

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Novellierung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts

Inhaltsgliederung

	Seite
Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Forschungsbericht „Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)“ und den Wirkungen des BGG und seiner Novellierungen.....	3
I. Präambel.....	4
II. Evaluation nach Artikel 6 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 („Evaluierung“).....	5
III. Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Forschungsbericht.....	5
Forschungsbericht zur Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG).....	7

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

**Stellungnahme der Bundesregierung
zu dem Bericht „Evaluation des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)“
und den Wirkungen des BGG und seiner Novellierungen**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Präambel.....	4
II. Evaluation nach Artikel 6 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 („Evaluation“).....	5
III. Stellungnahme der Bundesregierung.....	5

I. Präambel

Die Bundesregierung sieht sich dem Ziel verpflichtet, alle Bürgerinnen und Bürger zu befähigen, ihr Leben selbstbestimmt nach den eigenen Vorstellungen und Wünschen führen zu können. Handlungsleitend ist eine Politik, die die berechtigten Ansprüche und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen in den Mittelpunkt stellt. Denn nicht zuletzt die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben exemplarisch gezeigt, wie wichtig etwa die barrierefreie Kommunikation für Menschen mit Behinderungen ist.

Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) leistet hier einen wichtigen Beitrag für verbesserte Rahmenbedingungen.

Das BGG ist vor rund 20 Jahren in Kraft getreten und hat grundlegende Veränderungen für die Stellung von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft eingeleitet. Ziel des BGG ist es, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern, indem weitergehende Schutz- und Teilhaberechte geschaffen wurden.

Kernstück des BGG ist die Herstellung einer umfassenden Barrierefreiheit als eine der maßgeblichen Voraussetzungen für eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft.

Das Behindertengleichstellungsrecht hat sich seitdem weiterentwickelt. Deutschland hat sich mit der Ratifizierung und dem Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) in Deutschland 2009 verpflichtet, in der Behindertenpolitik die umfassende Zielsetzung der Inklusion zu verfolgen.

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des BGG wurde ausgehend vom Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eine Evaluation des BGG durchgeführt. Diese Ergebnisse fanden auch Berücksichtigung bei der Novellierung des BGG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts 2016. Die Novellierung zielte insbesondere darauf, bei der Herstellung von Barrierefreiheit Fortschritte zu erreichen. Hierfür verpflichtete sich der Bund gesetzlich in weiteren Bereichen, zur Herstellung von Barrierefreiheit.

Unter Berücksichtigung der UN-BRK und der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1021 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen wurden insbesondere folgende Punkte verändert:

- Der Behinderungsbegriff und das Benachteiligungsverbot für Träger öffentlicher Gewalt wurden angepasst. Angemessene Vorkehrungen im Sinne der UN-BRK wurden ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen.
- Ein wichtiger Schritt der Novelle in 2016 betraf insbesondere die Barrierefreiheit im öffentlichen Bereich. Entsprechend enthielt es eine Reihe von Regelungen zur Verbesserung der Barrierefreiheit des Bundes, z.B. seiner Bestandsbauten und im Bereich Informationstechnik.
- Um sprachliche Barrieren für Menschen mit Lern- und geistigen sowie seelischen Behinderungen abzubauen wurde die Leichte Sprache im BGG und im Sozialgesetzbuch verankert. Behörden sind seitdem dazu verpflichtet, auf Verlangen von Menschen mit Behinderungen, in Leichter Sprache mit ihnen zu kommunizieren.
- Mit dem BGG wurde die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit errichtet. Sie berät und unterstützt vor allem Behörden zur Umsetzung des BGG. Darüber hinaus kann sie auch Wirtschaft, Verbände und Zivilgesellschaft beraten – zum Beispiel bei Zielvereinbarungen zur Erreichung oder Verbesserung von Barrierefreiheit.
- In Streitfällen können sich Menschen mit Behinderungen an eine bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingerichtete Schlichtungsstelle wenden. Damit wurde im BGG eine außergerichtliche und rasche Streitbeilegung für Menschen mit Behinderungen und Verbände, die nach dem BGG anerkannt sind, ermöglicht.
- Das BGG sieht eine stärkere Förderung der Partizipation von Verbänden von Menschen mit Behinderungen vor. Ziel ist es, insbesondere Selbstvertretungsorganisationen eine aktive Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten zu ermöglichen.

Seitdem hat das BGG durch Novellierungen in den Jahren 2018 und 2021 weitere Veränderungen erfahren, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verbessern sollen. Mit der Änderung 2021 zum Zutrittsrecht von Menschen mit Behinderungen in Begleitung ihrer Assistenzhunde wurde das BGG erstmals auf den zivilrechtlichen Bereich ausgeweitet.

Bei der Novellierung 2016 wurde festgelegt, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag innerhalb von sechs Jahren nach Inkrafttretens des Gesetzes über die Wirkungen des BGG berichtet.

Die Bundesregierung wird das BGG zudem, wie im Koalitionsvertrag vereinbart,

überarbeiten; insbesondere mit Fokus auf das Thema Barrierefreiheit. Hierzu wird die Bundesregierung einen partizipativen Prozess aufsetzen, der auch die Forderungen der Menschen mit Behinderungen und den vorliegenden Bericht an den Deutschen Bundestag berücksichtigen wird.

II. Evaluation nach Artikel 6 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 („Evaluierung“)

Bei der Novellierung des BGG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 wurde festgeschrieben, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag sechs Jahre nach Verkündung über die Wirkung der Novellierung der §§ 1, 2, 3, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16 und 19 des BGG sowie auch § 17 Absatz 2a des SGB I und § 19 Absatz 1a des SGB X berichtet.

Um diesem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, hat das BMAS nach einer EU-weiten Ausschreibung einen entsprechenden Evaluationsbericht in Auftrag gegeben. Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) führte diesen Auftrag zusammen mit der Universität Kassel (FB Humanwissenschaften, Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung), dem Hugo-Sinzheimer Institut für Arbeit und Sozialrecht (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung und unter Mitwirkung des Instituts für Sozialforschung und Kommunikation GmbH (SOKO) durch. Der Bericht wurde im Zeitraum von August 2021 bis Juni 2022 erarbeitet.

Neben der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages sollte der Bericht in Form einer umfassenden Grundlagenevaluation verlässliche Erkenntnisse darüber liefern, ob die Ziele, die mit der Verabschiedung des BGG und der Novellierung in 2016 angestrebt wurden, erreicht wurden und sich die vorgenommenen Änderungen in der Praxis bewährt haben sowie weitergehende Handlungsempfehlungen aus sozial- und rechtswissenschaftlicher Sicht darstellen. An der Untersuchung wurden auch maßgeblich Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände beteiligt. Dabei wurden – über den gesetzlichen Auftrag hinausgehend – auch die §§ 17 und 18 BGG, die das Amt der oder des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen sowie Aufgaben und Befugnisse regelt, mit untersucht. In dem beigefügten Forschungsbericht werden die Ergebnisse dargestellt sowie die durchgeführten Untersuchungsschritte und eingesetzten Methoden dokumentiert. Dabei werden die Ausgangslage in den Handlungsfeldern und die Umsetzung des Gesetzes sowie weitergehende Handlungsoptionen beschrieben. Gemeinsam mit der Stellungnahme der Bundesregierung wird der o. g. gesetzlichen Pflicht zur Berichterstattung damit entsprochen.

Auf Grundlage der wissenschaftlichen Untersuchung wird auch die von der Bundesregierung geplante Überarbeitung des BGG geprüft werden. In einigen Bereichen werden hierzu auch die aus dem Bericht resultierenden Handlungsempfehlungen für das BGG geprüft.

III. Stellungnahme der Bundesregierung

Die Wirkungen des BGG und der Novellierungen werden in dem Evaluationsbericht aus wissenschaftlicher Sicht umfassend dargelegt. Die Bundesregierung begrüßt einerseits die positive Entwicklung, die sich in vielen Bereichen zeigt, sieht andererseits aber auch, dass die Wirkung des BGG an vielen Stellen sowohl durch Gesetzesänderungen als auch durch eine bessere Umsetzung der bestehenden Gesetze erhöht werden kann. Zu beiden Punkten liefert der vorliegende Forschungsbericht – wie es auch der Auftrag aus dem Gesetz war – eine Fülle von Punkten, die alle zu prüfen sind und die in die Meinungsbildung zur Überarbeitung des BGG einfließen werden.

Der Bericht zeigt grundsätzlich, dass sich die Kenntnis der verschiedenen Formen von Behinderung und das Bewusstsein des Zusammenwirkens von individuellen und gesellschaftlichen Faktoren bei Teilhabe Einschränkungen und Barrieren in den vergangenen Jahren verbessert haben.

Zu der Verbesserung der Rahmenbedingungen hat auch das novellierte BGG beigetragen. Das BGG dient vielfach auch als Vorbild für entsprechende Regelungen in den Ländern. Es hat sich gezeigt, dass eine Reform des BGG auch Signalwirkung für Veränderungen auf Länderebene hat.

Die Einschätzung, dass das Behindertengleichstellungsrecht maßgeblich zum Fortschritt der Gleichstellung behinderter Menschen beigetragen hat, wurde, wie bei der Evaluation 2014, von einer überwiegenden Mehrheit der Befragten bestätigt. Der Wunsch nach genaueren und verbindlicheren Vorschriften durch das Behindertengleichstellungsrecht ist sowohl unter Menschen mit Behinderungen als auch unter Behördenmitarbeitenden gesunken,

was darauf hindeutet, dass die seitdem eingetretenen gesetzlichen Neuerungen zu einer Präzisierung beigetragen haben. Eine sehr deutliche Verbesserung gegenüber 2014 hat sich vor allem in der Wahrnehmung der Beachtung und Durchsetzung des Behindertengleichstellungsrechts eingestellt. Die Forderung nach größeren Spielräumen in der Praxis fällt inzwischen, vor allem unter Behördenmitarbeitenden, geringer aus als im Jahr 2014.

In rechtswissenschaftlicher Hinsicht kommt der Bericht zu dem Schluss, dass das BGG an einigen Stellen noch Verbesserungspotenzial hat und macht konkrete Verbesserungsvorschläge.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht lässt sich feststellen, dass das Behinderungsverständnis und das Verständnis von Diskriminierungsschutz im Sinne einer Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen differenzierter geworden ist und die Instrumente zur Herstellung von Barrierefreiheit zunehmend bekannter werden. Zugleich wird laut Untersuchung noch vielfältiger Handlungsbedarf in der praktischen Umsetzung deutlich. Auch die Ergebnisse der Befragungen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen legen nahe, dass das BGG für viele Menschen noch nicht den Stellenwert hat, den es haben sollte.

Der Bericht identifiziert darüber hinaus Handlungsbedarfe, die bereits 2014 erkennbar waren. Hieraus folgert der Bericht, dass die Weiterentwicklung des BGG und die Optimierung seiner Umsetzung langfristige Prozesse sind, deren Fortschritte auch langfristig zu beobachten sein werden. Diese Sichtweise teilt die Bundesregierung explizit und wird mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Überarbeitung des BGG diese Prozesse weiter vorantreiben.

Im Einzelnen besonders hervorzuhebende Punkte:

- Das BGG hat eine hohe Bedeutung für das öffentliche Recht des Bundes, da es neben Verfahrensregelungen für alle Bundesbehörden auch Begriffsbestimmungen enthält, die in vielen bundesrechtlichen Normen enthalten sind, namentlich Behinderung, Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen. Diese Bedeutung ist jedoch möglicherweise nicht immer in der Rechtsanwendung präsent.
- Den größten Handlungsbedarf zur Herstellung von Barrierefreiheit identifizierten Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Öffentlicher Personenverkehr, Bauwesen, Wohnungen und Arbeitswelt (Nennung durch jeweils mehr als 80 Prozent der Befragten). Den geringsten Änderungsbedarf sahen die Betroffenen hinsichtlich der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, wobei auch hier immerhin mehr als die Hälfte der Befragten einen erheblichen Änderungsbedarf diagnostizierte.
- Mit § 8 Abs. 3 BGG wurden alle obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane erstmals gebeten, einen Bericht über den Stand der Barrierefreiheit über die von ihnen genutzten Gebäude [...], die sich im Eigentum des Bundes befinden zu erstellen. In diesem Zusammenhang sollten verbindliche und überprüfbare Maßnahmen und Zeitpläne zum Abbau von Barrieren erarbeitet werden. Es hat sich insgesamt gezeigt, dass der Prozess zur Erreichung von Barrierefreiheit in vielen Behörden bereits fortgeschritten ist, aber einer noch konsequenteren Fortführung bedarf. Entsprechendes gilt für die Herstellung der digitalen Barrierefreiheit gemäß §§ 12 ff. BGG.
- Das Instrument der Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit nach § 5 BGG wird nach wie vor wenig genutzt. Einer deutlichen Mehrheit der Menschen mit Behinderungen ist das Instrument nicht bekannt und von denen, die es kennen, schätzen nur knapp ein Drittel die Erfolgsaussichten als gut bis sehr gut ein. Als Gründe hierfür werden mangelnde Konsequenzen für Unternehmen bei Nichteinhaltung der Vereinbarung und mangelnde personelle Ressourcen der Verbände angegeben.
- Die Verordnung zur Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Kommunikationshilfverordnung – KHV) regelt, dass Menschen mit Hör- oder Sprachbehinderungen, als Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens zur Wahrnehmung eigener Rechte für die mündliche Kommunikation im Verwaltungsverfahren einen Anspruch auf Bereitstellung einer geeigneten Kommunikationshilfe haben. In der Praxis kommt es jedoch vor, dass Träger der öffentlichen Gewalt im Verwaltungsverfahren diesem Hilfsanspruch nicht im notwendigen Umfang entsprechen.
- Um die besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen gemäß § 2 BGG zu berücksichtigen und bestehende Benachteiligungen zu beseitigen, müssen diese Bedarfe besser erforscht werden. Andernfalls droht, dass die Norm eine Formel ohne Anwendung bleibt. Zu den bereits bekannten „besonderen Belangen“ zählt, dass Frauen mit Behinderungen besonders von sexualisierter Gewalt betroffen sind. Von zentraler Bedeutung sind daher bedarfsgerechte und barrierefreie Schutz-, Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie Präventionsmaßnahmen. Das setzt unter anderem Hilfsangebote und Informationen in Leichter Sprache voraus, ebenso wie baulich barrierefreie Räume für gewaltbetroffene Frauen.

