Verena Bentele

Beauftragte der Bundesregierung Deutschland für die Belange behinderter Menschen

Verena Bentele wurde 1982 in Lindau am Bodensee geboren und studierte Literaturwissenschaften, Sprachwissenschaften sowie Pädagogik an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Die ehemalige Leistungssportlerin und Paralympics-Biathletin ist von Geburt an blind und damit die erste Behindertenbeauftragte der Bundesregierung, die selbst eine Behinderung hat.

Als Beauftragte ist sie zentrale Ansprechpartnerin für die Bundesregierung, wenn es um die Belange behinderter Menschen geht. Sie nimmt Einfluss auf politische Entscheidungen und begleitet aktiv die Gesetzgebung zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Außerdem hält sie engen Kontakt mit behinderten Menschen, ihren Verbänden, Selbsthilfegruppen und politischen Akteuren. Unterstützt wird sie in ihrem Amt von einem interministeriellen Arbeitsstab.

14 Jahre Behindertengleichstellungsgesetz in Deutschland: Bilanz, Aufbruch und offene Fragen

Ich danke sehr herzlich für die Einladung und freue mich sehr hier heute in Wien zu sein. Zum einen, weil es bekanntlich immer schön ist, in Wien zu sein, vor allem aber, weil es eine wunderbare Gelegenheit ist, sich unter Nachbarn darüber auszutauschen, welche Erfahrungen wir in der Politik zur Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gemacht haben und um von und miteinander zu lernen.

Als das Behindertengleichstellungsgesetz in Deutschland am 1. Mai 2002 in Kraft trat, war dies eingebettet in einen Prozess, der als Diskussionsprozess bereits in den 80er Jahren begann und durch die seit 1998 regierende rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder politische Konturen bekam. Impulse kamen damals auch durch die guten Beispiele aus den Vereinigten Staaten und durch die skandinavischen Länder.

Die Herausforderung bestand darin, die Tradition der sozialstaatlichen Fürsorge abzulösen, durch einen auf gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe gestützten Gedanken zu ergänzen und perspektivisch zu ersetzen. Ein bürgerrechtlich basierter Emanzipationsprozess, der in dem Schlagwort „Nichts über uns, ohne uns“, dem Motto des europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003, seinen bis heute schlagkräftigen Kampfruf fand.

Die Meilensteine waren 2001 das Sozialgesetzbuch IX, das die Rehabilitation und Teilhabe für Menschen mit Behinderungen regelt, 2002 das Behindertengleichstellungsgesetz, über das ich gleich spreche und 2006 dann - mit zeitlicher Verzögerung und nach erheblichen, zum Teil hysterisch geführten Diskussionen - das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.

Anders als es sich Verbände und Behindertenpolitiker gewünscht hatten, hat man in Deutschland, anders als beispielsweise auch bei Ihnen in Österreich, den Diskriminierungsschutz in einen öffentlich-rechtlichen Bereich und einen zivilrechtlichen Bereich getrennt.

Eine Entscheidung, die ich für problematisch halte, weil sie einerseits der Lebenswirklichkeit der Menschen nach meiner Auffassung nicht entspricht und weil sie andererseits wegen der mit der Trennung verbundenen unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten zu unterschiedlichen Rechtsentwicklungen führt.

Die Fragestellung ist, wie ein umfassender und diskriminierungsfreier Zugang von Menschen mit Behinderungen zu allen Bereichen des Alltags erreicht werden kann.

Denn es gilt nicht nur einen bürgerrechtlichen Anspruch zu erfüllen, sondern darüber hinaus einen menschenrechtlichen. Begründet sind diese Ansprüche bereits durch die deutsche Verfassung, das Grundgesetz. Aber durch die UN-Behindertenrechtskonvention wurden ihre Anwendungsbereiche mit der Ratifizierung seit 2009 konkretisiert.

Erstmal zum Behindertengleichstellungsgesetz, kurz BGG selbst.

Ziel dieses Gesetzes war bei seiner Einführung die Schaffung umfassender Barrierefreiheit im öffentlichen Bereich, verbunden mit dem Versuch auch Brücken in den zivilrechtlichen Bereich zu schlagen.

Leitstern war das Gebot aus Art. 3 Abs. 3 GG „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“, das es seit 1994 in der deutschen Verfassung, dem Grundgesetz gibt.

Wie sehr das „Nichts über uns, ohne uns“ bereits in den Verbänden von Menschen mit Behinderungen verankert war, zeigte sich auch daran, dass der Aufschlag für das Gesetz auf der Grundlage eines Gesetzentwurfs des „Forums behinderter Juristinnen und Juristen“ beruhte.

Im Behindertengleichstellungsgesetz wurde z. B. geregelt, dass hör- oder sprachbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren mit Bundesbehörden das Recht haben, in Gebärdensprache zu kommunizieren. Bundesbehörden müssen Bescheide oder Vordrucke für Menschen mit Sehbehinderungen zugänglich machen.

