

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

Vorschläge zu einer Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern

In Deutschland gibt es seit zehn Jahren Gleichstellungsgesetze für Menschen mit Behinderungen. Diese sind für die heutige wie die zukünftige Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) von zentraler Bedeutung. Die UN-BRK stellt auch an diese Regelungswerke verbindliche inhaltliche Anforderungen. Bislang werden diese allerdings von keinem dieser Gesetze hinreichend erfüllt.

Die Monitoring-Stelle ist deshalb der Auffassung, dass die Gleichstellungsgesetze fortzuentwickeln sind. Teilweise ist deren Novellierung sogar zwingend, etwa in Bezug auf das Verständnis von Behinderung, des Diskriminierungsschutzes, des Konzeptes der Zugänglichkeit sowie der Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Diesen menschenrechtlichen Grundsätzen ist gerade in den behindertenspezifischen Regelungswerken unbedingt Rechnung zu tragen. Zwingend ist es beispielweise, angemessene Vorkehrungen als ein Recht für die Fälle zu verankern, wo Standards der Barrierefreiheit nicht existieren oder nicht erfüllt sind.

Es darf mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK die nunmehr allgemein gewachsene Erkenntnis nicht länger außer Acht gelassen werden, dass die gesellschaftspolitischen Herausforderungen sehr groß sind und dass in Deutschland beträchtliche Umsetzungsprozesse bevorstehen, wenn man will, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in den Genuss ihrer Menschenrechte kommen.

Um diese völkerrechtlich gebotene Umsetzung der UN-BRK wirksam und nachhaltig voranzubringen, erscheint es rechtspolitisch naheliegend und insbesondere auf der Landesebene notwendig, die Gleichstellungsgesetze zu einem geeigneten rechtlichen Rahmen zu entwickeln. Gerade in den Ländern sind die vorhandenen Strukturen zu stärken, etwa die Rolle und Ausstattung der Landesbehindertenbeauftragten und insbesondere die Bedingungen für deren unabhängige Aufgabenerfüllung, und in Teilen auszubauen, beispielsweise indem das Amt einer bzw. eines Behindertenbeauftragten auch in den Städten und Gemeinden flächendeckend verankert wird. Beides sind entscheidende Elemente für die erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle, MSt), eingerichtet im unabhängigen Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin, hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention)¹ den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Konvention zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland konstruktiv wie kritisch zu begleiten.² Sie betreibt ein Monitoring hinsichtlich ihrer Umsetzung ganz überwiegend in Bezug auf die strukturelle Ebene.
- 2 Den Behindertengleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder (Gleichstellungsgesetze) kommt hinsichtlich der Umsetzung der Konvention und für die rechtliche Steuerung laufender wie zukünftiger Umsetzungsprozesse eine zentrale Rolle zu. Die Monitoring-Stelle betrachtet es daher mehr als drei Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-BRK als eine vordringliche Aufgabe von Bund und Ländern, die Gleichstellungsgesetze im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention fortzuentwickeln, so dass durch sie die Umsetzung der gesamten UN-BRK in allen Lebensbereichen auf wirksame Weise rechtlich flankiert und die künftigen Prozesse zur Umsetzung angeleitet wird.
- 3 Die Monitoring-Stelle setzt sich systematisch mit der bestehenden Rechtslage in Bund und Ländern auseinander. In diesem Zusammenhang hat sie sich diesem Thema auf der gemeinsamen Tagung mit dem Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit (BKB) am 25. Oktober 2011 in einem separaten Forum gewidmet. Auf den dort gewonnenen Erkenntnissen fußt dieses Vorschlagspapier ebenso wie auf Beratungen im Rahmen der 9. Verbändekonsultationen der Monitoring-Stelle mit den behindertenpolitischen Verbänden am 14. März 2012 sowie auf einem Treffen mit den Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern am 14. Juni 2012.

¹ Siehe das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. 2008 II, S. 1419 ff.

² Siehe Art. 33 Abs. 2 UN-BRK.

2 Einführung und Bestandsaufnahme

2.1 Entstehung und systematische Stellung

- 4 Die Gleichstellungsgesetze ordnen sich in ein bundesweites Regelungssystem zur Umsetzung der Rechte der Menschen mit Behinderungen ein.³ Hierzu gehören neben dem behinderungsspezifischen Gleichheitssatz des Grundgesetzes „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“⁴ insbesondere das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz des Bundes (AGG) und das Neunte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB IX).
- 5 Die Gleichstellungsgesetze entstanden nach und nach als Ergebnis einer intensiven Diskussion um ein Antidiskriminierungsgesetz für Behinderte, die auf die Aufnahme des Benachteiligungsverbot für behinderte Menschen in das Grundgesetz 1994 folgte. Auf der Bundesebene wurde die Diskussion entscheidend durch den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes des „Forums behinderter Juristinnen und Juristen“ (FbJJ) vom 14. Januar 2001 belebt. Dieser Entwurf umfasste sowohl Vorschriften zum Diskriminierungsverbot, der Barrierefreiheit, zum Verfahrensrecht als auch zum diskriminierungsfreien Privatrechtsverkehr. Er wurde zunächst vom Behindertenbeauftragten der Bundesregierung aufgegriffen, und noch zu Beginn des gleichen Jahres setzte die Bundesregierung eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des FbJJ beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ein, die in nur einem Jahr einen Entwurf für ein Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) vorlegte. Dieser BGG-Entwurf enthielt allerdings keine Regelungen zum Privatrechtsverkehr, sondern beschränkte sich auf den öffentlich-rechtlichen Bereich. Das BGG wurde noch im gleichen Jahr in den Bundestag eingebracht und trat im Mai 2002 in Kraft.⁵
- 6 Wegen der föderalen Zuständigkeitsverteilungen in der Bundesrepublik verpflichten die Vorschriften des BGG zum Benachteiligungsverbot und zur Barrierefreiheit grundsätzlich nur Bundesbehörden. Landesbehörden sind