- Die zum 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Regelungen in § 11 BGG zur Leichten Sprache werden sehr begrüßt. Die Leichte Sprache stellt das mit am Häufigsten benutzte barrierefreie Kommunikationsmittel von Menschen mit Behinderungen dar. Allerdings wird aus den Erfahrungen der ersten Jahre einiger Verbesserungsbedarf in den Regelungen gesehen.
- Die Verbandsklage nach § 15 BGG wird wenig genutzt. Kritisiert wird die begrenzte Wirkung einer Verbandsklage, die nur auf die Feststellung eines Rechtsverstößes gerichtet sein kann.
- Dafür zeigt die Evaluation, dass sich das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG als niedrighschwelliges außergerichtliches Verfahren der Streitbeilegung zwischen Menschen mit Behinderungen und öffentlichen Stellen des Bundes bewährt hat. Es steht neben Einzelpersonen auch denjenigen Verbänden offen, die zugleich verbandsklagebefugt sind. Seit 2016 wird es kontinuierlich in Bezug auf alle Rechte aus dem BGG genutzt, z. B. auch hinsichtlich der Umsetzung angemessener Vorkehrungen. Über die Jahre konnte in rund 50 Prozent der zulässigen Fälle eine gütliche Einigung erzielt werden.
- In den Befragungen der Menschen mit Behinderungen, der Schwerbehindertenvertretungen und der Behörden wurde um eine Einschätzung dazu gebeten, wie stark unterschiedliche Stellen zur Herstellung von Barrierefreiheit beitragen können. Hierbei wurde der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit und dem/ der Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen der stärkste Einfluss bei der Herstellung von Barrierefreiheit zugesprochen.
- Die Einrichtung der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit mit § 13 BGG bei der Novellierung 2016 hat sich als richtig und erforderlich erwiesen. Sie hat als Anlaufstelle in Fragen der Barrierefreiheit Bekanntheit erlangt, auch in der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Ihr Beitrag zur Herstellung von Barrierefreiheit wird anerkannt. In der Corona-Pandemie z. B. hat sie schon frühzeitig auf das Erfordernis barrierefreier Informationen für Bürgerinnen und Bürger in den Medien sowie den behördlichen und den gesundheitlichen Einrichtungen hingewiesen und die dafür notwendigen Informationen aufbereitet und bereitgestellt.
- Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§§ 17, 18 BGG) ist ein zentrales Medium der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen durch ihre Verbände; es findet Anerkennung und wird als wirkungsvoll eingeschätzt. Auch hier zeigt sich, dass die gesetzlichen Grundlagen optimiert und das Amt rechtlich aufgewertet werden sollte.
- Über den neuen § 19 BGG wurde der Partizipationsfonds eingerichtet, der seit 2016 über 50 Projekte gefördert hat, die eine bessere Beteiligung der Verbände der Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene zum Ziel haben. Dieses Instrument hat sich im Grundsatz bewährt. Nach Auskunft des Beirats für die Partizipationsförderung beim BMAS, der sich aus Verbänden der Menschen mit Behinderungen zusammensetzt, hat sich die Nutzung dieser Möglichkeit in den letzten fünf Jahren stark verbessert. Dadurch sei die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen besser geworden.
- Handlungsbedarf wird etwa auch im Bereich Fortbildung gesehen. An Schulungen zum Thema Barrierefreiheit haben laut Befragungsdaten 32 Prozent der Schwerbehindertenvertretungen und 22 Prozent der Behördenmitarbeitenden teilgenommen. Die Schulungen wurden von beiden Gruppen weitgehend als sehr hilfreich oder hilfreich wahrgenommen. Weiteren Fortbildungsbedarf zu den Themen Behinderung, Barrierefreiheit und BGG sehen jeweils rund 80 Prozent der Befragten aus Behörden, SBV und Rechtsschutzvertretungen.

Hier nicht gesondert untersucht wurde die in § 8 BGG genannte Herstellung von Barrierefreiheit im Bereich Verkehr; hier stehen noch Ergebnisse des Forschungsvorhabens „ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr“ aus. Diese Untersuchung soll voraussichtlich 2023 abgeschlossen werden. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens sowie Vorschläge zur Behebung bestehender Umsetzungsdefizite werden derzeit noch erarbeitet.

Zusammenfassend teilt die Bundesregierung den Befund der beigefügten wissenschaftlichen Untersuchung, dass das BGG an einigen Stellen noch weiterentwickelt werden könnte und wird eingehend prüfen, welche Vorschläge im Zuge der geplanten Überarbeitung des BGG und weiterer Maßnahmen umgesetzt werden sollen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 608

Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungs- gesetzes (BGG)

□□□□□ □□□□□□

ISSN 0174-4992

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bearbeitet von

Dr. Dietrich Engels
Judith Franken
Lena Heitzenröder

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Prof. Dr. Felix Welti
Christina Janßen
Vaia Karatasiou
Konstanze Rothe
Karoline Riegel

Jan Johannes Trienekens

Universität Kassel, FB Humanwissenschaften, Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung, Kassel

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Dr. Johanna Wenckebach
Prof. Dr. Daniel Hlava
Antonia Seeland

Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI)
der Hans Böckler Stiftung, Frankfurt/Main



unter Mitwirkung von Dr. Henry Puhe und Rita Kleinemeier, SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation GmbH, Bielefeld

Juni 2022

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Evaluation hat überprüft, ob die Ziele, die mit dem BGG und seiner Novellierung seit 2016 angestrebt wurden, erreicht worden sind und wie sich die vorgenommenen Änderungen in der Praxis bewährt haben. Dies erfolgte mit einem zweifachen methodischen Ansatz: In einem rechtswissenschaftlichen Gutachten wurden das BGG im Kontext des nationalen und internationalen Rechts analysiert und seine Auswirkungen in der Rechtsprechung und Gesetzgebung ausgewertet. Mit sozialwissenschaftlichen Befragungen wurden Kenntnisse und Einschätzungen zum BGG und den zugehörigen Verordnungen sowie Erfahrungen zur praktischen Umsetzung und Wirksamkeit des BGG aus den unterschiedlichen Perspektiven von Menschen mit Behinderungen, Mitarbeitenden in Behörden, Schwerbehindertenvertretungen und Rechtsschutzvertretungen erhoben. Im Ergebnis zeigt sich, dass das Behinderungsverständnis und das Verständnis von Diskriminierungsschutz im Sinne einer Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen differenzierter geworden sind und die Instrumente zur Herstellung von Barrierefreiheit zunehmend bekannter werden. Zugleich wird noch vielfältiger Handlungsbedarf in der praktischen Umsetzung deutlich. In der rechtswissenschaftlichen Untersuchung wurden verschiedene Schnittstellen identifiziert, an denen die Weiterentwicklung der zivilrechtlichen Regelungen als zentral für die Verwirklichung der Ziele und Regelungen des BGG ausgemacht worden ist. Rechtssystematisch und rechtspraktisch muss das BGG stärker mit dem Zivilrecht (AGG, BFSG), mit dem Sozialrecht und mit dem Landesrecht vernetzt werden. Aus den Ergebnissen werden Handlungsempfehlungen zur rechtlichen Weiterentwicklung des BGG und zur Verbesserung seiner Umsetzung in der Praxis abgeleitet.

Abstract

The evaluation submitted has investigated whether the pursued objectives of the BGG and its amendment of 2016 have been reached and how the undertaken changes have performed in practice. In this evaluation, a double-method approach has been applied: In a jurisprudential report, the BGG is analysed in the context of national and international law, also evaluating its impacts on jurisdiction and legislative processes. Data on the knowledge of the BGG, experience with regard to its practical conversion and on personal assessments of the BGG by persons with disabilities, employees in public authority, the representative body for severely disabled persons and legal protection agents has been collected by means of social science surveys. In conclusion, the evaluation shows a widening comprehension for disabilities and an improved approach to ensure accessibility for people with disabilities. Furthermore, the understanding of the duty to protect against discrimination by taking reasonable accommodation is found to have become more differentiated. At the same time, there is still substantial need for further action. In the legal examination several crucial points have been identified, where the development of the civil law regulations is decisive for the realization of the BGG regulations and aims. In terms of legal system and legal practice, the BGG must be linked more closely to civil law (AGG, BFSG), social law and federal state law. Recommendations for further legal development of the BGG and its practical implementation are derived from the results of this evaluation.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	12
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	18
Gesetzesverzeichnis	27
Zusammenfassung	32
1. Einleitung	41
1.1 Gegenstand der Evaluation	42
1.1.1 Zielsetzung und Grundverständnis	42
1.1.2 Regelungen im Einzelnen	42
1.2 Methodische Umsetzung der Evaluation	46
1.2.1 Erläuterung der unterschiedlichen Forschungsmethoden	47
1.2.2 Anknüpfung an die Evaluation 2013/ 2014 und Erweiterung der Erhebungen	48
1.2.3 Zielgruppen der Evaluation	48
1.2.4 Durchführung der empirischen Erhebungen	49
1.3 Einhaltung des Datenschutzes	51
1.3.1 Übergreifende Vorkehrungen	51
1.3.2 Datenschutz bei quantitativen Befragungen	52
1.3.3 Datenschutz bei persönlichen Interviews	52
2. Rechtswissenschaftliche Evaluation des BGG	53
2.1 Entwicklungsschritte des BGG	53
2.2 Normative Grundlagen	54
2.2.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen	54
2.2.2 EU-rechtlicher Rahmen	57
2.2.3 Völkerrechtlicher Rahmen	60

2.3	Das BGG in der Rechtsordnung	64
2.3.1	Stellung im öffentlichen Recht des Bundes	64
2.3.2	Verhältnis des BGG zum öffentlichen Recht der Länder	66
2.3.3	Ausstrahlung ins Zivilrecht, insbesondere Verhältnis zum AGG	67
2.4	Rechtswissenschaftliche Auswertung des BGG	76
2.4.1	Anwendungsbereich des BGG (§ 1 BGG)	76
2.4.2	Behinderungsbegriff (§ 3 BGG)	84
2.4.3	Benachteiligungsverbot	89
2.4.4	Barrierefreiheit	113
2.5	Instrumente der Rechtsdurchsetzung	148
2.5.1	Berichtspflichten	148
2.5.2	Verbandsklage (§ 15 BGG)	154
2.5.3	Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG)	161
2.5.4	Individualklagen	166
2.6	Institutionelle Unterstützung	172
2.6.1	Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG)	172
2.6.2	Bundesbeauftragter oder Bundesbeauftragte (§§ 17,18 BGG)	176
2.6.3	Förderung der Partizipation (§ 19 BGG)	182
3.	Sozialwissenschaftliche Evaluation: Wirkung des BGG aus unterschiedlichen Perspektiven	187
3.1	Dokumentenanalyse zur Wirkung des BGG	187
3.1.1	Relevanz des BGG in Berichten und Studien der Bundesregierung	187
3.1.2	Bezugnahme auf das BGG in parlamentarischen Dokumenten: Datenauswertung der Bundestagsdrucksachen der 19. Legislaturperiode	188
3.1.3	Barrierefreiheit der Bundesbehörden im Lichte der Berichtspflicht nach § 8 Abs. 3 BGG	193
3.2	Beschreibung der Befragungen von unterschiedlichen Akteursgruppen	204
3.2.1	Befragung von Menschen mit Behinderungen	205

