 umgesetzt. Es fragt sich aber, ob dies

ausreichend ist. Denn gem. Art. 10 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 EU-Richtlinie 2024/1499 sollten Gleichbehandlungsstellen zusätzlich wenigstens eines der folgenden Rechte haben:

„a) das Recht, im Namen eines oder mehrerer Opfer ein Gerichtsverfahren einzuleiten,

b) das Recht, zur Unterstützung eines oder mehrerer Opfer an Gerichtsverfahren teilzunehmen, oder

c) das Recht, Gerichtsverfahren im eigenen Namen einzuleiten, um das öffentliche Interesse zu schützen“

Hier wäre es aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. am effektivsten, die ADS zu ermächtigen, Gerichtsverfahren im eigenen Namen einzuleiten, um das öffentliche Interesse zu schützen. Zumindest aber sollte die ADS mit einer der zuvor aufgezählten Kompetenzen ausgestattet werden, um die EU-Richtlinie 2024/1499 vollständig umzusetzen.

5. Schlichtungsstelle (Art. 1 Nr. 5 RefE - § 27 b), § 27c) AGG-neu)

In § 27b AGG-neu wird die Einrichtung einer Schlichtungsstelle vorgesehen. Hierdurch haben Betroffene die Möglichkeit, sich im Rahmen eines niedrigschwelligen und kostenlosen Verfahrens gegen Diskriminierung zu wehren und ihre Ansprüche aus dem AGG geltend zu machen.

Dies wird ausdrücklich begrüßt. Positiv bewertet wird außerdem, dass die Teilnahme am Schlichtungsverfahren von Antragssteller*in und Antragsgegner*in verpflichtend ist. Dies ist notwendige Voraussetzung für die effektive Arbeit einer solchen Stelle. Zudem fördert es die Akzeptanz der Schlichtungsergebnisse und führt zu einer vertieften inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Anliegen der Betroffenen.

Es sollte aber in Anlehnung an die Regelung zur Schlichtungsstelle im BGG gewährleistet sein, dass die Kommunikation mit der Schlichtungsstelle barrierefrei möglich ist (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 5 BGG), da insbesondere auch Menschen mit Behinderung zu dem Personenkreis der potentiellen Antragssteller*innen gehören. Schließlich sollten auch Antidiskriminierungsverbände ein Schlichtungsverfahren einleiten können (vgl. § 16 Abs. 3 BGG).

6. Rückmeldepflicht auf Stellungnahmen der ADS (Art. 1 Nr. 6d) RefE - § 28 Abs. 5 AGG-neu)

In § 28 Abs. 5 AGG-neu werden die Bundesministerien sowie sonstige Bundesbehörden und öffentlichen Stellen verpflichtet, auf Stellungnahmen der ADS eine Rückmeldung zu geben.

Dies wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings werden nur die Stellungnahmen der ADS veröffentlicht. Eine Veröffentlichung der hierauf ergangenen Rückmeldungen ist bislang nicht vorgesehen. Dies sollte nachgeholt werden, da die Tätigkeit und die Entscheidungen der Bundesregierung so transparenter und nachvollziehbarer werden.

7. Weiterer Änderungsbedarf des AGG

Neben den zuvor angeführten erforderlichen Anpassungen, die bereits im Zusammenhang mit den im Referentenentwurf geplanten Änderungen stehen, sind auch die im Folgenden aufgeführten weiteren Änderungen erforderlich, um einen umfassenden Diskriminierungsschutz zu gewährleisten.

a. Rechtfertigungsgründe anpassen

Die zulässigen Gründe für eine Ungleichbehandlung i. S. d. § 20 AGG müssen so formuliert werden, dass behinderte Menschen wegen einer vorgeschobenen Gefahrenabwehr nicht länger von Angeboten ausgeschlossen werden. Diesem Personenkreis wird immer wieder mit dem pauschalen Hinweis auf mögliche Gefahren oder Schäden der Zugang zu Leistungen und Angeboten verwehrt, zum Beispiel werden blinde, gehörlose oder kognitiv beeinträchtigte Menschen oft von Fahrgeschäften auf Jahrmärkten und in Freizeitparks ausgeschlossen. § 20 AGG ermöglicht dies.

Zwar ist die Verhütung von Gefahren und Schäden als sachgerechter Grund für eine unterschiedliche Behandlung durchaus anzuerkennen. Aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. sollten Anbieter von Dienstleistungen bzw. Gütern aber 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.

b. Erweiterung des geschützten Personenkreises

Um einen umfassenden und lückenlosen Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten, sollte der Katalog der Diskriminierungsgründe in § 1 AGG erweitert werden:

- Es sollte klargestellt werden, dass chronisch erkrankte Menschen zu den Menschen mit Behinderung nach § 2 SGB IX gehören und in den Schutz des AGG einbezogen sind.
- Neben vorhandenen Behinderungen sind zudem auch drohende bzw. zukünftige Behinderungen, wie im SGB IX bereits verankert, in den Schutzbereich einzubeziehen, soweit dies nicht schon durch die Rechtsprechung erfolgt ist.
- Zudem ist der Katalog auch auf den sozialen Status zu erstrecken, der oft eng mit dem Merkmal „Behinderung“ verbunden ist.
- Überdies ist im Interesse insbesondere der Eltern von Kindern mit Behinderung der Diskriminierungsschutz auf Angehörige zu erstrecken (assoziierte Diskriminierung).
- Schließlich sind auch Menschen mit familiären Fürsorgepflichten in den Schutz des AGG einzubeziehen, indem der Diskriminierungsgrund „familiäre Fürsorgepflichten“ in § 1 AGG aufgenommen wird. Denn Angehörige von Menschen mit Behinderung werden aufgrund ihrer Fürsorgeverpflichtung insbesondere auf dem Arbeitsmarkt häufig benachteiligt, z. B. durch das Zurückstellen von Beförderungen, Mobbing oder das Aussortieren im Bewerbungsverfahren.
- Flankierend sollte in § 7 Abs. 1 AGG klargestellt werden, dass nicht nur die oben beschriebenen Benachteiligungen, wie bspw. das Zurückstellen einer Beförderung, sondern auch die Vorenthaltung von gesetzlich vorgesehenen Unterstützungsleistungen, wie Elterngeld, Elternzeit, Familienpflegezeit oder Pflegezeit, eine Benachteiligung ist. Die zusätzliche Klarstellung ist erforderlich, da die Vorenthaltung dieser Schutzrechte keine Ungleichbehandlung mit der Allgemeinbevölkerung,

der diese Rechte nicht zustehen, darstellt. Es handelt sich damit derzeit nicht um eine Benachteiligung im Sinne des § 3 Abs. 1 AGG, die mit der Geltendmachung eines Schadenersatzanspruchs § 15 Abs. 1 AGG sanktioniert werden kann. Werden Betroffenen die Schutzrechte vorenthalten, können sie diese zwar einklagen, eine Sanktionierung der arbeitgebenden Seite ist derzeit im deutschen Recht aber nicht vorgesehen.

Kontakt:

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Bundesgeschäftsstelle

Hermann-Blankenstein-Str. 30

10249 Berlin

Bundesvereinigung@Lebenshilfe.de

www.lebenshilfe.de