³ Für einen Überblick siehe Frehe, Horst / Welti, Felix (Hrsg.) (2010): Behindertengleichstellungsrecht. Textsammlung mit Einführungen; Im Internet ist eine Übersicht über gesetzliche Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen auf der Website des Behindertenbeauftragten der Bundesregierung zu finden unter http://www.behindertenbeauftragter.de/DE/Themen/RechtlicheGrundlagen/RechtlicheGrundlagen_node.html

⁴ Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

⁵ Zum Ganzen siehe Frehe, Horst (2010): Einführung zum Behindertengleichstellungsgesetz, in: Frehe, Horst / Welti, Felix (Hrsg.): Behindertengleichstellungsrecht. Textsammlung mit Einführungen, S. 79.

durch das BGG nur insoweit gebunden, als sie Bundesrecht ausführen. Rechtsmaterien, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, wie etwa das Bauordnungsrecht, das Recht von Kindertagesstätten, das Schulrecht, das Hochschulrecht oder das Recht psychisch kranker Menschen, werden dadurch nicht geregelt, auch wenn sie für die Gleichstellung behinderter Menschen nicht minder entscheidend sind.

- 7 Daher wurde das BGG-Bund in den Folgejahren nach und nach in sämtlichen Bundesländern um entsprechende Landesgleichstellungsgesetze (LGGs) ergänzt. Auch die Länder Berlin und Sachsen-Anhalt, die bereits vor dem Bund eigene Behindertengleichstellungsgesetze erlassen hatten, haben ihre Gesetze in der Folge nochmals überarbeitet. Von einzelnen Abweichungen in Detailfragen abgesehen⁶, stimmen die Gleichstellungsgesetze der Länder und des Bundes in den wesentlichen Inhalten überein und sind teilweise sogar im Wortlaut identisch.

2.2 Stand der Reformen in Bund und Ländern

- 8 Derzeit wird auf verschiedenen Ebenen in Bund und Ländern die Absicht erkennbar, die bestehenden Gleichstellungsgesetze zu überarbeiten. Auch auf EU-Ebene wird ins Auge gefasst, im Rahmen eines sogenannten „European Accessibility Act“ die Fragen des Zugangs zu Dienstleistungen und Gütern aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen systematisch zu bearbeiten. Diese Entwicklungen sind auch auf die UN-Behindertenrechtskonvention zurückzuführen.⁷
- 9 Mit Stand November 2012 stellt sich die Situation in der Bundesrepublik nach Kenntnis der Monitoring-Stelle wie folgt dar:
- 10 Auf Bundesebene hat die Bundesregierung in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK den aus ihrer Sicht bestehenden Handlungsbedarf wie folgt formuliert: „Die Bundesregierung wird das BGG evaluieren und dabei insbesondere klären, ob alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen ausreichend berücksichtigt sind und sich die Instrumente des

⁶ Für einen Überblick hierzu (Stand 2010) siehe Frehe, Horst (2010): Einführung zum Behindertengleichstellungsgesetz, in: Frehe, Horst / Welti, Felix (Hrsg.): Behindertengleichstellungsrecht. Textsammlung mit Einführungen, , S. 80-85.

⁷ Die Europäische Union hat am 23.12.2010 die UN-BRK ratifiziert.

BGG bewährt haben.“⁸ Bei Änderungsbedarf soll das Gesetz entsprechend bis 2013 novelliert werden.⁹

- 11 Auf Länderebene ist demgegenüber eine ganze Bandbreite an Entwicklungen zu beobachten. In Sachsen-Anhalt wurde das jeweilige Landesgleichstellungsgesetz 2010 bereits in Anbetracht der UN-BRK neu gefasst. In einigen Ländern sind konkrete Gesetzgebungsvorhaben im Gange (Baden-Württemberg, Brandenburg, Thüringen) bzw. entsprechende Novellierungen beabsichtigt (Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen). In anderen Ländern werden Landesgleichstellungsgesetze mit Blick auf mögliche Änderungsbedarfe vorerst noch evaluiert (Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland) bzw. sind bereits evaluiert worden (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). In Bremen werden zumindest die Ausführungsverordnungen überarbeitet. Lediglich in Schleswig-Holstein ist nach Kenntnis der Monitoring-Stelle bislang nichts in diese Richtung unternommen worden.

3 Menschenrechtliche Verpflichtung zur Prüfung und Fortentwicklung bestehender Gesetze

- 12 Zu den allgemeinen Verpflichtungen der Bundesrepublik gehört es nach der UN-BRK, alle geeigneten gesetzgeberischen Maßnahmen zur Umsetzung der in der Konvention anerkannten Rechte zu ergreifen.¹⁰ Auch bestehende Gesetze müssen am Konventionszweck gemessen und daraufhin überprüft werden, ob sie die *volle* Verwirklichung *aller* Menschenrechte und Grundfreiheiten für *alle* Menschen mit Behinderungen *ohne jede* Diskriminierung aufgrund von Behinderung, egal ob durch staatliche Stellen, Einzelpersonen, Organisationen oder private Unternehmen, gewährleisten und fördern.
- 13 Vor diesem Hintergrund können nur solche Maßnahmen als geeignet im Sinne der Konvention angesehen werden, die die Gleichstellung behinderter Menschen in einem umfassenden Sinn zum Ziel haben. Das geht über die

⁸ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, S. 19 und 83. http://www.einfach-teilhabe.de/SharedDocs/Downloads/DE/UN_BRK/NAP.pdf.

⁹ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung (Fn. 8), S. 182.

¹⁰ Siehe Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a UN-BRK: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen.“

Verbesserung einer formal oder technisch verstandenen Barrierefreiheit hinaus. Dies ist bei der Evaluation und weiteren Überarbeitung bestehender Gleichstellungsgesetze zu berücksichtigen.