3.2.2	Befragung von Schwerbehindertenvertretungen	207
3.2.3	Befragung von Behördenmitarbeitenden	212
3.2.4	Befragung von Rechtsschutzvertretungen	214
3.2.5	Unterschiedliche Relevanz des BGG für die Befragten	216
3.3	Behinderungsbegriff und Gesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	218
3.3.1	Verständnis des Behinderungsbegriffs	218
3.3.2	Verständnis von Barrierefreiheit	221
3.3.3	Leichte Sprache	224
3.3.4	Gesetzliche Grundlagen	228
3.4	Herstellung von Barrierefreiheit	252
3.4.1	Änderungsbedarfe im Hinblick auf Barrierefreiheit	252
3.4.2	Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit	256
3.4.3	Schwierigkeiten und Zuständigkeiten	258
3.4.4	Kenntnisse über Leitfäden und Verordnungen zur Herstellung von Barrierefreiheit	267
3.4.5	Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit	274
3.5	Umsetzung barrierefreier Kommunikation	282
3.5.1	Formen barrierefreier Kommunikation und Dienstanweisungen	282
3.5.2	Fallbeispiele zur Anwendung barrierefreier Kommunikation	288
3.6	Herstellung von Diskriminierungsfreiheit	299
3.6.1	Benachteiligungen und Belästigungen von Menschen mit Behinderungen	299
3.6.2	Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund	302
3.7	Lösungsansätze	305
3.7.1	Externe oder interne Lösungsansätze zur Verbesserung der Barrierefreiheit	305
3.7.2	Relevante Anlaufstellen zur Verbesserung der Barrierefreiheit	308
3.7.3	Kooperationen zur Umsetzung des BGG	311
3.7.4	Schulungen und Schulungsbedarf zum Thema Barrierefreiheit	321

3.7.5	Förderung der Partizipation	326
3.7.6	Gestaltung von Ausschreibungen	327
3.8	Mittel zur Rechtsumsetzung, zu Beratungen und Rechtsschutzverfahren	329
3.8.1	Zielvereinbarungen	329
3.8.2	Verbandsklage	332
3.8.3	Beratungen	335
3.8.4	Rechtsschutzverfahren	337
4.	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	341
4.1	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Evaluation	341
4.1.1	Entwicklungsschritte des Behindertengleichstellungsgesetzes	341
4.1.2	Verfassungsrechtlicher Rahmen	341
4.1.3	EU-rechtlicher Rahmen	341
4.1.4	Völkerrechtlicher Rahmen	341
4.1.5	Das BGG in der Rechtsordnung	342
4.1.6	Anwendungsbereich (§ 1 BGG)	343
4.1.7	Behinderungsbegriff (§ 3 BGG)	344
4.1.8	Benachteiligungsverbot (§ 7 BGG)	344
4.1.9	Frauen mit Behinderungen und mehrdimensionale Diskriminierung (§ 2 BGG)	345
4.1.10	Bauliche Barrierefreiheit (§ 8 BGG)	346
4.1.11	Kommunikative Barrierefreiheit, Verständlichkeit und Leichte Sprache (§§ 9-11 BGG)	346
4.1.12	Barrierefreie Informationstechnik (§§ 12-12d BGG)	348
4.1.13	Berichtspflichten (§ 8 Abs. 3 BGG)	349
4.1.14	Individualklagen	349
4.1.15	Verbandsklage (§ 15 BGG)	350
4.1.16	Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG)	351
4.1.17	Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG)	351
4.1.18	Bundesbeauftragter oder Bundesbeauftragte (§§ 17, 18 BGG)	352

4.1.19	Förderung der Partizipation	353
4.1.20	Fazit aus Sicht der rechtswissenschaftlichen Evaluation	353
4.2	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der empirisch-statistischen Evaluation	354
4.2.1	Dokumentenanalyse	354
4.2.2	Kurzdarstellung der empirischen Erhebungen	354
4.2.3	Behinderungsbegriff und Gesetze zur Gleichstellung	355
4.2.4	Herstellung von Barrierefreiheit	357
4.2.5	Umsetzung barrierefreier Kommunikation	359
4.2.6	Herstellung von Diskriminierungsfreiheit	360
4.2.7	Lösungsansätze	360
4.2.8	Beratungen, Rechtsschutzverfahren, Mittel zur Rechtsumsetzung	362
4.2.9	Vergleich mit den Ergebnissen der ersten Evaluation des BGG im Jahr 2014	363
4.2.10	Fazit aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Evaluation	364
4.3	Empfehlungen aus der Evaluation des reformierten Behindertengleichstellungsgesetzes	365
4.3.1	Empfehlungen zu einzelnen Normen des Gesetzes	365
4.3.2	Empfehlungen zum Behindertengleichstellungsgesetz im Ganzen	372
5.	Anhang	374
5.1	Übersicht Datenauswertung der Bundestagsdrucksachen nach Drucksachentyp, Stichworten und Häufigkeit	374
5.2	Literaturverzeichnis	377

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Befragung von Menschen mit Behinderungen – Angaben zu Geschlecht, Alter und Gewerkschaftsmitgliedschaft	206
Abbildung 2:	Befragung von Menschen mit Behinderungen – Angaben zu Verband und Verbandstätigkeit	207
Abbildung 3:	Befragung von Schwerbehindertenvertretungen – Angaben zu Geschlecht, Dienstebene und Personalverantwortung	208
Abbildung 4:	Befragung von Schwerbehindertenvertretungen – Angaben zur Position	209
Abbildung 5:	Befragung von Schwerbehindertenvertretungen – Angaben zur Arbeit als SBV	210
Abbildung 6:	Art der Freistellung der SBV nach Position	211
Abbildung 7:	Dauer der Tätigkeit in der SBV nach Geschlecht	211
Abbildung 8:	Behördenbefragung – Angaben zu Geschlecht, Dienstebene und Personalverantwortung	212
Abbildung 9:	Behördenbefragung – Angaben zur Position und Sonderfunktion	213
Abbildung 10:	Behördenbefragung – Angaben zu Behördentyp und Dauer der Tätigkeit	214
Abbildung 11:	Befragung von Rechtsschutzvertretungen – Angaben zu Geschlecht und Alter	215
Abbildung 12:	Befragung von Rechtsschutzvertretungen – Angaben zur Position, Tätigkeitsdauer und Organisation	216
Abbildung 13:	Assoziationen mit dem Begriff "Behinderung"	220
Abbildung 14:	Zeitgemäßes Verständnis von Behinderung	221
Abbildung 15:	Assoziationen mit dem Begriff "Barrierefreiheit"	222
Abbildung 16:	Bestehende Barrieren für Verbandsmitglieder	224
Abbildung 17:	Selbsteinschätzung Kenntnisse der Leichten Sprache	225
Abbildung 18:	Kenntnisse der Leichten Sprache nach Art des Behinderungsbegriffs	226
Abbildung 19:	Kenntnisse zu den Änderungen der gesetzlichen Regelungen der Leichten Sprache	227
Abbildung 20:	Bedeutung von Gesetzen für Tätigkeit der Befragten (Anteile sehr oder eher wichtig)	229
Abbildung 21:	Wahrgenommene Relevanz des BGG nach Dauer der Beschäftigung als SBV	230
Abbildung 22:	Bekanntheit von Gesetzen zu Behinderungen und Gleichstellung	232
Abbildung 23:	Argumentationsgrundlage im Rahmen von Rechtsschutzverfahren	233
Abbildung 24:	Erfolg der Argumentation nach Art des Verfahrens	233
Abbildung 25:	Zustimmung zu vorformulierten Aussagen zum BGR	236
Abbildung 26:	Zustimmung zu vorformulierten Aussagen zum BGR (Anteile trifft voll/ eher zu) nach Relevanz des BGG für die eigene Arbeit	237
Abbildung 27:	Kenntnisse der BGG-Änderungen	239

Abbildung 28: Bekanntheit der BGG-Änderungen seit 2016 nach wahrgenommener Relevanz des BGG für die Tätigkeit in der SBV	239
Abbildung 29: Erweiterung des Aufgabenspektrums aufgrund der BGG-Novellierung	241
Abbildung 30: Wahrgenommene Auswirkungen der BGG-Novellierung auf die eigene Tätigkeit gemäß Bekanntheit der Änderungen	242
Abbildung 31: Wahrnehmung von Veränderungen, die auf die Novellierungen des BGG zurückzuführen sind	243
Abbildung 32: Wahrnehmung von Veränderungen, die auf die Novellierungen des BGG zurückzuführen sind, gesonderte Auswertung nach inhaltlicher Nähe zum BGG	244
Abbildung 33: Inhaltliche Abdeckung der verschiedenen Behinderungsarten durch das BGG	245
Abbildung 34: Barrierefreiheit von Behörden nach Art der Beeinträchtigung	246
Abbildung 35: Barrierefreiheit kontaktierter Behörden im Hinblick auf Formen der Beeinträchtigung gemäß Menschen mit Behinderungen	247
Abbildung 36: Barrierefreiheit von Behörden im Hinblick auf Formen der Beeinträchtigung gemäß SBV	247
Abbildung 37: Barrierefreiheit von Behörden im Hinblick auf Formen der Beeinträchtigung gemäß Behördenmitarbeitenden	248
Abbildung 38: Behinderungsformen in der eigenen Behörde	249
Abbildung 39: Erhebliche Änderungsbedarfe der tatsächlichen Barrierefreiheit nach Bereichen und Vertrautheit der Befragten mit dem BGG	254
Abbildung 40: Erhebliche Änderungsbedarfe der tatsächlichen Barrierefreiheit nach Bereichen und Verbandsmitarbeit	255
Abbildung 41: Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit nach Beschwerdegründen (Mehrfachnennungen möglich)	257
Abbildung 42: Gegenstand der Beschwerden (Mehrfachnennungen möglich)	258
Abbildung 43: Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher)* Barrierefreiheit	259
Abbildung 44: Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher) Barrierefreiheit nach Behinderungsverständnis	260
Abbildung 45: Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher und digitaler) Barrierefreiheit (Mehrfachnennungen möglich)	261
Abbildung 46: Vorkommen arbeitsgerichtlicher Verfahren	262
Abbildung 47: Zuständigkeiten für die Herstellung von Barrierefreiheit (Mehrfachnennungen möglich)	264
Abbildung 48: Barrierefreiheit für Bürgerinnen und Bürger und erlebte Sinnhaftigkeit der Aufgabenwahrnehmung gemäß SBV	265
Abbildung 49: Wahrgenommene Bedeutung der Arbeit der SBV aus Beschäftigtensicht nach Dauer der Tätigkeit in der SBV	266
Abbildung 50: Unterstützung betrieblicher Gremien bzw. Akteurinnen und Akteuren durch Rechtsschutzvertretungen	267

Abbildung 51: Kenntnis des Leitfadens des BMAS zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming)	268
Abbildung 52: Kenntnisse zu Verordnungen zur barrierefreien Kommunikation	271
Abbildung 53: Informationsquellen zu Verordnungen zur barrierefreien Kommunikation	272
Abbildung 54: Verordnungen, die als Arbeits- und Orientierungshilfe dienen	274
Abbildung 55: Art der Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit in Behörden	276
Abbildung 56: Einbindung der SBV bei Herstellung von Barrierefreiheit unter Berücksichtigung der formellen Zuständigkeit	277
Abbildung 57: Anliegen der Beschäftigten, die sich an die SBV wenden	278
Abbildung 58: Externe Beratung von Behörden zu Fragen der Barrierefreiheit	279
Abbildung 59: Bekanntheit der Berichtspflicht zu Barrierefreiheit in Bau und IT sowie Einbeziehung der SBV	280
Abbildung 60: Barrierefreie Kommunikationsmittel für Hörbeeinträchtigte	283
Abbildung 61: Barrierefreie Kommunikationsmittel für Sehbeeinträchtigte	285
Abbildung 62: Sonstige barrierefreie Kommunikationsmittel	286
Abbildung 63: Erstattung der Aufwendungen für selbst bereitgestellte Kommunikationshilfen	288
Abbildung 64: Fallbeispiel 1 zur barrierefreien Kommunikation bei Sehbehinderung (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit	290
Abbildung 65: Fallbeispiel 1 zur barrierefreien Kommunikation bei Sehbehinderung - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."	291
Abbildung 66: Fallbeispiel 2 zur barrierefreien Kommunikation bei Hörbehinderung (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit	292
Abbildung 67: Fallbeispiel 2 zur barrierefreien Kommunikation bei Hörbehinderung - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."	293
Abbildung 68: Fallbeispiel 3 zur barrierefreien Kommunikation bei psychischer Beeinträchtigung (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit	294
Abbildung 69: Fallbeispiel 3 zur barrierefreien Kommunikation bei psychischer Beeinträchtigung - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."	295
Abbildung 70: Fallbeispiel 4 zur barrierefreien Kommunikation bei Lernschwierigkeiten (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit	296
Abbildung 71: Fallbeispiel 4 zur barrierefreien Kommunikation bei Lernschwierigkeiten - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."	297
Abbildung 72: Benachteiligung oder Belästigung von Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen	300
Abbildung 73: Erfahrungen von Benachteiligung oder Belästigung nach Geschlecht	301
Abbildung 74: Maßnahmen gegen Benachteiligung oder Belästigung nach Geschlecht	302
Abbildung 75: Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen nach Geschlecht	303