Es wurden Anforderungen an die Barrierefreiheit von Wahlen formuliert und umgesetzt. Der Bund verpflichtete sich, die Bundesbauten barrierefrei zu bauen und die Internetauftritte der Bundesverwaltung so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen sie grundsätzlich uneingeschränkt nutzen können.

Auch im Verkehrsbereich besteht seit dem BGG die Maßgabe, dass es für Menschen mit Behinderungen die grundsätzlich selbstständige Nutzungsmöglichkeit geben muss.

Weiter kam ein ganz neues Instrument hinzu: Die Zielvereinbarung. Das sind Vereinbarungen über die Herstellung von Barrierefreiheit zwischen Verbänden der Menschen mit Behinderungen und Unternehmen oder Unternehmensverbänden der verschiedenen Wirtschaftsbranchen. In der Möglichkeit Zielvereinbarungen abzuschließen, kam der grundsätzliche Wandel in der Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen, aber auch eines veränderten Selbstverständnisses von Menschen mit Behinderungen zum Ausdruck: Menschen mit Behinderungen regeln als „Expertinnen und Experten in eigener Sache“ ihre Angelegenheiten selbst – auf gleicher Augenhöhe – ohne auf eine staatliche Verpflichtung anderer zu warten.

Das BGG in seiner bisherigen Form ist jetzt fast 14 Jahre alt und kurz vor dem Ruhestand, denn vor zwei Tagen hat das Bundeskabinett das parlamentarische Verfahren zur Novellierung des BGG eingeleitet.

Das BGG 2.0, wenn Sie so wollen, soll Mitte dieses Jahres in Kraft treten.

Es ist Resultat der Erfahrungen mit dem bisherigen Behindertengleichstellungsgesetz und Ergebnis eines politischen Kompromisses innerhalb der aktuellen Koalition aus Konservativen und Sozialdemokraten:

Die Evaluierung des BGG wurde mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am 15. Juni 2011 beschlossen. Im Koalitionsvertrag der aktuellen 18. Legislaturperiode haben die Regierungsparteien vereinbart, dass Leitidee der Politik der Bundesregierung für Menschen mit Behinderungen die inklusive Gesellschaft ist. Daher wurde eine Überprüfung des BGG in Auftrag gegeben, um zu sehen, ob das BGG greift und den Normen der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hat Professor Welti einen Evaluationsbericht erarbeitet. Dieser hält unter anderem folgenden Punkte fest:

1. Das Gesetz ist nicht bekannt genug. Ich habe ehrlicherweise oftmals das Gefühl, nicht nur dieses Gesetz ist nicht so bekannt wie wir uns das wünschen. Oftmals sind es die Bedürfnisse und das Verständnis von Menschen mit Behinderungen, die nicht bekannt sind. Wichtig ist also auch 14 Jahre nach der Einführung des BGG, das Gesetz ins allgemeine Bewusstsein zu bringen.

2. Die Verbandsklagen und Zielvereinbarungen - als Instrumente für die Verbände gedacht, Barrierefreiheit durchzusetzen - haben sich nicht, wie erhofft, bewährt. Problem bei den Zielvereinbarungen ist insbesondere, dass für Unternehmen keine Verpflichtung besteht, diese abzuschließen. Problematisch bei den Verbandsklagen ist hingegen, dass das finanzielle Risiko für vor allem kleine Selbstvertretungsorganisationen dazu geführt hat, dass die Verbandsklage nur 4-mal erhoben wurde.

3. Den Verbänden fehlt es an Ressourcen, um politische Prozesse professionell zu begleiten. Das erschwert bzw. verhindert die politische Partizipation.

4. Private werden durch das BGG nicht verpflichtet - das Gesetz hat daher einen recht eingeschränkten Anwendungsbereich. Es verpflichtet nur Bundesbehörden und die Länder, soweit sie Bundesrecht ausführen. Den Diskriminierungsschutz im Arbeitsleben und bei Massengeschäften regelt hingegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

Es erstaunt daher nicht, dass es zu den Hauptforderungen der Verbände der Menschen mit Behinderungen und auch von mir als Behindertenbeauftragte der Bundesregierung gehörte, mit der Novelle des Behindertengleichstellungsgesetzes auch das Antidiskriminierungsgesetz anzupacken. Zudem alle Horror-Szenarien hinsichtlich der Gefährdung des Wirtschaftsstandortes Deutschland, die vor Inkrafttreten des Antidiskriminierungsgesetzes an die Wand gemalt wurden, allesamt nicht eingetreten sind.

Die Verpflichtung Privater zur Barrierefreiheit wird es im Moment leider in Deutschland nicht geben. Fest steht auch: Das AGG wird in der derzeitigen Legislaturperiode in Deutschland nicht angefasst.

Diese drängenden Fragen werden sich aber bei dem nächsten Koalitionsvertrag wieder stellen, denn der Lebensalltag von Menschen mit Behinderungen erzeugt ganz klar Handlungsdruck auf die politisch Verantwortlichen, Antworten und Lösungen anbieten zu müssen.

Doch was würde das neue Behindertengleichstellungsgesetz in seiner Novelle, Stand Heute am Beginn des parlamentarischen Verfahrens, für Verbesserungen und Antworten bieten?