- 14 In diesem Zusammenhang sind auch die Wertungen weiterer Konventionsartikel zu beachten. Zu nennen sind hier insbesondere die Artikel 1 (Zweck), Artikel 2 (Begriffsbestimmungen), Artikel 3 (Allgemeine Grundsätze) und Artikel 9 (Zugänglichkeit).
- 15 Letzterer Artikel ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil er weitreichende Vorgaben speziell zum Abbau von Zugangshindernissen und -barrieren enthält.¹¹ Er verpflichtet zu deren umfassender Beseitigung „mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“¹². Dies schließt auch geeignete Maßnahmen für von Privaten angebotene öffentliche Dienstleistungen sowie institutionelle und verfahrensrechtliche Regelungen ein.
- 16 Die Konvention listet in Artikel 3 neben dem Grundsatz der Zugänglichkeit weitere menschenrechtliche Prinzipien wie Nichtdiskriminierung, Inklusion und Partizipation auf, die sich in den Gleichstellungsgesetzen bislang nur ansatzweise wiederfinden.

4 Zielrichtung der Fortentwicklung im Lichte der BRK

- 17 Vor allen weiteren Überlegungen muss die Frage beantwortet werden, in welche grundsätzliche Richtung die Gleichstellungsgesetze weiterentwickelt werden sollen. Geht es, erstens, um eine Verbesserung der Gleichstellungsgesetze in ihrer jetzigen Gestalt? Das heißt, sie werden inhaltlich in Bezug auf Fragen der Barrierefreiheit allein verbessert, ohne dass jedoch ihr enger Zuschnitt auf Fragen der Barrierefreiheit angetastet wird, und ohne dass ihr Verhältnis zum AGG und diversen Fachgesetzen neu justiert wird? Oder wählt man, drei Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK, stattdessen eine breitere Herangehensweise mit dem Ansatz, die Elemente des Diskriminierungsschutzes, Inklusion und Partizipation mit aufzunehmen bzw. weiterzuentwickeln - mit allen Konsequenzen, die sich durch eine solch

¹¹ Palleit, Leander (2012): Systematische „Enthinderung“: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau, Positionen Nr. 7 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

¹² Vgl. Art. 9 Abs. 1 UN-BRK.

geänderte Rolle der Gleichstellungsgesetze für das gesamte Rechtsgefüge ergeben?

- 18 Von der UN-BRK her gedacht, spricht vieles für die zweite Alternative, also eine breitere Herangehensweise. Das heißt, die Gleichstellungsgesetze sollten nicht nur in ihrem jetzigen Zuschnitt geschärft und wirksamer gemacht werden, sondern es sollten weitergehende Überlegungen angestellt werden: Erstens, ob der Regelungsbereich der Gleichstellungsgesetze um zusätzliche Materien erweitert werden sollte; zweitens, auf welche wirkungslosen Elemente verzichtet werden kann; und drittens, wie das Zusammenspiel zwischen den Gleichstellungsgesetzen und anderen Vorschriften verbessert werden kann. Eine solch umfassende Fortentwicklung und Neujustierung bietet die größten Chancen, die Gleichstellungsgesetze in ihrer Funktion zu stärken. Sie könnten so zu zentralen Instrumenten entwickelt werden, die die wichtigsten Rahmenbestimmungen für eine inklusive, nichtdiskriminierende und partizipative Gesellschaft im Sinne der UN-BRK enthalten. Bei einer Engführung der Gleichstellungsgesetze auf Barrierefreiheit würde die Notwendigkeit des hier aufgezeigten breiten gesetzgeberischen Tätigwerdens fortbestehen.
- 19 Ein weiteres Ziel der Fortentwicklung wäre, die Gleichstellungsgesetze nicht nur in Bezug auf Zugänglichkeit zu qualifizieren und sie in Bezug auf wesentliche Inhalte wie Nichtdiskriminierung zu ergänzen, sondern sie zu einem gesetzlichen Rahmenwerk zu entwickeln, das den weiteren Umsetzungsprozess der UN-BRK langfristig befördert und Ergebnisse nachhaltig sicherstellt.
- 20 Dies bedeutet nicht, dass alle behindertenspezifischen Regelungen in den Gleichstellungsgesetzen zusammengefasst werden sollten. Dies wäre schon wegen föderaler Zuständigkeitsregelungen schwierig. Darüber hinaus wäre es aber auch nicht wünschenswert, weil Fachgesetze wie etwa Bauordnungen oder Schulgesetze bei den jeweiligen Adressaten besser bekannt sind und eher umgesetzt werden. Im Interesse eines wirksamen Vollzugs ist es daher durchaus sinnvoll, wenn sich die Grundsätze der Konvention auch in einschlägigen Spezialvorschriften wiederfinden. So werden spezifische Regelungen zu Antidiskriminierung und Zugänglichkeit/Barrierefreiheit¹³ in diversen Fachgesetzen weiterhin unumgänglich sein.
- 21 Auf der anderen Seite wäre es unzureichend, die wichtige übergreifende Funktion der Gleichstellungsgesetze zu negieren und die Umsetzung der UN-BRK nur dadurch zu betreiben, dass ausschließlich Spezialvorschriften in

¹³ Zur Begriffsabgrenzung zwischen Zugänglichkeit und Barrierefreiheit siehe Palleit, Leander (2012): Systematische „Enthinderung“: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau. POSITIONEN Nr. 7.

einzelnen Fachgesetzen geändert bzw. angepasst werden. Eine Umsetzung der Konvention auf der Gesetzesebene sollte vielmehr sowohl durch die Fortentwicklung der Gleichstellungsgesetze als auch durch Änderungen von Spezialgesetzen erfolgen.

- 22 Flankiert von einer parallel laufenden Überarbeitung verschiedener Fachgesetze sollten die Gleichstellungsgesetze so zu einem starken Instrument entwickelt werden, um die Umsetzung der UN-BRK auch auf Länderebene zu verankern und mit einem wirkungsvollen rechtlichen Hebel zu versehen.