Abbildung 76: Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderungen	304
Abbildung 77: Lösungsansätze (intern/ extern) zur Herstellung von Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich)	306
Abbildung 78: Interne und externe Ebene zur Lösung von Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich)	307
Abbildung 79: Relevante Anlaufstellen zur Verbesserung der Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich) nach Relevanz des BGG für die eigene Tätigkeit	310
Abbildung 80: Relevante Anlaufstellen zur Verbesserung der Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich) nach Position	311
Abbildung 81: Bekanntheit von und Kontakthäufigkeit zu EUTB, Landesbeauftragten, Bundesbeauftragten und Verbänden von Menschen mit Behinderungen	312
Abbildung 82: Bekanntheit von und Kontakthäufigkeit zu Bundesgeschäftsstelle für Barrierefreiheit, Antidiskriminierungsstelle, Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik und Schlichtungsstelle BGG	313
Abbildung 83: Bekanntheit von Institutionen nach Kenntnis des BGG (Anteile Institution in Kontakt oder bekannt)	315
Abbildung 84: Bekanntheit von Institutionen nach Relevanz des BGG für die Tätigkeit (Anteile Institution in Kontakt oder bekannt)	316
Abbildung 85: Bekanntheit von Institutionen nach Freistellung für SBV-Tätigkeit	317
Abbildung 86: Zusammenarbeit der Schwerbehindertenvertretungen zur Umsetzung des BGG (Mehrfachantworten möglich)	318
Abbildung 87: Externe Kooperationen zur Umsetzung des BGG (Mehrfachantworten möglich)	319
Abbildung 88: Verbesserungsbedarf in der Zusammenarbeit (Mehrfachantworten möglich)	320
Abbildung 89: Teilnahme von SBV-Mitgliedern an Schulungen zum Thema Barrierefreiheit	321
Abbildung 90: Teilnahme von Behördenmitarbeitenden an Schulungen zum Thema Barrierefreiheit	322
Abbildung 91: Einschätzung zur Schulung zum Thema Barrierefreiheit	323
Abbildung 92: Weiterer Schulungsbedarf von Schwerbehindertenvertretungen	324
Abbildung 93: Weiterer Schulungsbedarf von Behördenmitarbeitenden	325
Abbildung 94: Weiterer Schulungsbedarf von Rechtsschutzvertretungen	326
Abbildung 95: Berücksichtigung des Kriteriums "Barrierefreiheit" bei Ausschreibungen	327
Abbildung 96: Bekanntheit des Instruments Zielvereinbarung nach Kenntnisstand zum BGG	330
Abbildung 97: Zielvereinbarung – Erfolgsaussichten und Hemmnisse	331
Abbildung 98: Bekanntheit der Möglichkeit einer Verbandsklage nach Kenntnisstand zum BGG	332
Abbildung 99: Verbandsklage – Erfolgsaussichten und Hemmnisse	333
Abbildung 100: Argumente gegen eine Verbandsklage (absolute Zahlen)	335
Abbildung 101: Rechtsschutzverfahren 2021: vertretene Personen (mit Behinderungen)	337

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammensetzung der Bundestagsdrucksachen nach Drucksachentyp	190
Tabelle 2:	Barrieren in Liegenschaften des Bundes nach Art der Beeinträchtigung	194
Tabelle 3:	Anzahl Befragte insgesamt	205
Tabelle 4:	Relevanz/ Kenntnisse BGG	217
Tabelle 5:	Beratungen durch Rechtsschutzvertretungen zum Behördenkontakt von Menschen mit Behinderungen	336
Tabelle 6:	Herausforderungen bei der Rechtsschutzvertretung von Menschen mit Behinderungen	339

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADA	Americans with Disabilities Act
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGSVB	Arbeitsgemeinschaft der Schwerbehindertenvertretungen des Bundes
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
Art.	Artikel
ATAG	Authoring Tool Accessibility Guidelines
Aufl.	Auflage
Ausschuss-Drs.	Ausschuss-Drucksache
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BAG Selbsthilfe	Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e. V.
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.
BauGB	Baugesetzbuch
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BayBGG	Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz
Bbg. GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
BbgBGG	Gesetz des Landes Brandenburg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BDH	Bundesverband für Rehabilitation und Interessenvertretung Behinderter e. V.
BeckOGK	beck-online.GROSSKOMMENTAR
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BEinstG	Österreichisches Behinderteneinstellungsgesetz
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
Beschl.	Beschluss
bff e. V.	Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe in Deutschland
BFH	Bundesfinanzhof
BFIT	Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik
BFSG	Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGG NRW	Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung
BGG	Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BGleiSV	Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung
BGR	Behindertengleichstellungsrecht
BGStG	Österreichisches Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BITV 2.0	Barrierefreie-Informationstechnologieverordnung 2.0 („Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz“)
BITV	Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung
BIn GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt Berlin
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BReg.	Bundesregierung
Brem.GBL	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBGG	Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz
BremBO	Bremische Landesbauordnung
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BUG	Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.
BV Lebenshilfe e. V.	Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW L-BGG	Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen Baden-Württemberg
BW LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
BWGBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities (=Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen/UN-BRK)
DB AG	Deutsche Bahn AG
DBR	Deutscher Behindertenrat
DBSV	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.
DCCV	Deutsche Morbus Crohn/Colitis ulcerosa Vereinigung e. V.
DCV	Deutscher Caritasverband
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
DF-Beitrag	Fachbeitrag Reha-Recht.de
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGfPI	Deutsche Gesellschaft für Prävention und Intervention
DiGAV	Digitale-Gesundheitsanwendungen-Verordnung
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIN	Deutsches Institut für Normung
DMSG	Deutsche Multiple Sklerose Gesellschaft – Bundesverband e. V.

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPWV	Der Paritätischen Wohlfahrtsverband
DRV KBS	Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
e.V.	eingetragener Verein
EAA	European Accessibility Act (=Europäisches Gesetz zur Barrierefreiheit)
E-Akte	elektronische Akte
EBA	Eisenbahnbundesamt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
E-Government	Electronic Government
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EN	Europäische Norm
Entw.	Entwurf
et al.	et alii (=und andere)
EU	Europäische Union
EuArbRK	Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EU-Recht	Recht der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZADR	Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht
f.	folgende
Fbjj	Forum behinderter Juristinnen und Juristen
FernstrG	Bundesfernstraßengesetz
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GBL	Gesetzblatt
GesR	Gesundheitsrecht
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GSUB	Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HessBGG	Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
HessVGh	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HmbBGG	Hamburgisches Behindertengleichstellungsgesetz
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.S.	in dem Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne eines
i.V.m.	in Verbindung mit
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health (=Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit)
IDA	Institut für Diversity- & Antidiskriminierungsforschung
IGJAD	Interessengemeinschaft Gehörlose jüdischer Abstammung in Deutschland e. V.
IG-Metall	Industriegewerkschaft Metall
inkl.	inklusive
InklG RP	Landesgesetz zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Rheinland-Pfalz
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
ISL	Interessenvertretung Selbstbestimmtes Leben in Deutschland e. V.
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT	Informationstechnik
juris	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland
JurisPR-ArbR	juris PraxisReport Arbeitsrecht
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHV	Kommunikationshilfenverordnung
LBauO RP	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBGB	Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen Berlin

LBGG M-V	Gesetz zur Gleichstellung, gleichberechtigten Teilhabe und Integration von Menschen mit Behinderungen Mecklenburg-Vorpommern
LBGG SH	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein
LBGG	Landesbehindertengleichstellungsgesetz
LBO SH	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein
LG	Landgericht
LGGBehM	Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Rheinland-Pfalz)
LIG RP	Landesgesetz zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen Rheinland-Pfalz
lit.	lat. littera (= Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
LSG	Landessozialgericht
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
m.W.v.	mit Wirkung von
MBO	Musterbauordnung
MmB	Menschen mit Behinderungen
MPR	Medizin Produkte Recht
n.F.	neue Fassung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NBGG	Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz
NDS. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK-ArbR	Neuer Kommentar zum Gesamten Arbeitsrecht
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
Ö. BGBl.	Österreichisches BGBl.
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OPS	Operationen- und Prozedurenschlüssel
OVG	Oberverwaltungsgericht

OZG	Onlinezugangsgesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PDF	Portable Document Format (= (trans)portables Dokumentenformat)
PetBüG M-V	Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz Mecklenburg-Vorpommern
ProDaBa	Projektdatenbank
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz
RdLh	Rechtsdienst der Lebenshilfe
RKI	Robert Koch-Institut
RL	Richtlinie
RP GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
RP Reha	Recht und Praxis der Rehabilitation
Rs.	Rechtssache
RSV	Rechtsschutzvertretungen
Rz.	Randziffer
s. o.	siehe oben
S.	Seite; Satz
s.	siehe
Saarl. LBO	Saarländische Landesbauordnung
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsInklG	Sächsisches Inklusionsgesetz
SBGG	Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Saarland
SBV	Schwerbehindertenvertretungen
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen und Nachrichten
SF	Sozialer Fortschritt
SG	Sozialgericht
SGB I	Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IV	Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB IX	Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

SGB X	Sozialgesetzbuch (SGB) Zehntes Buch (X) – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	sogenannt
SozR	Sozialrecht
SozSich	Soziale Sicherheit
SpFV	Verordnung über das Führen von Sportbooten
SR	Soziales Recht
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
SuP	Sozialrecht und Praxis
SWK BehindertenR	Stichwortkommentar Behindertenrecht
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürGIG	Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
u. a.	unter anderem, und andere
UA	Universal Accessibility (=Universeller Zugang)
UAAG 2.0	User Agent Accessibility Guidelines
UAbs.	Unterabsatz
UKlaG	Unterlassungsklagengesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)
UN-Fachausschuss	UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
UN-Sozialpakt	Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Urt.	Urteil
v. a.	vor allem
v.	vom
VBD	Verordnung zur Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz
VerfBlog	Verfassungsblog
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung

VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VuR	Verbraucher und Recht
VV	Verwaltungsvorschriften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W3C	World Wide Web Consortium
WCAG	Web Content Accessibility Guidelines (=Richtlinien für barrierefreie Webinhalte)
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WfbM	Werkstätten für behinderte Menschen
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
Z.	Zeile
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZFSH	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis
ZMV	Verordnung zur barrierefreien Zugänglichkeit von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Personen im gerichtlichen Verfahren
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Gesetzesverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006, BGBl. I S. 1897, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013, BGBl. I S. 610
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung vom 13. Juni 2019, GMBL. Nr. 19/2019, S. 372.
ArbStättV	Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung), vom 12. August 2004, BGBl. I S. 2179, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2022, BGBl. I S. 3334.
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 3. November 2017, BGBl. I S. 3634, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021, BGBl. I S. 4147.
BayBGG	Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz vom 9. Juli 2003, GVBl. S. 419, zuletzt geändert durch § 1 und § 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2020, GVBl. S. 388.
BbgBGG	Gesetz des Landes Brandenburg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz) vom 11. Februar 2013, GVBl. I Nr. 5, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018, GVBl. I Nr. 38.
BFSG	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz), vom 16. Juli 2021, BGBl. I S. 2970.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch, vom 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 I S. 738, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2021, BGBl. I S. 5252.
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 27. April 2002, BGBl. I S. 1467, 1468, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 2. Juni 2021, BGBl. I S. 1387.
BGG LSA	Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt) vom 16. Dezember 2010, GVBl. LSA S. 584, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Mai 2019, GVBl. LSA S. 85.
BGG NRW	Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen) vom 16. Dezember 2003, GV. NRW. S. 766, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. April 2019, GV. NRW S. 207.
BHO	Bundshaushaltsordnung vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 20. August 2021, BGBl. I S. 3932.
BITV 2.0	Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung), vom 12. September 2011, BGBl. I S. 1842, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2019, BGBl. I S. 738.

BremBGG	Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz vom 18. Dezember 2018, Brem. GBl. S. 608, zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 20. Oktober 2020, Brem.GBl. S. 1172.
BTHG	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3234 zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 2. Juni 2021, BGBl. I S. 1387
DiGAV	Verordnung über das Verfahren und die Anforderungen zur Prüfung der Erstattungsfähigkeit digitaler Gesundheitsanwendungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (Digitale Gesundheitsanwendungen-Verordnung), vom 8. April 2020, BGBl. I S. 768, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 22. September 2021, BGBl. I S. 4355, ber. 2022 S. 463.
	Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen vom 10. Juli 2018, BGBl. I S. 1117.
	Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016, BGBl. I S. 1757.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), vom 23.5.1949, BGBl. S. 1, Teil III Gliederungsnummer 100-1, zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 S. 2 des Gesetzes vom 29.9.2020, BGBl. I S. 2048.
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in der Fassung vom 26.Juli 2000, GMBI S. 526, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Beschlusses der Bundesregierung am 11. Dezember 2019.
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz, vom 9. Mai 1975, BGBl. I S. 1077, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 7. Juli 2021, BGBl. I S. 2363.
HessBGG	Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Hessisches Behinderten-Gleichstellungsgesetz) vom 20. Dezember 2004, GVBl. I S. 482, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.6.2019, GVBl. S. 161.
HmbBGG	Hamburgisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Hamburgisches Behindertengleichstellungsgesetz) vom 19. Dezember 2019, HmbGVBl. S. 13.
IGG NRW	InklusionsgrundsätzeGesetz vom 14. Juni 2016, GV. NRW S. 442, zuletzt geändert durch Art. 8a des Gesetzes vom 21. Juli 2018, GV. NRW S. 414.
KHEntgG	Gesetz über die Entgelte für voll- und teilstationäre Krankenhausleistungen (Krankenhausentgeltgesetz) vom 23. April 2002, BGBl. I S. 1412, 1422, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 11. Juli 2021, BGBl. I S. 2754.
KHV	Verordnung zur Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Kommunikationshilfenverordnung) vom 17. Juli 2002, BGBl. I S. 2650, zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020, BGBl. I S. 3229.
LIG RP	Landesgesetz zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen [Rheinland-Pfalz] (Landesinklusionsgesetz) vom 17. Dezember 2020, GVBl. S. 719.

