



Positionspapier des DBR

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz im Interesse von Menschen mit Behinderungen teilhabeorientiert weiterentwickeln

Die Ampelregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode¹ eine längst überfällige Reform angekündigt: „Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) werden wir evaluieren, Schutzlücken schließen, den Rechtsschutz verbessern und den Anwendungsbereich ausweiten.“ Allerdings lässt die Umsetzung noch immer auf sich warten. 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. Die folgenden Handlungsfelder sieht er dabei aus behindertenpolitischer Perspektive als zentral an:

Verstöße gegen Vorgaben zur Barrierefreiheit als Benachteiligung anerkennen!

Der DBR fordert:

Wenn gegen Vorgaben zur Barrierefreiheit verstoßen wird, muss das als Benachteiligung im Sinne des AGG gelten und sanktioniert werden. §§ 7 und 19 AGG müssen entsprechend ergänzt werden.

Es bedeutet für Menschen mit Behinderungen auch dann eine Benachteiligung, wenn sie wegen vorhandener Barrieren von für die Öffentlichkeit zugänglichen Waren und Dienstleistungen ausgeschlossen sind. Mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)² werden ab dem 28.06.2025 erstmals gesetzliche Regelungen gelten, die auch private Anbieter von Produkten und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit verpflichten. Der DBR fordert, dass die Pflicht zur Barrierefreiheit auf alle Anbieter von Waren und Dienstleistungen ausgeweitet wird (s. u.). Außerdem muss im AGG klargestellt werden, dass ein Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben zur Barrierefreiheit als Benachteiligung zu qualifizieren ist.

¹ Koalitionsvertrag 2021-2025 vom 24.11.2021

² Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung anderer Gesetze (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz - BFSG), verkündet am 22.07.2021 (BGBl I 2021, S. 2970)

Recht auf angemessene Vorkehrungen im AGG verankern!

Der DBR fordert:

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.

Im Koalitionsvertrag 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.“

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 werden können und ihre Verweigerung als Diskriminierung geahndet werden muss.

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 Erklären von Texten in Leichter Sprache, Das Vorhalten einer Schablone für Kartenzahlungsgeräte mit Touch-Bedienung, 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.

Diskriminierungsschutz erweitern!

Der DBR fordert:

Der Schutz vor Diskriminierung muss auf alle der Öffentlichkeit angebotenen Dienstleistungen, beispielsweise auch Gesundheitsleistungen, erweitert werden. Die Einschränkungen in § 19 AGG sind aufzuheben.

Das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot ist bislang für Menschen mit Behinderungen massiv eingeschränkt. Es bezieht sich nur auf sog. Massengeschäfte und Versicherungsverträge (§ 19 Absatz 1). Menschen mit Behinderungen sind hingegen vom Anwendungsbereich des Absatzes 2 ausgeschlossen „...Begründung, Durchführung und Beendigung sonstiger zivilrechtlicher Schuldverhältnisse im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 ...“. Das ist mit Blick auf den grundrechtlich geschützten Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 3 GG) und die Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vermittelbar und als unzulässig zu bewerten. Das AGG muss auch für Menschen mit Behinderungen den vollen Diskriminierungsschutz entfalten.

Novellierung der Rechtfertigungstatbestände – Gefahrenabwehr darf kein pauschaler Ausschlussgrund sein!

Der DBR fordert:

Die zulässigen Gründe für eine Ungleichbehandlung im Sinne des § 20 AGG müssen so formuliert werden, dass behinderte Menschen wegen einer vorgeschobenen Gefahrenabwehr nicht länger von Angeboten ausgeschlossen werden.

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 zulässig sein. Allenfalls versicherungsmathematisch fundierte Risiken, die die privaten Anbieter zuvor erhoben und dargelegt haben müssen, sollten berücksichtigt werden dürfen.

Rechtsdurchsetzung stärken!