5 Elemente einer zielgerichteten Fortentwicklung

- 23 Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der Monitoring-Stelle sinnvoll, folgende Elemente bei der Fortentwicklung der Gleichstellungsgesetze zu berücksichtigen, um der menschenrechtlichen Forderung nach gleichberechtigter Rechtsausübung im Sinne der UN-BRK gerecht zu werden.

5.1 Behinderungsverständnis und Zielsetzung der UN-BRK reflektieren

- 24 Die in die Gleichstellungsgesetze aus dem SGB IX übernommene Definition von Behinderung datiert aus einer Zeit vor Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention. Die UN-BRK etabliert jedoch einen veränderten Blick auf Behinderung und setzt damit einen gesellschaftspolitischen Impuls, Behinderung anders zu denken und dies bei der zukünftigen Entwicklung des Rechts und in der gesellschaftlichen Praxis zu berücksichtigen.¹⁴ Dieses andere, am so genannten sozialen Modell orientierte Behinderungsverständnis der Konvention sollte auch Grundlage einer Fortentwicklung der Gleichstellungsgesetze sein. Entsprechend sollte sich der in den Gleichstellungsgesetzen verwendete Behinderungsbegriff am Wortlaut des Artikels 1 UN-BRK orientieren¹⁵.
- 25 Ähnliches gilt für die in den Gleichstellungsgesetzen formulierten Gesetzesziele. Bislang heben die Gesetze vor allem auf eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine selbstbestimmte Lebensführung ab. Beides sind zweifelsohne wichtige Ziele auch im Sinne der UN-BRK. Die Zielrichtung der Konvention geht jedoch darüber hinaus: sie

¹⁴ Hierzu Hirschberg, Marianne (2011): Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention. POSITIONEN Nr. 4.

¹⁵ So jetzt z.B. in Brandenburg geplant: vgl. § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 16.08.2012 zur Neufassung des Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes - BbgBGG. Landtag Brandenburg, Drucksache 5/5831.

verlangt, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.¹⁶ Diese Orientierung der Konvention an *Rechten* sollte auch in den Gleichstellungsgesetzen verankert werden, etwa indem die Umsetzung der UN-BRK¹⁷ und die Verwirklichung der in ihr verankerten Rechte zum eigenständigen Gesetzesziel erhoben werden.

- 26 Konsequenterweise sollten in den Gleichstellungsgesetzen auch alle Vorschriften überprüft werden, deren Anwendungsbereich bislang auf bestimmte Behinderungsformen beschränkt ist. Alle Menschen gleich welcher Behinderung sollten im Bedarfsfall von den Regelungen der Gleichstellungsgesetze profitieren. So sollte unter anderem der Anspruch auf Zugänglichmachung von Bescheiden und Vordrucken in seiner heutigen Form hinterfragt werden: Hier beschränken zum Beispiel das BGG¹⁸ und die Ausführungsverordnung VBD¹⁹ diesen Anspruch auf Menschen mit Sehbehinderungen, obwohl die UN-BRK für eine solche Beschränkung keine Handhabe bietet.²⁰ Schließlich sind auch andere Gruppen behinderter Menschen, etwa Menschen mit Lernschwierigkeiten, vielfach auf zugänglich gestaltete Formate angewiesen.

5.2 Benachteiligungsverbot zu echtem Diskriminierungsschutz ausweiten

- 27 Das in den Gleichstellungsgesetzen verankerte Benachteiligungsverbot sollte im Sinne eines möglichst umfassenden Diskriminierungsschutzes weiterentwickelt werden. Dies gilt insbesondere für die Länder, soweit diese keinen gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung auf Grund von Behinderung bieten. Für den Bund sind die Abstimmung und die Ergänzung zum AGG im Blick zu behalten.

¹⁶ Siehe Art. 1 UN-BRK: „Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“

¹⁷ So etwa in § 1 der Neufassung des Gesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt - BGG LSA vom 16. Dezember 2010, GVBl. LSA 2010, S. 584), ebenso in § 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 16.08.2012 zur Neufassung des Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes - BbgBGG. Landtag Brandenburg, Drucksache 5/5831.

¹⁸ § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG.

¹⁹ Verordnung zur Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung - VBD) vom 17. Juli 2002 (BGBl. I S. 2652).

²⁰ Siehe etwa Art. 9, 12, 13 und 21 UN-BRK.

- 28 Potenziale bieten sich hier zunächst innerhalb der jeweiligen Gleichstellungsgesetze selbst. Zum Beispiel wäre es sinnvoll, das Benachteiligungsverbot besser mit den Anforderungen zur Herstellung von Barrierefreiheit zu verschränken. Verstöße gegen die Verpflichtungen zum Barriereabbau bzw. zur Herstellung von Barrierefreiheit sollten etwa zur Folge haben, dass eine Benachteiligung gesetzlich vermutet wird. Außerdem ist es mit der UN-BRK schwerlich vereinbar, dass bereits bestehende Benachteiligungen zwar beseitigt werden *dürfen*, aber nicht beseitigt werden *müssen*. Die UN-BRK fordert die Staaten auch in diesem Bereich zum aktiven, systematischen Tätigwerden auf.²¹ Besondere Maßnahmen zum Abbau und zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen sollten daher in den Gleichstellungsgesetzen nicht nur für zulässig erklärt werden²², sondern - ggf. binnen angemessener Fristen - verpflichtend vorgeschrieben sein.
- 29 Zudem wäre es angebracht, die zentralen Begriffe und Definitionen in den verschiedenen Gesetzen wie AGG, SGB IX, Gleichstellungsgesetzen und Fachgesetzen zu überprüfen. Sie sollten nicht nur einheitlich sein, sondern sich außerdem an den internationalen menschenrechtlichen Definitionen orientieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die in der UN-BRK enthaltene Definition von „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“²³. Dieses Diskriminierungsverständnis sollte sich in seiner ganzen Spannweite in den Gleichstellungsgesetzen niederschlagen. Vorzugsweise sollte die Definition der UN-BRK direkt im Wortlaut übernommen werden. Dadurch würden auf Seiten der Rechtsanwender Unsicherheiten bei der Auslegung der entsprechenden Begriffe (Benachteiligung/Diskriminierung) in den Gleichstellungsgesetzen vermieden und eine einheitliche Rechtsanwendung gefördert, zumal für die Auslegung von Inhalt und Reichweite des deutschen Rechts menschenrechtliche Verträge wie die UN-BRK ohnehin als Auslegungshilfe heranzuziehen sind.²⁴ Auf diesem Wege würden auch - was