LGBG	Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen [Berlin] (Landesgleichberechtigungsgesetz) vom 27. September 2021, GVBl. S. 1167.
L-BGG BW	Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen [Baden-Württemberg] (Landes-Behindertengleichstellungsgesetz) vom 17. Dezember 2014, GBl. S. 819, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018, GBl. S. 1560.
LBGG M-V	Gesetz zur Gleichstellung, gleichberechtigten Teilhabe und Integration von Menschen mit Behinderungen (Landesbehindertengleichstellungsgesetz) vom 10. Juli 2006, GVOBl. M-V S. 539, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Mai 2021, GVOBl. M-V S. 838.
LBGG SH	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein (Landesbehindertengleichstellungsgesetz) vom 18. November 2008, GVOBl. Schl.-H. S. 582, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. April 2019, GVOBl. Schl.-H. S. 76.
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 2. Juni 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2021, GVOBl. S. 222.
MBO	Musterbauordnung In der Fassung von November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 25. September 2020.
MDK-Reformgesetz	Gesetz für bessere und unabhängigere Prüfungen vom 14. Dezember 2019, BGBl. I S. 2789.
NBGG	Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz vom 25. November 2007, Nds. GVBl. S. 661, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021, Nds. GVBl. S. 921.
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz), vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122, 3138, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021, BGBl. I S. 2250.
PetBüG M-V	Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz) vom 5. April 1995, GVOBl. M-V 1995, S. 190, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. April 2021, GVOBl. M-V, S. 370.
RDG	Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz), vom 12. Dezember 2007, BGBl. I S. 2840, zuletzt geändert durch Artikel 32 des Gesetzes vom 10. August 2021, BGBl. I S. 3436.
RL 2000/78/EG	Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, vom 2. Dezember 2000, ABl. L 303 S. 16.
RL 2016/2102/EU	Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, vom 2. Dezember 2016, Abl. L 327/1.
RL 2019/882/EU	Richtlinie 2019/882/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und

	Dienstleistungen, vom 7. Juni 2019, ABl. L 151/70, berichtigt in ABl. L 212/73 vom 13. August 2019.
SächsInklusG	Gesetz zur Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Inklusionsgesetz) vom 2. Juli 2019, SächsGVBl. S. 542.
SBGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Saarland (Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz) vom 26. November 2003, Amtsbl. I S. 2987, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2021, Amtsbl. I S. 2629.
SBGVO	Verordnung zum Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Saarland (Saarländische Behindertengleichstellungsverordnung) vom 19. September 2006, Amtsbl. S. 1698, zuletzt geändert durch Artikel 103 des Gesetzes vom 8. Dezember 2021, Amtsbl. I S. 2629.
SGB I	Sozialgesetzbuch – Erstes Buch – Allgemeiner Teil vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015, zuletzt geändert durch Artikel 32 des Gesetzes vom 20. August 2021, BGBl. I S. 3932.
SGB IV	Sozialgesetzbuch – Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung vom 23.12.1976, BGBl. I S. 3845, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021, BGBl. I S. 5162.
SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477 zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. März 2022, BGBl. I S. 473.
SGB IX	Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046 (a.F.).
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert durch Art. 7c des Gesetzes vom 27. September 2021, BGBl. I S. 4530.
SGB X	Sozialgesetzbuch – Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz vom 18. Januar 2001, BGBl. I S. 130, zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 20. August 2021, BGBl. I S. 3932.
SGG	Sozialgerichtsgesetz vom 23. September 1975, BGBl. I S. 2535, zuletzt geändert durch Artikel 11, 12, 13 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021, BGBl. I S. 4607.
SpFV	Verordnung über das Führen von Sportbooten (Sportbootführerscheinverordnung) vom 3. Mai 2017, BGBl. I S. 1016, 4043, zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 7 der Verordnung vom 26.11.2021, BGBl. I S. 4982, 5204.
ThürGIG	Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vom 30. Juli 2019, GVBl. S. 303, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2020, GVBl. S. 682.
VBD	Verordnung zur Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz – (Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung) vom 17. Juli 2002, BGBl. I S. 2652 zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 25. November 2016, BGBl. I S. 2659.

- Verordnung über bauliche Anforderungen an barrierefreies Wohnen, Barrierefreies Wohnen
Verordnung Berlin, vom 29. Januar 2019, GVBl. S. 36.
- Verordnung über die Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes und ihr
Verfahren und zur Änderung weiterer Verordnungen vom 25. November 2016,
BGBl. I S. 2559.
- Verordnung zur Änderung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung und der
Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung vom 21. Mai 2019, BGBl. I
S. 738
- VO(EG) Nr. 1107/2006 Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und
Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität.
- VO(EG) Nr. 1371/2007 Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im
Eisenbahnverkehr.
- VO(EG) Nr. 1177/2010 Verordnung (EG) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und
Binnenschiffverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.
- VO (EU) Nr. 181/2011 Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur
Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.
- VwGO Verwaltungsgerechtsordnung, vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, zuletzt
geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021, BGBl. I S. 4650.
- VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.
Januar 2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Artikel 24 Abs. 3 des
Gesetzes vom 25. Juni 2021, BGBl. I S. 2154
- WEMoG Gesetz zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des
Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und
grundbuchrechtlichen Vorschriften
(Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz) vom 16.10.2020, BGBl. I S. 2020.
- ZMV Verordnung zur barrierefreien Zugänglichkeit von Dokumenten für blinde
und sehbehinderte Personen im gerichtlichen Verfahren
(Zugänglichkeitsverordnung) vom 26. Februar 2007, BGBl. I S. 215, zuletzt
geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013, BGBl. I S. 3786.

Zusammenfassung

Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Evaluation

Die rechtswissenschaftliche Evaluation hat die zu untersuchenden Regelungen des BGG mit **rechtsdogmatischen Methoden** auf ihren Inhalt hin und mit **rechtssoziologischen Methoden** in enger Verbindung mit der sozialwissenschaftlichen Evaluation auf ihre Wirkungen hin untersucht. Es wurde der Text des Gesetzes analysiert und dabei insbesondere auf die durch das **BGG-Weiterentwicklungsgesetz 2016** veränderten Regelungen gesehen.

Die **Entstehungsgeschichte** wurde mit den Gesetzgebungsmaterialien sowie den Texten zur politischen und wissenschaftlichen Diskussion, u. a. der 2013/2014 vorangegangenen ersten Evaluation, betrachtet. Um **Sinn und Zweck** sowie **systematischen Zusammenhang** des BGG zu erschließen, wurden insbesondere das **Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung** in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, die **europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien** und die **UN-Behindertenrechtskonvention** betrachtet, weiterhin die mit gleichem oder ähnlichem Zweck ergangenen **Behindertengleichstellungsgesetze der Länder** und aus dem Bundesrecht das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz** und das **Barrierefreiheitsstärkungsgesetz**.

Zu diesen Gesetzen wurden wie zum BGG **Gesetzgebungsmaterialien**, rechtswissenschaftliche **Literatur** und **Rechtsprechung** aller Gerichtsbarkeiten und Instanzen ausgewertet, insbesondere mit der Datenbank juris. Die **Bundestags-Drucksachen** der 19. Wahlperiode wurden darüber hinaus über die Datenbank DIP mittels einer schlagwortgestützten Suche umfassend auf Dokumente untersucht, die Bezug zum BGG oder zu wichtigen Themen des BGG haben. **Rechtssoziologische empirische Erkenntnisquellen** sind insbesondere die Befragungen von Menschen mit Behinderungen, Behördenbeschäftigten, SBV und RSV und leitfadengestützte Interviews mit Personen aus Verbänden und Institutionen.

Das BGG dient der Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien und der UN-BRK in das Handeln von Bundesbehörden. Es muss sich insofern an den Maßstäben messen lassen, die das **Bundesverfassungsgericht**, der **Europäische Gerichtshof**, der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** und der **Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (CRPD) aufgestellt haben.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat zuletzt mit seinen Entscheidungen zum Blindenhund in der Arztpraxis und zur drohenden Triage Handlungsbedarf gegen die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen im **Gesundheitswesen** aufgezeigt.

Die Kritik des **CRPD-Ausschusses** an der Umsetzung der Pflichten zu **angemessenen Vorkehrungen** (Art. 5 UN-BRK) und zu **Barrierefreiheit** (Art. 9 UN-BRK) sowie zum **komplexen Verwaltungsverfahren** der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland war eine Triebfeder der BGG-Weiterentwicklung. Das BGG wird eng mit der weiteren Implementation der UN-BRK verbunden bleiben.

Das BGG ist **allgemeines Verwaltungsrecht** für die ganze Bundesverwaltung, aber nicht so bekannt wie andere Gesetze des allgemeinen Verwaltungsrechts (VwVfG (Bund), SGB X). Es gilt zu Unrecht als Sondergesetz. Im Sinne von Mainstreaming und universellem Design des Rechts muss das verändert werden.

Das BGG gilt unmittelbar für die **Bundesverwaltung**. Die **Landesverwaltung** soll nur allgemein seine Ziele beachten, wenn sie Bundesrecht ausführt (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BGG). Die Länder haben eigene

Behindertengleichstellungsgesetze, die ähnlich, aber nicht identisch sind. Die Bundesgesetzgebung hat hier, wie nach 2016 wieder deutlich wurde, **Leitfunktion**.

Gleichwohl beeinträchtigt das **Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht** die Transparenz darüber, was gilt, und insbesondere über die Rechtsschutzmöglichkeiten. Eine engere Kooperation und Abstimmung von Bund und Ländern in der Behindertengleichstellung ist sinnvoll.

Die **Landes- und Kommunalverwaltung** ist oft der erste Kontakt von Bürgerinnen und Bürgern mit dem Staat. Sie ist auch zentral für das Sozialrecht. Die bundesweit geltenden Regeln im SGB I und SGB X sorgen hier für mehr Gemeinsamkeit bei der Regelung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Zwischen verschiedenen geltenden Landesbehindertengleichstellungsgesetzen bestehen hingegen erhebliche Unterschiede. Besonders augenfällig ist das in Bayern, Hessen und Sachsen, die ihre Kommunen – und damit auch Träger der Sozialverwaltung – nur eingeschränkt an ihre Behindertengleichstellungsgesetze binden.

Viele Menschen mit Behinderung sehen sich in **privaten Rechtsverhältnissen** diskriminiert und benachteiligt, sei es von Arbeitgebern, Vermietern, Anbietern von Waren und Dienstleistungen oder Gesundheitseinrichtungen. Eine **Abstimmung des BGG mit den zivilrechtlichen Gesetzen** wie dem **AGG** und dem **Barrierefreiheitsstärkungsgesetz** ist deshalb dringend notwendig, zumal diese Gesetze nur zusammen das EU-Recht und die UN-BRK umsetzen.

Das gilt umso mehr, als viele **Rechtsverhältnisse**, die öffentliche Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitswesen und die öffentliche Infrastruktur von Verkehr und Kommunikation betreffen, **mehrpilig** sind. So müssen die Pflichten im Verhältnis von Versicherten, Krankenkassen und Gesundheitseinrichtungen aufeinander abgestimmt und besser durchsetzbar werden.

Die Effektivität des BGG kann dabei auch profitieren, wenn es mit zivilrechtlichen Mitteln durchsetzbar wird, so durch die **Schwerbehindertenvertretungen** im Arbeitsrecht und die Unterlassungsklagen im **Verbraucherschutz**. Die **Antidiskriminierungsstellen** können auch für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hilfreich sein.

Zu den Schnittstellen von BGG und Zivilrecht gehört auch die Bindung von Empfängerinnen und Empfängern **öffentlicher Zuwendungen** an das BGG. Bislang gilt diese nur für institutionelle Förderung, nicht für Projektförderungen. Dies ist in Bund und Ländern uneinheitlich geregelt.

Innerhalb der Bundesbehörden ist das **Bewusstsein für das BGG** und die Bindung daran unterschiedlich ausgeprägt. Die Benennung klarer Verantwortlichkeiten und die stärkere Verbreitung des Leitfadens zum Disability Mainstreaming sowie Maßnahmen der Schulung und Bewusstseinsbildung könnten beitragen, dies zu verbessern.

Der **Behinderungsbegriff** in § 3 BGG ist 2016 neu gefasst worden. Dies trägt allmählich zum Bewusstseinswandel hin zu einem zeitgemäßen Verständnis von Behinderungen bei. Dazu gehört die Einbeziehung nicht sichtbarer, geistiger und seelischer Behinderungen und die Bedeutung von Barrieren. Die Ausrichtung an Art. 1 UN-BRK ist damit deutlich gemacht worden. Dies könnte noch verbessert werden, wenn von „**voller und wirksamer Teilhabe**“ (wie in der UN-BRK) die Rede wäre.

Immer noch ist der **Schutz älterer und pflegebedürftiger Menschen mit Behinderungen** weniger klar, weil Beeinträchtigungen der Teilhabe bei ihnen zu Unrecht als alterstypisch gelten. Es könnte klargestellt werden, dass pflegebedürftige Menschen grundsätzlich als Menschen mit Behinderungen im Sinne des § 3 BGG anzusehen sind.

