

Wie entstand das Benachteiligungsverbot?

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ vom 27. Oktober 1994¹ wurde mit Wirkung vom 15. November 1994 Art. 3 Abs. 3 GG um den Satz ergänzt: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Der Einfügung dieses Satzes ins Grundgesetz waren lange und zum Teil heftige politische Auseinandersetzungen vorausgegangen. Der folgende Überblick soll die Historie dieser Grundgesetz-Ergänzung aufzeigen.

a) Nachdem am 3. Oktober 1990 die Vereinigung Deutschlands mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland vollzogen worden war, wurde am 28. November 1991 durch den Deutschen Bundestag die Einsetzung einer Gemeinsamen Verfassungskommission aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates beschlossen. Dies wiederum basierte auf Artikel 5 des Einigungsvertrages (zwischen BRD und DDR) vom 31. August 1990². Bei den Beratungen dieses Gremiums war auch die Einfügung eines Benachteiligungsverbotes wegen Behinderung in den Artikel 3 des Grundgesetzes (Art. 3 GG) erwogen, jedoch verworfen worden³. Zwar erhielt ein entsprechender Vorschlag 22 Ja-Stimmen bei 10 Nein-Stimmen und zwei Enthaltungen, verfehlte damit aber die für eine förmliche Empfehlung einer solchen Grundgesetzänderung notwendige Zweidrittel-Mehrheit. Die Befürworter hatten bereits in diesem Verfahren die Anfügung des Satzes „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“, an den bestehenden Art. 3 Abs. 3 GG vorgeschlagen. Die Anfügung eines eigenen Satzes war damit begründet worden, dass für die in dem bisherigen Art. 3 GG genannten Personengruppen sowohl eine Benachteiligung als auch eine Bevorzugung verboten werde. Mit der Einfügung einer speziellen Vorschrift, die für den Fall einer Behinderung lediglich eine Benachteiligung verbiete, müsse dem möglichen Missverständnis vorgebeugt werden, künftig könnten keine Gesetze mehr erlassen werden, die eine Verbesserung der Situation behinderter Menschen zum Ziel hätten. Die Gegner einer solchen Ergänzung des Grundgesetzes sahen dagegen keinen Handlungsbedarf. Sie fürchteten u.a. eine ausufernde Ausweitung des Benachteiligungsver-

¹ BGBl. Teil I vom 03.11.1994, S. 3146

² vgl. Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 12/6000 vom 05.11.1993; S. 5

³ vgl. zum Folgenden a.a.O., S. 52 ff.

botes auf weitere Personengruppen und sahen den von den Befürwortern eingeforderten speziellen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen durch das bestehende Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG als sichergestellt an.

- b) Daraufhin legte die Fraktion der SPD auf BT-Drs. 12/6323 vom 01.12.1993 einen eigenen Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes vor. Darin wird zunächst festgestellt, dass die Vorschläge der Verfassungskommission „dem Änderungsbedarf, der sich aus den tiefgreifenden Änderungen der Wirklichkeit ergibt, auf die das Grundgesetz bezogen ist, nicht hinreichend Rechnung“ tragen.⁴ In der Folge wird eine Ergänzung des Grundgesetzes u.a. durch „das Verbot, Behinderte zu benachteiligen“ angeregt.⁵ In Art. 1 Nr. 3 Buchstabe b) wird sodann die Ergänzung des bisher nur aus einem Satz bestehenden Art. 3 Abs. 3 GG durch den Satz 2 „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“, vorgeschlagen.⁶

Im Allgemeinen Teil der Begründung dieses Gesetzentwurfes wird u.a. auf die gesellschaftlichen Veränderungen seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes [im Jahr 1949; Anm. d. Verf.] hingewiesen. „Offenbar gewordene Lücken des Grundgesetzes“ seien „zu schließen“, so dass „das Grundgesetz seine integrierende Wirkung ... voll entfalten“ könne.⁷ Diese Formulierung schließt (auch) an die Argumentation der Befürworter der Einfügung eines Benachteiligungsverbots Behinderter in der Gemeinsamen Verfassungskommission an (s. oben). Weiter heißt es dann: „Freiheitsrechte allein sichern nicht allen ein Leben in Freiheit und Sicherheit. Zunehmende Individualisierung und veränderte Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Miteinanders haben Benachteiligungen deutlicher hervortreten lassen und das Bewußtsein für Diskriminierungen geschärft. ... Leistungsprinzip und ein Verständnis von Normalität, das der Menschenwürde dieser Personen widerspricht, führen dazu, daß die vielen Menschen mit Behinderung zahlreichen Benachteiligungen in verschiedenen Lebensbereichen ausgesetzt sind. Die Aufnahme eines ausdrücklichen Benachteiligungsverbotes in das Grundgesetz ist angezeigt und geeignet, in der Gesellschaft das Bewußtsein für die Belange Behinderter zu schärfen, so integrationsstiftend zu wirken und zur Verbesserung ihrer rechtlichen Stellung, namentlich bei Abwägungsentscheidungen von Verwaltungen und Gerichten, beizutragen.“⁸