²¹ Siehe Palleit, Leander (2012): Systematische „Enthinderung“: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau POSITIONEN Nr. 7

²² So aber z.B. § 7 Abs. 1 Satz 3 BGG: „In Bereichen bestehender Benachteiligungen behinderter Menschen gegenüber nicht behinderten Menschen sind besondere Maßnahmen zum Abbau und zur Beseitigung dieser Benachteiligung zulässig.“

²³ Art. 2 Unterabs. 3 UN-BRK: „[Im Sinne dieses Übereinkommens] bedeutet "Diskriminierung aufgrund von Behinderung" jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen.“

²⁴ Vgl. zuletzt BVerfG vom 23.03.2011 (2 BvR 882/09), Rz. 52; für einen weiteren Überblick über die diesbezügliche Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG siehe Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Hrsg.) (2010): Stellungnahme der zur Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für

inzwischen überfällig ist – bislang fehlende Diskriminierungstatbestände wie etwa die Verweigerung sogenannter „angemessener Vorkehrungen“²⁵ Aufnahme ins Gesetz finden.²⁶ Unbedingt zu vermeiden ist dagegen, den Begriff der „Diskriminierung“ zwar in den Gleichstellungsgesetzen zu verwenden, jedoch verengt zu definieren.²⁷

- 30 Vor diesem Hintergrund sollte auf Bundesebene im Zusammenhang mit der von der Bundesregierung geplanten Evaluation des BGG das Zusammenspiel der Regelungen in BGG und AGG geprüft werden, insbesondere dahingehend, inwiefern in Zusammenschau beider Gesetze weiterhin Lücken im Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen bestehen. Diese Lücken sollten im Rahmen der Weiterentwicklung der Gleichstellungsgesetze geschlossen werden. Hierbei sollten im Interesse einer bestmöglichen Umsetzung der UN-BRK auch Beispiele guter Praxis aus anderen Ländern sowie internationale Entwicklungen des Gleichheits- bzw. Diskriminierungsverständnisses in die Überlegungen einbezogen werden.²⁸
- 31 Außerdem sollte der gegenwärtige Anwendungsbereich der Gleichstellungsgesetze in zweierlei Hinsicht auf den Prüfstand gestellt werden:
- 32 Erstens stellt sich die Frage, inwiefern es im Lichte der UN-BRK noch als zulässig angesehen werden kann, wenn in einigen Gleichstellungsgesetzen bestimmte Träger öffentlicher Gewalt vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. So gelten die Verpflichtungen des Gleichstellungsgesetzes in manchen

behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, September 2010, abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_der_monitoring_stelle_z_un_behinderte_nrechtskonvention_zur_stellung_der_behindertenrechtskonvention_innerhalb_der_dt_rechtsordnung.pdf.

- ²⁵ Siehe Art. 2 Unterabs. 4 UN-BRK: „[Im Sinne dieses Übereinkommens] bedeutet "angemessene Vorkehrungen" notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder 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 und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“.
- ²⁶ Zum Konzept der angemessenen Vorkehrungen, zu dessen Abgrenzung von Barrierefreiheit und zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung siehe Aichele, Valentin (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden; Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. POSITIONEN Nr. 5.
- ²⁷ So aber jetzt in Brandenburg: nach dem geplanten neuen BbgBGG soll eine Diskriminierung nur bei einer *unmittelbaren* Teilhabebeeinträchtigung vorliegen, vgl. § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 16.08.2012 zur Neufassung des Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes - BbgBGG. Landtag Brandenburg, Drucksache 5/5831.
- ²⁸ Siehe dazu Degener, Theresia (2005): Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick. In: ZaöRV 65 (2005), S. 887-935 - zur Einordnung des in Deutschland vorherrschenden Diskriminierungsverständnisses im internationalen Vergleich siehe insb. S. 896 f.

Bundesländern nur eingeschränkt für die Kommunen²⁹, die Sparkassen, Rundfunkanstalten und Staatsanwaltschaften³⁰ oder nur eingeschränkt für die Gerichte und Staatsanwaltschaften³¹. Im Lichte der Konvention sind derlei Ausnahmen oder Einschränkungen nur schwerlich begründbar. Gebunden an die UN-BRK als geltendes Recht sind alle staatlichen Akteure. Eine Vereinheitlichung kann daher sinnvollerweise nur dergestalt erfolgen, dass jede unmittelbar oder mittelbar hoheitliche Aufgaben übernehmende Stelle dem Anwendungsbereich der Gleichstellungsgesetze ohne Einschränkungen unterfällt. Dies gilt auch für die Kommunen und Kommunalverbände.