Die Begriffe **mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung und Benachteiligung** sowie von angemessenen Vorkehrungen sind nicht hinreichend klar zwischen **BGG und AGG** abgestimmt.

Die **Versagung angemessener Vorkehrungen** kann eine Benachteiligung sein. Diese Regelung in § 7 Abs. 2 BGG war ein Herzstück der Reform 2016. Unter anderem in der Arbeit der Schlichtungsstelle wird deutlich, dass dies Erfolg gezeigt hat. Noch deutlicher wäre es, wenn die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen positiv formuliert wäre. Das **Fehlen einer Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen im AGG** sorgt für Rechtsunsicherheit, auch mit Blick auf die adäquate Umsetzung von EU-Recht und UN-BRK. Auch sollte klargestellt werden, dass rechtswidrig fehlende Barrierefreiheit auch im Zivilrecht eine Benachteiligung indiziert.

Damit Vorkehrungen angemessen sind, müssen sie individuell sein. Entsprechend muss verdeutlicht werden, dass Menschen mit Behinderungen **mitsprechen und wählen** können, welche Vorkehrungen und Maßnahmen ihre Benachteiligung verhindern.

Die **besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen** sind in der Rechtspraxis oft unklar. Sie müssen durch mehr Forschung und Teilhabeberichterstattung besser fundiert werden. Bekannt ist, dass Schutz vor sexualisierter Gewalt und Belästigung und eine barrierefreie Gesundheitsversorgung für Frauen mit Behinderungen besonders wichtig sind.

Die Durchsetzung **baulicher Barrierefreiheit** (§ 8 BGG) bei Bundesbehörden hängt vom Landesrecht ab, denn die **Bauordnungen der Länder** konkretisieren die gebotene Barrierefreiheit. Hier ist ein hoher Standard erforderlich. Weiterhin ist mehr Abstimmung zwischen Bund und Ländern wünschenswert.

Bauliche Barrierefreiheit scheint besonders schwierig zu sein, wenn Bundesbehörden in **gemieteten Räumen** tätig werden. Das **Mietrecht** (§§ 554, 578 BGB) bietet dem Bund als Mieter seit 2020 neue Möglichkeiten, Umbauten zur Barrierefreiheit zu erreichen, die noch nicht hinreichend genutzt werden. Hinsichtlich der Bekanntheit der Regelungen kann keine Aussage getroffen werden. Es besteht insofern noch Forschungsbedarf.

Das **Sozialrecht** verlangt, dass **Sozialleistungen** in barrierefreien Räumen (§ 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I) benachteiligungsfrei (§ 33c SGB I) erbracht werden. In den Rechtsbeziehungen zwischen Sozialleistungsträgern (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung) und den Diensten und Einrichtungen ist das noch nicht hinreichend klar umgesetzt, wie daran deutlich wird, dass z. B. Barrierefreiheit im Gesundheitswesen nicht hergestellt ist und Beschäftigte von Krankenkassen auch keine Informationen dazu haben.

Gebärdensprachdolmetschung und **Kommunikationshilfen** sind im Umgang mit Behörden (§ 9 BGG) und bei der Erbringung von Sozialleistungen (§ 17 Abs. 2 SGB I) geboten. Hier fehlen klare Verantwortlichkeiten, die Verfügbarkeit der Leistungen und die Verantwortlichkeit für ihre Bereitstellung.

Bescheide, Verträge und Vordrucke können als **Barrierefreie Dokumente** (§ 10 BGG) verlangt werden. Das sind aber nicht alle Dokumente, die im Verwaltungsverfahren gebraucht werden.

Behörden sind bislang nicht zwingend verpflichtet, Dokumente **gleichzeitig mit der Bekanntgabe** in wahrnehmbarer Form zugänglich zu machen (§ 4 VBD). Das sollte geändert werden, soweit die Behörde die Behinderung kennt oder kennen muss.

Das Recht auf Übersetzung in **Leichte Sprache** (§ 11 BGG) war ein wichtiger Teil der Reform 2016. Es sollte als Muss-Vorschrift ausgestaltet werden, soweit sich auf diesem Wege rechtsverbindliche und

gerichtsbeste Texte erstellen lassen. Behörden sollten Leichte Sprache benutzen müssen, wenn sie den Bedarf kennen und auf das Recht hinweisen.

Fehlt es für Menschen mit Behinderungen an für sie zugänglichen Dokumenten oder an für sie verständlicher Sprache, sollten sich **Fristen** für Menschen mit Behinderungen verlängern. Versäumen sie deshalb Fristen, sollten sie in den vorherigen Stand eingesetzt werden.

Behörden benötigen **Textbausteine** in Leichter Sprache.

Barrierefreie Informationstechnik und Websites der Behörden sind in §§ 12-12d BGG geregelt. Barrierefreiheit sollte auch verbindlich werden, wenn Behörden Internetangebote Dritter nutzen.

Für digitale Gesundheitsanwendungen und andere **digitale Sozialleistungen** fehlt noch eine Pflicht zur Barrierefreiheit.

Die **Standards der digitalen Barrierefreiheit** sind zum Teil nicht hinreichend klar und überdies nicht frei zugänglich in deutscher Sprache veröffentlicht.

Die **Berichtspflichten zur digitalen Barrierefreiheit** (§ 12c BGG) sind gut, weil sie Defizite zu Tage fördern, regelmäßig und synchron bei Bund und Ländern stattfinden.

Die **Berichtspflicht zur baulichen Barrierefreiheit** (§ 8 Abs. 3 BGG) ist bisher einmalig. Sie sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt und zwischen Bund und Ländern synchronisiert werden.

Die **Prozessstandschaft** (§ 14 BGG) der Verbände für individuelle Klagen nach dem BGG wird wenig genutzt. Zum Teil liegt das an deren Satzungen und Prioritäten.

Die **Verbandsklage** (§ 15 BGG) wird ebenfalls sehr wenig genutzt. Hier gibt es auch Gründe, die im Gesetz liegen. Die Liste möglicher Gegenstände ist lang und unsystematisch. Eine **Generalklausel** der verbandsklagefähigen Gegenstände wäre besser. Vielfach wird kritisiert, dass nur ein Gesetzesverstoß festgestellt werden kann (Feststellungsklage), aber keine **Unterlassung oder barrierefreie Gestaltung** verlangt werden kann. Das sollte geändert werden.

Der oder die Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen könnte ein Klagerecht oder ein Beteiligungsrecht bekommen. Auch die Schwerbehindertenvertretungen könnten ein Klagerecht erhalten.

Mittellose Verbände sollten Zugang zur Prozesskostenhilfe haben. Die **Gerichtskostenfreiheit** (§ 183 SGG) beim Sozialgericht sollte auch für Verbände gelten.

Das **Schlichtungsverfahren** (§ 16 BGG) war eine wichtige Innovation der Reform 2016. Es hat sich bewährt. Problematisch ist, dass es nicht gegen Landesbehörden möglich ist, selbst wenn diese Bundesrecht ausführen.

Die **Bundesfachstelle für Barrierefreiheit** (§ 13 BGG) hat sich zur Beratung von Behörden bewährt. Ihr Rat würde auch von den Institutionen des BGG und in Gesetzgebung und Politik gebraucht. Sie müsste mehr Schulungen anbieten können. Außerdem sollte sie Forschung anregen können.

Der **Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen** (§§ 17, 18 BGG) ist anerkannt und wirkungsvoll. Die gesetzlichen Grundlagen seiner Tätigkeit könnten optimiert werden. So sollte seine **frühzeitige Beteiligung** an der Gesetzgebung sichergestellt und

dazu in § 18 Abs. 2 BGG verbunden mit seiner **unabhängigen** und **ressortübergreifenden** Stellung explizit gemacht werden.

Im **Mehr-Ebenen-System** von Recht und Politik ist die Koordination und Kooperation zwischen der Bundesebene und der EU- ebenso wie der Landesebene zentral für Erfolge. Der Beauftragte sollte hierfür offiziell den Auftrag und die Ressourcen bekommen.

Das BGG zeigt, dass der Schutz vor Benachteiligungen und der Abbau von Barrieren übergreifende Aufgaben sind. Es sollte überprüft werden, ob die **Verortung des Amtes des Beauftragten** in einem Fachministerium hilfreich ist. Alternativ könnte das Amt, wie in einigen Ländern, in der Zentrale der Regierung angesiedelt werden, um seine ressortübergreifende Zuständigkeit zu unterstreichen.

Das Amt des Beauftragten ist ein zentrales Medium der **Beteiligung von Menschen mit Behinderungen durch ihre Verbände**. Der hierzu geschaffene **Inklusionsbeirat** sollte gesetzlich geregelt werden, auch um seine Funktion nach Art. 33 Abs. 1 UN-BRK zu stärken.

Zur **Förderung der Partizipation** wurde 2016 eine finanzielle Förderung von Verbänden verankert (§ 19 BGG). Dieses Instrument hat sich im Grundsatz bewährt. Weniger Bürokratie bei Antrag und Abrechnung wäre sehr hilfreich, damit es allen Verbänden hilft, auch denen, die besonders auf Förderung angewiesen sind.

Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Evaluation

Im Rahmen der **sozialwissenschaftlich-empirischen Untersuchung** wurden in einem ersten Arbeitsschritt vorliegende Dokumente im Hinblick auf ihren Bezug zum Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und dessen Themen untersucht. Ebenso wurden die Berichte der Bundesbehörden und nachgeordneten Behörden nach § 8 Abs.3 BGG zum Stand der Barrierefreiheit gesichtet und zusammengefasst.

Der Hauptteil der empirischen Evaluation beruht auf Befragungen von vier Akteursgruppen, um die Umsetzung des BGG aus unterschiedlicher Perspektive untersuchen zu können. Befragt wurden 591 Menschen mit Behinderungen, 2.249 Mitarbeitende von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden, 446 Mitglieder von Schwerbehindertenvertretungen der Bundesministerien und nachgeordneten Behörden (SBV) sowie 138 Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter von Sozialverbänden und dem DGB (RSV). Einige Auswertungen werden nach der Nähe zum BGG differenziert: Von den Menschen mit Behinderungen weisen 26% eine gute Kenntnis des BGG auf. Für 51% der Mitarbeitenden der Behörden hat das BGG eine hohe Relevanz für ihre Tätigkeit, dies gilt auch für 56% der Mitglieder der SBV. Eine größere Nähe zum BGG infolge einer besseren Kenntnis und einer höher eingeschätzten Relevanz wirkt sich auf das Behinderungsverständnis, die Umsetzung des BGG und dessen Bewertung aus.

Die Vielfalt von **Behinderungsformen** ist in einem zeitgemäßen Behinderungsverständnis stärker bewusst, als in einem auf sichtbare Formen verengten. Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie einstellungs- oder umweltbedingte Barrieren, die dem neuen, durch die UN-BRK geprägten Behinderungsverständnis entsprechen, wurden allerdings signifikant häufiger von Menschen mit Behinderungen als von Behördenmitarbeitenden mit dem Begriff „Behinderung“ in Verbindung gebracht, was auf ein eher konservatives Verständnis von Behinderung innerhalb von Behörden hindeutet. Behördenmitarbeitende, für die das BGG eine hohe Relevanz hat, weisen häufiger ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis auf als die, für deren Arbeit das BGG weniger relevant ist.

Mit „**Barrierefreiheit**“ assoziieren die meisten Menschen mit Behinderungen (76%), dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe mit ihrer Umwelt agieren können. Als häufigste Barrieren im Alltag nannten sie komplizierte Verfahren bei Behörden, Vorurteile von Menschen ohne Behinderung und Mobilitätsbarrieren.

Die **Leichte Sprache** als Kommunikationsmittel für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung kennen 18% der Behördenmitarbeitenden gut bis sehr gut, 37% haben mittlere Kenntnisse und 45% geringe oder keine Kenntnisse hierüber. Die entsprechenden Änderungen der BGG-Novellierung 2016 sind 45% der SBV, aber nur 9% der Behördenmitarbeitenden bekannt.

Die Mehrheit der Befragten ist überzeugt, dass die **Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts** stark vom Engagement der zuständigen Personen abhängt. Dem Behindertengleichstellungsrecht wird überwiegend eine positive Wirkung auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zugeschrieben, und das von den Personen, für die das BGG eine hohe Relevanz besitzt, noch stärker als von anderen. Dass das Behindertengleichstellungsrecht an sich gut sei, aber oft nicht beachtet oder durchgesetzt werde und daher noch verbindlichere und genauere Vorschriften enthalten müsse, meinen rund 80% der befragten Menschen mit Behinderungen, aber nur rund 50% der Behördenmitarbeitenden. Darin werden unterschiedliche Perspektiven erkennbar: Während Behördenmitarbeitende ihre Pflicht zur Umsetzung des Gesetzes eher erfüllt sehen und keine verbindlicheren Vorschriften wünschen, finden Menschen mit Behinderungen, dass ihr Recht auf Umsetzung noch unzureichend beachtet wird und sehen verbindlichere Vorschriften als geeignetes Mittel, um dies zu erreichen.