⁴ BT-Drs. 12/6323 vom 01.12.1993, S. 1

⁵ vgl. a.a.O., S. 2

⁶ a.a.O., S. 4

⁷ a.a.O., S. 7

⁸ a.a.O., S. 8

Im Besonderen Teil der Begründung eines Gesetzentwurfes werden die vorgeschlagenen Einzelbestimmungen näher begründet. Hierzu wird bezüglich der Anfügung eines Satzes 2 an den bisher einzigen Satz des Art. 3 Abs. 3 GG nach einer kurzen Beschreibung der Situation behinderter Menschen in Deutschland aus der Sicht der SPD-Fraktion u.a. ausgeführt: „Dies gebietet, ein Diskriminierungsverbot zugunsten dieser Personengruppe in die speziellen Gleichheitsgebote des Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes aufzunehmen und so dem Beispiel einiger Länder zu folgen, die in ihren Verfassungen bereits Schutzvorschriften zugunsten Behinderter aufgenommen haben...“

Die Gruppe der Behinderten ist mit den schon jetzt ausdrücklich vor Diskriminierung geschützten Personengruppen vergleichbar. Sie ist hinlänglich abgrenzbar, und die Schwere sowie die Häufigkeit der Benachteiligung ist offenkundig.“⁹

In der auf diesen allgemeinen Teil folgenden „Einzelbegründung“ wird festgehalten, dass nicht jede Ungleichbehandlung mit einer verbotenen Benachteiligung gleichzusetzen ist: „Differenzierende Maßnahmen können andererseits zulässig sein, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur bei Behinderten auftreten können, zwingend erforderlich sind.“¹⁰

- c) Im weiteren Verlauf wurde schließlich auf BT-Drs. 12/6633 vom 20.01.1994 ein gemeinsamer Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der F.D.P. zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht.¹¹ In diesem Gesetzentwurf ist eine Ergänzung des Art. 3 Abs. 3 GG *nicht* vorgesehen. Eine Begründung ist aus dem Text des Entwurfes nicht ersichtlich.
- d) Das parlamentarische Verfahren zur Beratung von Gesetzentwürfen sieht vor, dass diese nach einer ersten Beratung im Plenum (also durch alle Mitglieder) des Deutschen Bundestages in Fachausschüssen weiter beraten werden. Dem entsprechend wurden die vorstehend beschriebenen Gesetzentwürfe nach ihrer Vorlage und ersten Beratung in den Ausschüssen weiter diskutiert. Schließlich legte der (offenbar federführende [die Beratungen koordinierende; Anm. d. Verf.]) Rechtsausschuss unter dem 28.06.1994 auf BT-Drs. 12/8165 eine(n) „Beschlussempfehlung und Bericht“ vor. In einem solchen Dokument werden die Ausschuss-

⁹ a.a.O., S. 11 f.

¹⁰ vgl. hierzu a.a.O. S. 12

¹¹ CDU/CSU und F.D.P. bildeten seinerzeit die Bundesregierung, die SPD war stärkste Oppositionspartei. Außerdem waren Bündnis90/DIE GRÜNEN und die seinerzeitige PDS/LL (Partei des Demokratischen Sozialismus [hervorgegangen aus der SED der DDR], verbunden mit einer „Linken Liste“) im Deutschen Bundestag vertreten. Diese Oppositionsparteien waren an der Gemeinsamen Verfassungskommission beteiligt, wurden jedoch von den weiteren Vorbereitungen der Grundgesetzänderung ausgeschlossen. Hintergrund dürfte gewesen sein, dass diese Parteien seinerzeit auch in den Länderregierungen keine entscheidende Rolle spielten und zur Herstellung der zur Grundgesetzänderung notwendigen Zweidrittel-Mehrheit auch im Bundesrat folglich nicht benötigt wurden.

beratungen zu einem Gesetzgebungsverfahren zusammengefasst und die Annahme dieser Ergebnisse dem Plenum empfohlen. Hierin ist die Ergänzung des Art. 3 Abs. 3 GG durch den oben unter b) aufgeführten und erörterten Satz *wieder enthalten*¹².