- 33 Hierbei ist es aus Sicht der UN-BRK unbeachtlich, wer innerhalb des föderalen Gefüges zur Finanzierung der resultierenden Aufgaben herangezogen wird. Entscheidend ist allein, ob die sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen erfüllt werden oder nicht, egal in welchen innerstaatlichen Zuständigkeitsbereich sie fallen. Der Wortlaut der UN-BRK ist in diesem Punkt eindeutig: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.“³² Finanzverfassungsrechtliche Regelungen bzw. nicht überwundene Schwierigkeiten hinsichtlich der Abstimmung oder Koordination sind daher nach den Maßstäben des Völkerrechts kein legitimer Grund, die Umsetzung der UN-BRK zu vertagen, und sei es auch nur in einzelnen gesellschaftlichen Bereichen.
- 34 Diese Aussage gilt auch im Hinblick auf das sogenannte Konnexitätsprinzip, das mancherorts Streitpunkt zwischen Ländern und Kommunen ist und Umsetzungsprozesse in der Praxis geradezu behindert, wenn es darum geht, die Ziele der Konvention auf kommunaler Ebene zu verwirklichen. Soweit in diesem Zusammenhang darum gestritten wird, inwiefern die den Kommunen in Umsetzung der UN-BRK zufallenden Aufgaben neu sind oder bestehende Aufgaben verändern, sei darauf verwiesen, dass die Erfüllung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bereits vor Inkrafttreten der UN-BRK im Jahre 2009 im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zu leisten war. Wo die Grenze zwischen bestehenden Aufgaben einerseits und neuen bzw. veränderten Aufgaben andererseits verläuft, kann an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden, sondern muss einer weiteren Untersuchung vorbehalten bleiben.
- 35 Zweitens fordert die Konvention im Sinne eines völkerrechtlichen Schutzauftrages auch dort geeignete staatliche - d.h. auch gesetzgeberische -

²⁹ Z.B. Hessen, § 9 Abs. 1 HessBGG.

³⁰ Z.B. Bayern, § 9 Abs. 1 BayBGG.

³¹ Z.B. Baden-Württemberg, § 6 Abs. 1 L-BGG.

³² Siehe Art. 4 Abs. 5 UN-BRK.

Maßnahmen zum Abbau von Barrieren, wo private Rechtsträger Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten, etwa öffentlich zugängliche Bauten errichten oder Internetangebote oder Dienstleistungen für die Allgemeinheit anbieten³³. Wenn Anreizsysteme, Selbstverpflichtungslösungen oder vergleichbare Maßnahmen nicht geeignet sind, um auch im Privatsektor Zugänglichkeit sicherzustellen, dann muss regulierend eingegriffen werden. Dazu gehören nicht nur verbindliche Standards, sondern auch effektive Überprüfungsmechanismen und wirksame Sanktionen für den Fall, dass vorgeschriebene Standards nicht eingehalten werden. Im Hinblick darauf, dass das AGG - jedenfalls bislang - nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich hat und nicht alle Bereiche des Privatrechts abdeckt, sollte auch insoweit der Anwendungsbereich der Gleichstellungsgesetze überprüft werden.

5.3 Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit konventionskonform ausweiten

- ³⁶ Die in allen Gleichstellungsgesetzen enthaltene Definition von Barrierefreiheit ist von enormer Bedeutung auch über die Gleichstellungsgesetze hinaus, da verschiedene andere Gesetze, wie etwa die Bauordnungen der Länder, auf dieser Begriffsdefinition aufsetzen. Umso wichtiger ist es, die gegenwärtige Barrierefreiheitsdefinition an die Vorgaben der UN-BRK anzupassen und etwa Dienstleistungen zu integrieren.³⁴
- ³⁷ Im Interesse einer Weiterentwicklung der Gleichstellungsgesetze zu zentralen Umsetzungsinstrumenten der UN-BRK auf Länderebene wäre es außerdem zu begrüßen, wenn sich die Länder untereinander darüber verständigten, welche zusätzlichen Materien sinnvollerweise vor die Klammer gezogen, d.h. anstatt in Spezialgesetzen (Bauordnungsrecht, Denkmalschutzrecht u.ä.) besser in den Gleichstellungsgesetzen geregelt werden sollten. Wünschenswert wäre, wenn die Gleichstellungsgesetze, anstatt verdrängt zu werden, als allgemeine Regelung dort ergänzend gelten, wo Spezialgesetze keine oder keine hinreichenden Vorschriften enthalten, um für eine gleichberechtigte Zugänglichkeit des jeweiligen Lebensbereichs für alle Menschen mit Behinderungen Sorge zu tragen.³⁵ Entsprechend sollten, soweit

³³ Siehe Art. 9 Abs. 2 b) UN-BRK: „[Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen,] um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.“

³⁴ Vgl. Art. 9 UN-BRK.

³⁵ Zur Verpflichtung zum systematischen Barriereabbau in allen Lebensbereichen siehe Palleit, Leander (2012): Systematische „Enthinderung“: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau. POSITIONEN Nr. 7.

nötig, die wechselseitigen Verweise, Bezüge und Abgrenzungen in den jeweiligen Gesetzen geschärft werden, um Unklarheiten abzubauen und daraus resultierende Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.

- 38 Die Verpflichtungen zur Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen der Kommunikation, der Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken sowie der Informationstechnik sollten stärker an die UN-BRK rückgebunden werden. Zum einen sollte hier der Anwendungsbereich nicht auf das Verwaltungsverfahren verengt bleiben. Zum zweiten sollten Ansprüche nicht defizitorientiert von einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit (z.B. Hör- und Sprachbehinderung oder Sehbehinderung³⁶) abhängig gemacht werden, sondern individuell-rechteorientiert davon, ob der betreffende Mensch mit Behinderung im Einzelfall die jeweilige Form der Zugänglichmachung benötigt, um gleichberechtigt seine Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen zu können.
- 39 Außerdem sollten die Gleichstellungsgesetze Regelungen zur Bewusstseinsbildung³⁷, etwa die Verpflichtung zu einem Disability Mainstreaming, enthalten. Nicht ohne Grund bezeichnet die Konvention „einstellungsbedingte Barrieren“ als eines der wesentlichen Entstehungsmerkmale von Behinderung. Den Staat trifft deshalb auch die Pflicht, nicht nur an den Barrieren selbst, sondern bewusstseinsbildend auch an den dahinter stehenden Einstellungen, Klischees oder Vorurteilen zu arbeiten, um ein Neuentstehen dieser Barrieren in anderem Gewand zu verhindern. Hierzu braucht es eine verwaltungsinterne Strategie, deren Entwicklung und Umsetzung partizipativ begleitet werden sollte.