Die Inhalte der **BGG-Novellierung** seit 2016 sind 20% der befragten Menschen mit Behinderungen, 78% der SBV und 58% der RSV bekannt. Weniger als die Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen (46%), SBV (39%) sowie Behördenmitarbeitenden (40%) haben aber Veränderungen in den eigenen bzw. den von ihnen kontaktierten Behörden wahrgenommen, die auf die BGG-Novellierung zurückzuführen sind. Die Befragten meinen, dass körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen bereits recht gut durch das BGG abgedeckt sind, während dies für kognitive und insbesondere psychische Beeinträchtigungen nur eingeschränkt der Fall sei.

Die **Barrierefreiheit von Behörden** schätzen Behördenmitarbeitende grundsätzlich besser ein als die SBV. Am ehesten scheinen Behörden in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen barrierefrei zu sein. Im Vergleich dazu wird die Barrierefreiheit der Behörden für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen (vor allem Hörbeeinträchtigungen) sowie mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen sowohl von Behördenmitarbeitenden und SBV als auch von Betroffenen wesentlich schlechter bewertet. Den größten Handlungsbedarf zur Herstellung von Barrierefreiheit identifizierten Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Öffentlicher Personenverkehr, Bauwesen, Wohnungen und Arbeitswelt.

Inwieweit es **Beschwerden** wegen fehlender Barrierefreiheit in Behörden gibt, wird von den Befragten unterschiedlich eingeschätzt. Die häufigsten Ursachen für Beschwerden sind bauliche Gegebenheiten, Informationstechnik und Kommunikationshilfen. Während zwischen 48% und 62% der befragten Menschen mit Behinderungen angaben, dass sie von Beschwerden durch Verbandsmitglieder in Bezug auf einen dieser drei Bereiche wissen, gaben lediglich 3% bis 8% der Behördenmitarbeitenden an, dass eine solche Bürgerbeschwerde auf ihrer Dienststelle eingegangen ist. Die Antworten der SBV liegen dazwischen. Diese Beschwerden richten sich häufig gegen Sozialleistungsträger und Einrichtungen des Gesundheitswesens.

Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher) Barrierefreiheit stellen SBV wesentlich häufiger fest als Behördenmitarbeitende. Dabei sehen Personen mit einem zeitgemäßen

Behinderungsverständnis häufiger Schwierigkeiten als Personen mit einem herkömmlichen Verständnis. Somit wird die Wahrnehmung von Barrieren und der Schwierigkeiten zu deren Beseitigung vom Verständnis von Behinderung beeinflusst. Schwierigkeiten bestehen häufig in technischen Problemen, Bauordnungen, Denkmalschutz, Organisations- und Planungsabläufen sowie unzureichenden Finanz- und Sachmitteln.

Die **Zuständigkeit** für die Herstellung von Barrierefreiheit in ihrer Behörde liegt nach der Einschätzung der meisten SBV-Befragten bei ihnen selbst, was dagegen nur die Hälfte der Behördenmitarbeitenden so sieht. Häufig werden Fachkräfte für Arbeitssicherheit bzw. Sicherheitsbeauftragte oder der Personalrat als zuständige Stelle genannt.

Eine **Orientierung** zur Herstellung von Barrierefreiheit vermitteln Leitfäden und Verordnungen. Der Leitfaden des BMAS zum Disability Mainstreaming war unter den Befragten aber kaum bekannt. Auch hier bestehen signifikante Unterschiede zwischen Personengruppen mit und ohne inhaltliche Nähe zum BGG, wobei ersterer Gruppe das Disability Mainstreaming häufiger bekannt war. Die abgefragten Verordnungen sind hingegen den meisten Befragten nicht bekannt. Behördenmitarbeitende und SBV kennen am ehesten die Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0), RSV insbesondere die Landesbauordnungen. Behördenmitarbeitende mit inhaltlicher Nähe zum BGG wiesen häufiger Kenntnisse zu den vorgegebenen Verordnungen auf als solche, für deren Arbeit das BGG weniger relevant ist.

Die häufigsten **Maßnahmen** zur Herstellung von Barrierefreiheit sind eine gemeinsame Begehung einer Liegenschaft mit der SBV vor der Anmietung sowie die Einbindung der SBV in bauliche Planungsprozesse. Diese Maßnahmen finden häufiger dort Anwendung, wo sich die SBV für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig sieht.

Barrierefreie Kommunikationsformen werden von Behördenmitarbeitenden weniger genutzt als von den Verbänden der Menschen mit Behinderungen und den SBV. In Behörden werden am häufigsten Screen-Reader und Leichte Sprache genutzt, gefolgt von Audio-Dateien und Großdruck. Lormen, lautsprachbegleitende Gebärden sowie Schriftdolmetschung werden hingegen kaum eingesetzt bzw. sind oft nicht verfügbar. Obwohl Menschen mit Hörbeeinträchtigung das Recht auf eine Übersetzung in Gebärdensprache haben, gaben 45% der befragten Betroffenen an, dass diese in den von ihnen kontaktierten staatlichen Stellen nie zum Einsatz kommen oder nicht verfügbar sind.

Im Rahmen der Behördenbefragung wurden Fallvignetten als besonderes Instrument innerhalb der empirischen Erhebung integriert, wobei fiktive, aber realitätsnahe Szenarien hinsichtlich Barrieren für Menschen mit Behinderungen aufgezeigt wurden, für die verschiedene Reaktionsmöglichkeiten angeboten wurden. Ein Großteil der Befragten gab an, dass eine solche Situation noch nicht vorgekommen sei. Die übrigen wählten meist Reaktionsformen, die als sachgemäß einzuschätzen sind.

Mit dem Thema der **Diskriminierung** waren 42% der Rechtschutzvertretungen schon einmal befasst. Mehr als die Hälfte der SBV gaben an, dass sie schon einmal mitbekommen haben, dass eine Kollegin oder ein Kollege in der Behörde wegen einer Behinderung benachteiligt oder belästigt wurde. Unter den Behördenmitarbeitenden bestätigten lediglich 15% derartige Vorfälle. In beiden Befragungen gab die Mehrheit an, dass in solchen Fällen etwas gegen die Benachteiligung bzw. Belästigung der Kolleginnen und Kollegen unternommen wurde. Eine Diskriminierung aufgrund der eigenen Behinderung haben zwei Drittel der über die Verbände kontaktierten Menschen mit Behinderungen bereits mindestens einmal erfahren. Unter den Befragten der SBV lag dieser Anteil bei 39% derjenigen Personen, die selbst eine Behinderung haben, und unter den Behördenmitarbeitenden mit Behinderung bei 22%. Meist sind die Anteile der Frauen, die dies berichten, höher als die der Männer,

nur bei den SBV ist der Anteil der Männer höher. Zugleich werden solche Erfahrungen eher von jüngeren als von älteren Befragten berichtet. Bei selbst erfahrener Benachteiligung oder Belästigung wird in weniger Fällen etwas dagegen unternommen, als wenn andere davon betroffen sind.

Maßnahmen zur Förderung der **Gleichberechtigung von Frauen** mit Behinderungen berichten jeweils ein Drittel der Menschen mit Behinderungen für ihren Verband und der SBV für ihre Dienststelle, während von den Behördenmitarbeitenden dies die Hälfte bejaht. Männer bestätigen dies eher als Frauen, somit sehen diejenigen, die von solchen Maßnahmen betroffen wären, hier noch mehr Handlungsbedarf.

Dass es interner **Lösungsansätze** bedarf und man sich bereits auf dem Weg dahin befinde, gaben 43% der Befragten der SBV und 27% der Behördenmitarbeitenden an. Schwierigkeiten werden in der dafür benötigten Ressourcenausstattung und der Verfügbarkeit eines umfassenden Konzepts gesehen. SBV sind deutlich häufiger als Behördenmitarbeitende der Meinung, dass auch externe Wege in Form von politischen Interventionen oder rechtlichen Reformen notwendig sind.

Von den **Anlaufstellen**, die den Befragten bekannt sind und von ihnen bereits kontaktiert wurden, nennen die befragten Menschen mit Behinderungen die Bundes- sowie Landesbehindertenbeauftragten und die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit am häufigsten. Unter den befragten Behördenmitarbeitenden sind es Verbände von Menschen mit Behinderungen, die bzw. der Bundesbehindertenbeauftragte sowie die Antidiskriminierungsstelle. Zur Herstellung von Barrierefreiheit können den Befragten zufolge vor allem die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit und der Bundesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen beitragen.

An **Schulungen** zum Thema Barrierefreiheit haben 32% der Schwerbehindertenvertretungen und drei Viertel der Behördenmitarbeitenden teilgenommen, denen dies angeboten wurde. Die Schulungen wurden von beiden Gruppen weitgehend als sehr hilfreich oder hilfreich wahrgenommen. Überwiegend wird weiterer Fortbildungsbedarf zu den Themen Behinderung, Barrierefreiheit und BGG gesehen.

Die Inanspruchnahme der Mittel zur Förderung der **Partizipation** hat sich in den letzten fünf Jahren stark verbessert. Gewünscht werden einfachere Verfahren der Beantragung und Abrechnung.

Bei **Ausschreibungen** einer Behörde für Externe und bei Zuwendungen an Externe spielt das Kriterium „Barrierefreiheit“ häufig eine Rolle.

Die Möglichkeit der **Zielvereinbarung** ist den meisten Menschen mit Behinderungen nicht bekannt, dabei bestehen Unterschiede zwischen den Verbänden. Nur knapp ein Drittel der Personen, denen dieses Instrument bekannt ist, räumten ihm gute Erfolgsaussichten ein. Bedenken gegen dieses Instrument sind fehlende Konsequenzen, wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird.

Verbandsklagen kennt die Hälfte der Menschen mit Behinderungen, insbesondere wenn sie mit dem BGG gut vertraut sind. Die Erfolgsaussichten wurden von 35% derjenigen, denen Verbandsklagen bekannt waren, als gut eingeschätzt. Hemmnisse, dieses Instrument zu nutzen, sind die zu geringe Wirkung eines nicht verpflichtenden Urteils und mangelnde finanzielle Ressourcen des Verbands.

Schlichtungsverfahren nach dem BGG waren lediglich 20 der 90 befragten RSV bekannt, unter den Befragten gab es niemanden mit Erfahrungen in diesem Bereich.

Besondere **Herausforderungen aus Sicht der RSV** bei der Vertretung von Menschen mit Behinderungen sind diskriminierendes Verhalten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (91%) oder eine erschwerte Kommunikation mit den Mandantinnen und Mandanten. Diskriminierendes

Verhalten seitens der Sozialleistungserbringer nannten 56% der Befragten, und 49% berichteten von diskriminierendem Verhalten von Behörden. Diskriminierendes Verhalten von Gerichten wurde lediglich von 7% der befragten RSV-Befragten genannt.

Der Vergleich der aktuellen Evaluationsergebnisse mit denen der ersten **Evaluation 2014** ist infolge mehrerer methodischer Umstellungen, auch aus Gründen des weiterentwickelten Datenschutzes, nicht immer uneingeschränkt möglich. Soweit sich Vergleiche ziehen lassen, wird ein hohes Maß an Übereinstimmungen in den Einschätzungen und in der Identifikation von Schwachstellen deutlich, während sich nur an vergleichsweise wenigen Stellen substantielle Verbesserungen erkennen lassen.

Fazit

Als **Fazit** lässt sich festhalten: Das BGG hat für viele Personen, die – wie Behördenbeschäftigte – an es gebunden sind oder die – wie Menschen mit Behinderungen – von ihm profitieren könnten, noch nicht den Stellenwert, den es haben sollte. Die Kenntnis der verschiedenen Formen von Behinderung und das Bewusstsein des Zusammenwirkens von individuellen und gesellschaftlichen Faktoren, das ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis auszeichnet, haben sich aber in den vergangenen Jahren verbessert. Weitere Maßnahmen der Sensibilisierung und Information erscheinen erforderlich, um hier Verbesserungen zu erreichen. Für die Gesetzgebung gibt es einige Optimierungsmöglichkeiten im BGG, um den eingeschlagenen Weg der Orientierung an der UN-BRK und der effektiven Rechtsdurchsetzung fortzusetzen. Die Schnittstellen zum Zivilrecht, insbesondere AGG und BFG, sollten systematisch bearbeitet werden. Zur Abstimmung mit dem Landesrecht und der Umsetzung in den Ländern bedarf es eines koordinierten Vorgehens in vielen Bereichen. Um das Potenzial eines lernenden Gesetzes zu nutzen, sollte die Evaluation regelmäßig und möglichst koordiniert mit anderen Regelungskreisen stattfinden.

1. Einleitung

Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) ist im Mai 2002 in Kraft getreten. Zusammen mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch – SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) hat das BGG grundlegende Veränderungen für die Stellung von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft eingeleitet. Ziel des BGG ist es, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern. Es soll Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Teilhabe ermöglichen. Das BGG gilt für die Träger der öffentlichen Gewalt, die im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereichs diese Ziele aktiv fördern und bei der Planung von Maßnahmen beachten sollen.¹

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) hat sich Deutschland 2009 verpflichtet, in der Behindertenpolitik die umfassende Zielsetzung der Inklusion zu verfolgen. Zehn Jahre nach Inkrafttreten des BGG wurde ausgehend vom Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eine Evaluation in Auftrag gegeben und im Mai 2014 durch ein Evaluationsteam unter Leitung von Prof. Felix Welti (Universität Kassel) erstellt.² Diese Evaluation kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass es in der Praxis teilweise Unsicherheiten bei der Rechtsauslegung und Probleme bei der Rechtsanwendung gäbe, wobei das BGG insgesamt auch noch zu wenig angewendet würde und zu wenig Wirkung entfalte; teilweise bestünden auch Regelungslücken.