Zum Beratungsverlauf: Zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der den Vorschlag zur Ergänzung von Art. 3 Abs. 3 GG durch ein Benachteiligungsverbot behinderter Menschen in die parlamentarische Beratung eingebracht hatte, wurde von allen Ausschüssen mehrheitlich eine Ablehnung empfohlen. Der Rechtsausschuss hatte zwar ebenfalls eine Ablehnung empfohlen, jedoch einzelne Teile daraus in eigenständige Gesetzentwürfe umgewandelt und deren Annahme empfohlen.¹³ Hierzu gehörte offenbar auch die Aufnahme des Benachteiligungsverbots behinderter Menschen in Art. 3 Abs. 3 GG.¹⁴ Ohne dass aus der Schilderung des Beratungsablaufs eine Begründung bzw. ein Anlass hierfür ersichtlich wäre¹⁵, wird im Anschluss an diese die Einfügung des Benachteiligungsverbots behinderter Menschen als Bestandteil der Regelungen der „abgespaltenen Teilbereiche“ aufgeführt¹⁶.

In der Einzelbegründung für die Aufnahme dieser Ergänzung des Art. 3 Abs. 3 GG wird zunächst festgehalten, dass hierüber „bei Abschluss der Beratungen im Rechtsausschuss ... Einigkeit“ bestanden habe.¹⁷ Das Verbot ziele auf die Stärkung der Stellung behinderter Menschen in Recht und Gesellschaft, ohne deren Benachteiligung auf einen Schlag beseitigen zu können. Es binde „unmittelbar Verwaltung und Rechtsprechung, verpflichte aber auch den Gesetzgeber selbst [zu entsprechendem Handeln; Ergänzung d. Verf.]. Rechtliche Beschränkungen der Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten Behinderter seien erst dann zulässig, wenn dies unerlässlich ist, um behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung zu tragen.“¹⁸ Die Beschränkung auf das Verbot einer Benachteiligung stelle zudem klar, dass „bevorzugende Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Nachteile nicht nur zulässig, sondern geboten seien“.¹⁹ – Es wird betont, die Mitglieder von CDU/CSU und F.D.P. hätten das Anliegen der SPD „aufgegriffen“, ohne sich deren in dem ursprünglichen Gesetzentwurf enthaltene Begründung „im Ganzen

¹² vgl. BT-Drs. 12/8165, S. 8 (re. Spalte)

¹³ vgl. hierzu a.a.O., S. 23 ff.

¹⁴ Fundstelle:

http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple_search_list.do;jsessionid=3E8FDB9A986C1CE425EFEBF157E6FDCD.dip21?selId=155407&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc

¹⁵ vgl. insoweit BT-Drs. 12/8165, S. 25 ff.

¹⁶ s. a.a.O., S. 27

¹⁷ vgl. hierzu und zum Folgenden a.a.O., S. 28 f.

¹⁸ a.a.O., S. 29

¹⁹ ebenda

zu eigen zu machen“²⁰. „Die ausdrückliche Anerkennung eines Diskriminierungsschutzes Behinderter als Anliegen von Verfassungsrang im Text des Grundgesetzes werde das Bewußtsein für die Anliegen Behinderter in der Gesellschaft schärfen.“²¹ (Diese Formulierungen bzw. Ausführungen sollen anscheinend die Tatsache übertünchen, dass die seinerzeitigen Regierungsparteien lange Zeit einer solchen Ergänzung des Grundgesetzes erheblichen Widerstand entgegengesetzt hatten und erst gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens zum Einlenken bewegt werden konnten.)

Hinweis: Diese Darstellung wurde aus der von mir erstellten Ausarbeitung „Was ist Benachteiligung?“²² übernommen und – wegen der hier nicht entscheidenden Fragestellung derselben – leicht gekürzt.

Düsseldorf, den 21. Dezember 2019

²⁰ ebenda

²¹ ebenda

²² Veröffentlicht auf http://www.politik-fuer-menschen-mit-handicap.de/documents/Was_ist_Benachteiligung.pdf