Der DBR fordert:

- Die Klagemöglichkeiten nach dem AGG müssen erweitert werden. Es muss ein Verbandsklagerecht im AGG vorgesehen werden, damit nicht nur Betroffene selbst, sondern auch Verbände Missstände öffentlich machen und Abhilfe gerichtlich einfordern können. Insoweit ist § 23 AGG zu erweitern.
- Das Verbandsklagerecht und zusätzlich die Möglichkeit der gesetzlichen Prozessstandschaft sollten auch Verbände im Sinne von § 15 BGG erhalten.
- 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. Ein solcher Fonds sollte auch für Klagen nach dem AGG geschaffen werden.
- Das AGG ist ausdrücklich als Verbraucherschutzgesetz anzuerkennen und in § 2 Unterlassungsklagegesetz (UKIG) aufzunehmen. Das stärkt den Verbraucherschutz.
- Die Klagefristen nach dem AGG sind auf 12 Monate zu verlängern. Bislang muss nach § 15 Abs. 4 AGG ein Anspruch auf Entschädigung bzw. Schadensersatz wegen Verstößen 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.
- 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.

Erweiterung des geschützten Personenkreises

Der DBR fordert:

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.
- 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 Behinderungen der Diskriminierungsschutz auf Angehörige zu erstrecken (assoziierte Diskriminierung gemäß EuGH³).
- 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.

³ Sog. Coleman-Entscheidung des EuGH vom 17.07.2008 – C 303/06)

- 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.

Barrierefreiheit voranbringen – Verzahnung von AGG, BGG und BFSG umsetzen!

Der DBR fordert:

Für einen lückenlosen Schutz vor Diskriminierung müssen das AGG, das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und das BFSG miteinander verzahnt und so weiterentwickelt werden, dass künftig alle Anbieter von Produkten und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit verpflichtet sind.

Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir wollen, dass Deutschland in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens, vor allem aber bei der Mobilität (u. a. bei der Deutschen Bahn), beim Wohnen, in der Gesundheit und im digitalen Bereich, barrierefrei wird. ... Dazu überarbeiten wir unter anderem das Behindertengleichstellungsgesetz und das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.“

Weder bei der Reform des BGG 2016, noch bei der Umsetzung der EU-Webseitenrichtlinie⁴ wurden die Verpflichtungen Privater Unternehmen und Organisationen (im Folgenden: private Anbieter) zur Barrierefreiheit grundlegend angegangen. Das BGG verpflichtet auch weiterhin nur die Träger öffentlicher Gewalt zur Herstellung von Barrierefreiheit. Ob Güter und Dienstleistungen von privaten Anbietern oder von öffentlichen Trägern angeboten werden, ist für die Menschen im Alltag jedoch oft kaum erkennbar und zweitrangig – um gleichberechtigt teilzuhaben, sind sie in jedem Fall auf Barrierefreiheit angewiesen. 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“). Das BFSG wird zwar ab 2025 Verbesserungen bringen und für einige Branchen auch private Anbieter von Produkten und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit verpflichten. Eine generelle Verpflichtung zur Barrierefreiheit und deren gesetzliche Ausgestaltung steht aber noch aus.

⁴ Richtlinie über barrierefreie Websites (Richtlinie (EU) 2016/2102

Der DBR erneuert daher seine Forderung, private Anbieter von der Öffentlichkeit zugänglichen Gütern und Dienstleistungen zu verpflichten, diese barrierefrei anzubieten sowie Gebäude, sonstige Anlagen, Informationsverarbeitungssysteme, Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen barrierefrei zu gestalten. Diese Pflicht ist gesetzlich endlich auszugestalten. Zugleich ist die Missachtung dieser Pflicht als Benachteiligung zu definieren (siehe oben).

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 weitere internationale 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 angemessen zu beteiligen. 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. Die Verweigerung einer solchen Zielvereinbarung sollte zugleich als Indiz für eine Benachteiligung im Sinne des AGG anerkannt werden. Zudem 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.
- d) In gleicher Weise können auch Inklusionsvereinbarungen nach § 166 SGB IX zur Konkretisierung der Pflicht zur 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.

Um die Pflicht zur Barrierefreiheit durchzusetzen, bedarf es zudem verbindlicher Zeitvorgaben. Der DBR hält eine verbindliche Umsetzungsfrist von vier Jahren, also konkret das Jahr 2027, 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.

Berlin/Kassel, den 15. März 2023