1. Eine Anpassung des Behinderungsbegriffs an den Wortlaut der UN-Behindertenrechtskonvention - das soll ein Schritt zur zeitgemäßen Verwendung des Behinderungsbegriffs sein, wie er in der UN-Behindertenrechtskonvention zu finden ist. Er dient der Bewusstseinsbildung und der Rechtsklarheit.

2. Eine Verbesserung der Barrierefreiheit innerhalb der Bundesverwaltung. Es sollen, neben der barrierefreien Gestaltung aller investiven Baumaßnahmen, die baulichen Barrieren festgestellt und dokumentiert werden. Zudem soll die Informationstechnik für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung des Bundes barrierefrei gestaltet, sowie alle elektronisch unterstützen Verwaltungsabläufe schrittweise barrierefrei werden. Die Festschreibung einer fristgebundenen Verpflichtung zur vollständigen Herstellung von Barrierefreiheit bei Bestandsbauten des Bundes ist leider gescheitert, stattdessen gibt es Berichtspflichten. Berichte müssen verbindlich sein und konkrete überprüfbare Umsetzungsschritte enthalten.

3. Die Stärkung der Leichten Sprache ist ein weiterer Punkt.

Das schafft Synergieeffekte. Leichte Sprache ist auch für Menschen mit Migrationsgeschichte oder neu in unsere Länder gekommene gut - und an dieser Stelle möchte ich es deutlich sagen: Es ist wichtig, dass wir Menschen, die auf der Flucht zu uns kommen eine Perspektive bieten und auch hier Flüchtlinge mit Behinderungen gezielt unterstützen. Und generell gilt: Leichte Sprache hilft ganz vielen Gruppen und schadet Niemandem.

4. Klarstellung des Benachteiligungsverbots für Träger öffentlicher Gewalt im Sinne der UN-BRK

Das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen soll entsprechend der UN-BRK als Form der Benachteiligung ins BGG aufgenommen werden. Die Bundesverwaltung darf Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen und muss nicht nur für allgemeine Barrierefreiheit sorgen, sondern ist jetzt auch im Sinne der UN-BRK verpflichtet, angemessene Vorkehrungen für den Einzelnen zu treffen.

Hier sollen Diskriminierungen entschieden beseitigt werden. Das wäre ein toller Erfolg bei der Novellierung des BGG.

5. Ein weiterer wichtiger strategischer Schritt ist die Errichtung einer Bundesfachstelle für Barrierefreiheit unter Beteiligung der Verbände der Menschen mit Behinderungen. Die Fachstelle soll die Bundesbehörden bei der Realisierung von Barrierefreiheit beraten und unterstützen. Sie ist damit auch ein wesentlicher Eckpfeiler im Disability Mainstreaming.

6. Die Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle bei der Behindertenbeauftragten und Einführung eines Schlichtungsverfahrens.

Es wird sich in Deutschland gemäß der unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen, im Gegensatz zu Österreich, nur auf das öffentliche Recht beziehen, was ich definitiv als guten ersten Schritt, aber nicht als das Ziel werten kann, wo wir hin wollen. Dennoch ist die Schlichtungsstelle ein großer Gewinn.

Die Schlichtungsstelle soll die Bürger, beziehungsweise vor allem die Verbände stärken und bietet ein niedrigschwelliges, lösungsorientiertes Verfahren auf Augenhöhe. Es wird Sie nicht überraschen, dass das erfolgreiche österreichische Schlichtungsmodell hier Vorbild war.

7. Rechtliche Verankerung der Förderung der Partizipation der Verbände von Menschen mit Behinderungen soll es bei der Novellierung des BGG ebenfalls geben. Insbesondere die Stärkung der Selbstvertretung muss das Ziel sein. Auch hier gilt: „Nichts über uns, ohne uns." Das Peer Counceling muss gestärkt werden.

8. Ich freue mich auch sehr darüber, dass Frauen mit Behinderungen besondere Aufmerksamkeit bekommen und Mehrfachdiskriminierungen explizit thematisiert werden sollen. Gerade Frauen mit Behinderungen erleiden oft in doppelter Hinsicht Benachteiligungen. Dem wird der Aspekt der Vermeidung von Mehrfachdiskriminierung gerecht, der jetzt in das BGG aufgenommen werden soll.

Zum Abschluss: Im Gesetz ist diesmal festgeschrieben, dass es nach bereits 6 Jahren evaluiert wird. In gewisser Weise gilt also: Nach der Reform ist vor der Reform. Ich bin auch sicher: Wir werden u. a. durch die Arbeit der Schlichtungsstelle weitere Einsichten erhalten, wo Regelungslücken sind und wir werden Daten erhalten, die bestätigen, dass wir verbindlichere Regelungen im privatrechtlichen Bereich brauchen.

Und ich bin drittens sicher, wer immer dann das Amt der/des Behindertenbeauftragten der Bundesregierung ausfüllen wird - vielleicht werde auch ich das sein - wird mit diesen Erkenntnissen nicht hinterm Berg halten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!