5.4 Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen weiterentwickeln

- 40 Zu den völkerrechtlichen Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen eines Staates gehört es auch, für einen wirksamen Gesetzesvollzug zu sorgen. Verstöße gegen Gesetze, die der innerstaatlichen Verwirklichung von Menschenrechten dienen, dürfen nicht folgenlos bleiben.
- 41 Insofern ist die Bundesrepublik als Vertragsstaat der UN-BRK auch dazu verpflichtet sicherzustellen, dass die als gut und richtig erkannten und in Gesetzesform gefassten Regeln ausreichend sanktionsbewehrt sind. An diesem Punkt besteht bei den Gleichstellungsgesetzen noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Zu denken wäre etwa an individuelle Unterlassungs- bzw. Beseitigungsansprüche oder an Schadensersatzregelungen, wie sie in engem Rahmen z.B. im AGG enthalten sind. Auch verfahrensrechtliche

³⁶ Vgl. §§ 9 und 10 BGG.

³⁷ Siehe Art. 8 UN-BRK.

Konsequenzen könnten sich als wirkungsvoll erweisen, etwa indem Bescheide erst dann als bekanntgegeben gelten, wenn sie dem Adressaten in einer für ihn wahrnehmbaren und verständlichen Form zugänglich gemacht worden sind. Ein weiteres wichtiges Element wäre die Kopplung der Rechtmäßigkeit von öffentlichen Zuwendungen oder Vergabeentscheidungen an die Einhaltung gleichstellungsrechtlicher Verpflichtungen in- und außerhalb der Gleichstellungsgesetze.

- 42 Die existierenden Durchsetzungsinstrumente, die in den Gleichstellungsgesetzen vorgesehen sind, nämlich Zielvereinbarungen und Verbandsklage, sind kritisch dahingehend zu hinterfragen, ob sie in der bestehenden Form überhaupt geeignete Maßnahmen sind, um die Ziele der UN-BRK zu verwirklichen. Die in das Instrument der Zielvereinbarung gesetzten Hoffnungen haben sich in den vergangenen zehn Jahren nicht erfüllt. Hier sollte im Zuge der Weiterentwicklung der Gleichstellungsgesetze ernsthaft geprüft werden, inwiefern das Festhalten an diesem Instrument Sinn hat. Die Verbandsklagemöglichkeit kann und sollte dagegen im Vergleich zu ihrer jetzigen Ausgestaltung durchaus wirkungsvoller gestaltet werden. Zum Beispiel sollte die gegenwärtige Beschränkung der Klagemöglichkeit auf Feststellungsklagen aufgegeben werden. Um die Rechtsdurchsetzung zu stärken, sollten Verbände auch Leistungsklagen erheben können. Außerdem wäre es sinnvoll, unnötige verfahrensmäßige Hürden abzubauen, etwa dass klagende Verbände unter Umständen begründen müssen, warum es sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt.³⁸
- 43 Angesichts der meist sehr beschränkten Ressourcen und der oftmals ehrenamtlichen Strukturen in den zivilgesellschaftlichen Verbänden wäre es jedoch kritisch zu bewerten, wenn die Vollzugskontrolle der Gleichstellungsgesetze hauptsächlich dem Instrument Verbandsklage und damit nichtstaatlichen Akteuren überlassen bliebe und auf diesem Wege an die Benachteiligten selbst beziehungsweise an die sie vertretenden Organisationen delegiert würde. Vielmehr scheint es wegen der menschenrechtlichen Bedeutung geboten, dass der Staat parallel effektive Aufsichtsstrukturen innerhalb der Verwaltung schafft, um eine wirksame Selbstkontrolle und -steuerung sicherzustellen und einen konventionskonformen Gesetzesvollzug zu gewährleisten.
- 44 Zwar besteht innerhalb der Verwaltung bereits ein differenziertes System der Fach- und Rechtsaufsicht innerhalb der jeweiligen Behördenzweige, das grundsätzlich auch gleichstellungsrechtliche Fragen einbeziehen soll. Soweit diese Aufsichtsfunktion von den momentan dafür zuständigen Stellen jedoch nicht effektiv wahrgenommen wird oder aus welchen Gründen auch immer

³⁸ Vgl. etwa § 13 Abs. 2 Satz 2 BGG.

nicht wahrgenommen werden kann, folgt aus der allgemeinen Umsetzungspflicht des Vertragsstaates auch die Verpflichtung, in Alternativen zu denken und geeignete Strukturen zu schaffen, etwa in Form einer mit wirksamen Befugnissen ausgestatteten speziellen Aufsichtsbehörde.³⁹ Auch in diese Richtung sollten die Gleichstellungsgesetze evaluiert und ggf. weiterentwickelt werden.

5.5 Rolle und Funktion der Beauftragten stärken

- 45 Die Behindertenbeauftragten in Bund und Ländern, denen nach den Gleichstellungsgesetzen eine solche Kontrollfunktion zum Teil zukommen soll, können eine solche Rolle jedoch nur in dem Maße ausfüllen, wie ihnen nicht nur die entsprechenden Befugnisse eingeräumt, sondern vor allem auch die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um dies tatsächlich tun zu können.
- 46 Auch wenn die Behindertenbeauftragten eine funktionierende Selbstkontrolle der Verwaltung mit dem Ziel einer möglichst vollständigen Gleichstellung behinderter Menschen nicht ersetzen können, sollten ihre Stellung und Befugnisse gestärkt und die Bedingungen für eine unabhängige Amtsausübung verbessert werden. Denn es ist erkennbar, dass die Beauftragten seit Inkrafttreten der UN-BRK eine entsprechend gewachsene Verantwortung tragen und die verschiedenen Akteure aus Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik mit einer entsprechenden neuen, gesteigerten fachlichen Erwartung an die Beauftragten herantreten. Um ihre effektive Amtsausübung zugunsten einer Umsetzung der Konvention zu gewährleisten, sollte eine zweckentsprechende personelle und finanzielle Ausstattung der Beauftragten in den jeweiligen Gleichstellungsgesetzen festgeschrieben werden, wozu auch die Schaffung von der Aufgabe angemessenen hauptamtlichen Strukturen gehört. Diese Strukturen sollten auch die kommunale Ebene abdecken, da eine praxiswirksame Gleichstellung behinderter Menschen nicht ohne eine konsequente Umsetzung der UN-BRK auf lokaler Ebene - mitsamt einer effektiven Kontrolle vor Ort - erreicht werden kann.
- 47 Gleiches gilt für die Beteiligung von Behindertenbeiräten oder vergleichbaren Strukturen⁴⁰. Auch hier muss deren Funktionsfähigkeit durch den Staat bzw.

³⁹ So etwa in den USA das US-Justizministerium auf Grundlage des Americans with Disabilities' Act von 1990; <http://www.ada.gov/enforce.htm>

⁴⁰ Siehe hierzu Art. 4 Abs. 3 UN-BRK: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

die Kommune strukturell abgesichert sein, um die menschenrechtlich geforderte Partizipation nicht faktisch leerlaufen zu lassen. Hierzu gehört auch eine ausreichende Rechtsgrundlage, ob in oder außerhalb der Gleichstellungsgesetze.

- 48 Im Interesse des menschenrechtlichen Transparenzgebots wäre es aus Sicht der Monitoring-Stelle außerdem sinnvoll, eine parlamentarische Kontrolle des erreichten Fortschritts dadurch sicherzustellen, dass in den Gleichstellungsgesetzen selbst entsprechende Berichts- und Evaluationspflichten der Bundes- bzw. Landesregierung vorgesehen sind.⁴¹

5.6 Problembewusstsein und Fachkompetenz erhöhen

- 49 Schließlich sollte auch ein weiterer wichtiger praktischer Aspekt zum Gegenstand der Gleichstellungsgesetze gemacht werden: die Vermittlung von Fachwissen zu umwelt- und einstellungsbedingten Barrieren und den Möglichkeiten ihrer Beseitigung insbesondere in denjenigen Berufsgruppen, denen eine relevante Rolle bei der Umsetzung der Gleichstellungsgesetze sowie ganz allgemein bei der Förderung und dem Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen zukommt, so z.B. bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes⁴², des Vollzugsdienstes oder der Richter- und Anwaltschaft.⁴³ Gleiches gilt für Architekten sowie verschiedene Handwerks- und Ingenieurberufe.
- 50 Denn neben der Wissensvermittlung zum Gleichstellungsrecht selbst und neben einer allgemeinen Menschenrechtsbildung gehört auch die systematische Förderung der Kenntnis und des Verständnisses der UN-BRK sowie der übrigen Menschenrechtsabkommen zu den Obliegenheiten des Vertragsstaats.⁴⁴ Dies betrifft sowohl die Fach- als auch die allgemeine Öffentlichkeit.

⁴¹ Siehe etwa in Berlin § 11 Abs. 2 LGBG (Verstößebericht des Landesbehindertenbeauftragten) oder in Niedersachsen § 15 NBGG (Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes durch die Landesregierung).

⁴² Vgl. bezogen auf die Förderung und den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte: CESCR, Abschließende Bemerkungen (Deutschland) vom 12. Juli 2011, UN-Dok. E/C.12/DEU/CO/5, Absatz 31.

⁴³ Vgl. bezogen auf die Förderung der Rechte von Kindern: CRC, Abschließende Bemerkungen (Deutschland) vom 30. Januar 2004, UN-Dok. CRC/C/15/Add. 226, Absatz 22; CRC, Abschließende Bemerkungen (Deutschland) vom 1. Februar 2008, UN-Dok. CRC/C/OPAC/DEU/CO/1, Absatz 7.

⁴⁴ Vgl. Art. 8 UN-BRK (Bewusstseinsbildung).

6 Fazit

- 51 Die UN-BRK gibt in verschiedener Hinsicht Anlass zur Überprüfung und Fortentwicklung der Gleichstellungsgesetze in Bund und Ländern. Dabei ist es angezeigt, nicht nur die Gleichstellungsgesetze selbst in den Blick zu nehmen, sondern sie in einem größeren Kontext zu betrachten, unter Einbeziehung des AGG und diverser Fachgesetze auf Bundes- und Landesebene.
- 52 Es sollte darum gehen, die Gleichstellungsgesetze zu echten Antidiskriminierungsgesetzen zu entwickeln, mit einer zentralen Funktion bei der Umsetzung der UN-BRK insbesondere in den Ländern. Dafür bedarf es Verbesserungen an verschiedenen Stellen. Neben einer konventionskonformen Definition von Behinderung, Diskriminierung und Barrierefreiheit sollten unter anderem der Anwendungsbereich der Gleichstellungsgesetze erweitert und ihr Zusammenspiel mit anderen Gesetzen wie etwa dem AGG verbessert werden.
- 53 Ebenso wichtig ist die Sicherstellung effektiver Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente, etwa durch stärkere Sanktionsmechanismen oder die wirksamere Ausgestaltung der Verbandsklage. Der Staat darf sich dadurch aber nicht seiner eigenen Verantwortung entledigen, sondern muss durch geeignete Aufsichtsstrukturen selbst für eine wirksame Gesetzesumsetzung sorgen. In diesem Zusammenhang kommt den Behindertenbeauftragten und -beiräten in Bund, Ländern und Kommunen eine wichtige Kontrollfunktion zu. Ihre Stellung und Befugnisse sollten gestärkt und ihre personelle und sächliche Ausstattung verbessert werden.