Diese Ergebnisse fanden Berücksichtigung bei der Novellierung des BGG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016.³ Darin wurde eine erneute Evaluierung des BGG innerhalb von sechs Jahren nach Inkrafttreten der novellierten Fassung festgeschrieben, die die gesamte Wirkungsbreite des BGG umfasst. In diesem Rahmen soll eine Grundlagenevaluation Erkenntnisse darüber liefern, ob die Ziele, die mit dem BGG und der Novellierung 2016 angestrebt wurden, erreicht worden sind und sich die vorgenommenen Änderungen in der Praxis bewährt haben. Dies betrifft insbesondere Regelungen, die auf eine verbesserte aktive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Alltag zielen. Darüber hinaus sollen Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens, Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung von Maßnahmen sowie ggf. Hinweise auf weitere wissenschaftliche Untersuchungsbedarfe gegeben werden.

Vor diesem Hintergrund hat das BMAS im August 2021 das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) Köln, die Universität Kassel, das Hugo Sinzheimer Institut der Hans-Böckler-Stiftung und das Institut für Sozialforschung und Kommunikation (SOKO) Bielefeld beauftragt, das 2016 novellierte Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) des Bundes zu evaluieren.

Der vorliegende Abschlussbericht vermittelt zunächst einen Überblick über den Gegenstand der Evaluation und die Methoden zu deren Durchführung. In Kapitel 2 werden die Ergebnisse des

¹ Träger öffentlicher Gewalt sind nach § 1 Abs. 1a BGG „1. Dienststellen und sonstige Einrichtungen der Bundesverwaltung einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, bundesunmittelbaren Anstalten und bundesunmittelbaren Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Beliehene, die unter der Aufsicht des Bundes stehen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, und 3. sonstige Bundesorgane, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.“ Die Zielsetzung des BGG auch „für Landesverwaltungen, einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen“ (§ 1 Abs. 1 BGG).

² Welti, F., Groskreutz, H., Hlava, D., Rambašek, T., Ramm, D., Wenckebach, J. (2014): Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes. Abschlussbericht, BMAS-Forschungsberichte 445, Berlin.

³ Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016, Drucksache 18/7824, Artikel 6.

rechtswissenschaftlichen Teils der Evaluation präsentiert und in Kapitel 3 die Ergebnisse des sozialwissenschaftlichen Teils. Kapitel 4 enthält eine Zusammenfassung und leitet Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen ab.

1.1 Gegenstand der Evaluation

1.1.1 Zielsetzung und Grundverständnis

Im Rahmen der Evaluation sollte überprüft werden, ob die Ziele, die mit dem BGG und der Novellierung 2016 angestrebt worden sind, erreicht worden sind und ob sich die Änderungen in der Praxis bewährt haben. Das BGG hat den Zweck, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 BGG). Hierzu steht das BGG im Kontext der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Zu den zentralen Zielen im Regelungsbereich des BGG gehören der Benachteiligungsschutz unter Einschluss angemessener Vorkehrungen (§ 7 BGG) und die Barrierefreiheit (§§ 4, 8 ff. BGG) bei den an das Gesetz gebundenen Einrichtungen des Bundes (§ 1 Abs. 1a-4 BGG). Hierzu werden einige Maßnahmen konkretisiert, so die bauliche Barrierefreiheit (§ 8 BGG), die Nutzung von Gebärdensprache und Kommunikationshilfen (§ 9 BGG), die Barrierefreiheit von Bescheiden und Vordrucken (§ 10 BGG) und der Informationstechnik (§§ 11-12d BGG) sowie Verständlichkeit und Leichte Sprache (§ 11 BGG). Das BGG regelt Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele, insbesondere die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG), ein Verbandsklagerecht bei Verletzungen des Gesetzes (§ 15 BGG) und ein Schlichtungsverfahren mit einer Schlichtungsstelle (§ 16 BGG), die Arbeit des Bundesbeauftragten (§§ 17 und 18 BGG) sowie die Förderung der Partizipation durch Verbände (§ 19 BGG). Mit dem BGG-Weiterentwicklungsgesetz wollte der Gesetzgeber insbesondere die effektive Durchsetzung der Ziele des Gesetzes fördern und ein weites, der UN-BRK entsprechendes Verständnis von Benachteiligungsschutz und Barrierefreiheit festschreiben.

1.1.2 Regelungen im Einzelnen

Die Evaluation konzentriert sich auf die novellierten Regelungen des BGG, dies sind im Einzelnen:

§ 1 BGG – Ziel und Verantwortung

§ 1 BGG beschreibt die Ziele und den Anwendungsbereich des Gesetzes. Mit dem BGG-Weiterentwicklungsgesetz 2016 wurde klargestellt, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestags, die Bundesgerichte, soweit sie Verwaltungstätigkeit ausüben, sowie Beliehene und Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland in gewissem Umfang unter das Gesetz fallen und dass Zuwendungsempfänger des Bundes an die Grundzüge des Gesetzes zu binden sind. Die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Gewalt des Bundes auf die Ziele des Gesetzes im Kontext der UN-BRK ist durch die Neufassung bekräftigt worden.

In der Evaluation wurde § 1 BGG Rechnung getragen, indem je mindestens eine Behörde oder Institution aus dem Geschäftsbereich jedes der 14 Bundesministerien der 19. Legislaturperiode sowie des Bundeskanzleramts näher untersucht wurde. Ob seit der ersten Evaluation des BGG 2014 Fortschritte erzielt worden sind, wird dadurch gemessen, dass die Erhebungsergebnisse mit denen

der seinerzeit evaluierten Behörden verglichen werden.⁴ Aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz wurde ein oberstes Bundesgericht in die Evaluation einbezogen. Aus dem Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes wurde eine Stichprobe von Auslandsvertretungen einbezogen.

In die Betrachtung wird insbesondere einbezogen, inwieweit der Leitfaden zum Disability Mainstreaming bei den evaluierten Stellen bekannt ist und der Sache nach angewandt wird. Die Bindung von Zuwendungsempfängern wurde ebenfalls im Rahmen der Evaluation untersucht. Rechtsdogmatisch war der Verknüpfung zwischen Bindungen im Rahmen des Zuwendungsrechts und den eigenen Pflichten der Zuwendungsempfänger nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nachzugehen.

§ 2 – Frauen mit Behinderungen; Benachteiligung wegen mehrerer Gründe

§ 2 BGG verdeutlicht die besondere Beachtung mehrdimensionaler Benachteiligungen, insbesondere wegen des Geschlechts, aber auch aller anderen im AGG genannten Gründe (insbesondere rassistische Diskriminierung, Alter, sexuelle Identität und Orientierung). Ziel der zuletzt erfolgten Änderung des § 2 Abs. 1 BGG war es, Frauen mit Behinderung durch Aufnahme des Aspekts der Benachteiligung wegen mehrerer Gründe zu stärken. Sowohl in den Befragungen als auch in der rechtsdogmatischen Analyse wurde der praktischen Anwendung der Vorschrift nachgegangen. Dabei wurde auch betrachtet, welche Bedeutung die Norm in der Arbeit der Bundesfachstelle, der Schlichtungsstelle und des Bundesbeauftragten sowie bei der Förderung aus dem Partizipationsfonds gehabt hat.

§ 3 – Menschen mit Behinderungen

Mit § 3 BGG wurde die Definition an Art. 1 UN-BRK angepasst. Hier wurde rechtsdogmatisch und im Rahmen der Untersuchung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur sowie bei der Befragung von Personen, die mit der Rechtsmobilisierung und Rechtsdurchsetzung von Menschen mit Behinderungen befasst sind, untersucht, ob die Neufassung des Behinderungsbegriffs einschließlich seiner Einbindung in die gesellschaftliche Umwelt hinreichend rezipiert wurde und zu einer verbesserten Kenntnis und Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beigetragen hat.

§ 7 – Benachteiligungsverbot für Träger öffentlicher Gewalt

In § 7 BGG wird das Benachteiligungsverbot für Träger der öffentlichen Gewalt näher geregelt. Durch das BGG-Weiterentwicklungsgesetz wurde insbesondere klargestellt, dass auch eine Belästigung eine Benachteiligung sein kann (§ 7 Abs. 1 Satz 3 BGG), die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Benachteiligung ist (§ 7 Abs. 2 BGG) und dass bei einem Verstoß gegen eine Pflicht zur Barrierefreiheit eine Benachteiligung widerleglich vermutet wird (§ 7 Abs. 1 Satz 4 BGG).

In der rechtsdogmatischen Analyse war zu klären, welche Verbindungen hier zu anderen Normen bestehen, insbesondere zu Pflichten zur Barrierefreiheit und durch das Recht vorgesehenen individuellen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen wie z. B. dem Einsatz von Gebärdensprachdolmetschern oder von Leichter Sprache im Einzelfall. Weiterhin war zu fragen, wie sich das für Behörden geltende BGG zu dem für Private geltenden AGG in Konstellationen verhält, in

⁴ Dieser Vergleich konnte allerdings nicht unmittelbar als Vorher-Nachher-Vergleich pro Behörde durchgeführt werden, da die genaue Bezeichnung der Behörde aus Datenschutzgründen nicht erhoben werden durfte. Somit wird der Vergleich insgesamt als Querschnittsvergleich zu zwei Erhebungszeitpunkten vorgenommen.

denen Private etwa als Zuwendungsempfänger oder bei Public-Private-Partnership mit Bundesbehörden kooperieren. Rechtstatsächlich wurde untersucht, wieweit diese Regelungen Eingang in die Vorbereitung von Verbandsklagen, in die Tätigkeit der Schlichtungsstelle und in die Praxis des Gerichts- und des Widerspruchsverfahrens gefunden haben.

§ 8 – Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr

§ 8 BGG regelt die Pflicht zur Barrierefreiheit für die Bauten der an das Gesetz gebundenen Träger der öffentlichen Gewalt. Mit dem BGG-Weiterentwicklungsgesetz 2016 wurde hier geregelt, dass Barrierefreiheit nicht nur bei Neu- und Umbauten berücksichtigt werden muss, sondern auch, dass Barrieren anlässlich baulicher Maßnahmen abgebaut werden müssen (§ 8 Abs. 2 BGG), Berichte über den Stand der Barrierefreiheit und Maßnahmen- und Zeitpläne bis zum 30.6.2021 zu erstellen sind (§ 8 Abs. 3 BGG) und Barrierefreiheit auch bei Anmietungen zu berücksichtigen ist (§ 8 Abs. 4 BGG).

Rechtsdogmatisch war unter anderem zu klären, ob und wie der Stand der erforderlichen Barrierefreiheit durch andere Rechtsnormen, etwa des Bauordnungsrechts der Länder, beschrieben wird oder sich autonom nach den Zwecken des BGG bestimmt. Weiterhin wurde untersucht, wieweit § 8 Abs. 4 BGG in das Mietrecht hineinwirkt und dem Bund als Mieter die Position verschafft, Umbauten verlangen zu können.

Rechtstatsächlich wurde untersucht, ob und wie die Berichte, Maßnahmen- und Zeitpläne erstellt worden sind und in welchem Maße dabei entsprechend dem Partizipationsgebot der UN-BRK Vertretungen der Menschen mit Behinderungen, z. B. die Schwerbehindertenvertretungen, mitgewirkt haben.

Vorliegende Berichte zur Umsetzung wurden im Rahmen der Evaluation ausgewertet, um den Umsetzungsstand des Gesetzes sowie fördernde und hemmende Faktoren zu erfassen. Rechtstatsächlich wurde weiter untersucht, wieweit diese Regelungen Eingang in die Vorbereitung von Verbandsklagen, in die Tätigkeit der Schlichtungsstelle und in die Praxis des Gerichts- und des Widerspruchsverfahrens gefunden haben.

Zur Barrierefreiheit in Bau und Verkehr verweist § 8 Abs. 5 BGG auf sonstige bauliche Anlagen, öffentliche Wege, Plätze und Straßen, die durch Begutachtung des BMVI erfüllt werden. Die damit abgedeckten Aspekte waren insofern nicht Gegenstand der hier dargestellten Evaluation.

§ 11 – Verständlichkeit und Leichte Sprache

§ 11 BGG regelt die Pflicht der Träger öffentlicher Gewalt, mit Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit seelischen Behinderungen in einfacher und verständlicher Sprache zu kommunizieren und ihnen Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in einfacher und verständlicher Weise zu erläutern (§ 11 Abs. 1 BGG) sowie, wenn dies nicht ausreicht, diese in Leichter Sprache zu erläutern (§ 11 Abs. 2 BGG) und Informationen in Leichter Sprache bereitstellen (§ 11 Abs. 4 BGG). Diese Vorschrift wurde 2016 eingefügt.

Rechtsdogmatisch wurde untersucht, ob und wie § 11 BGG zur Rechtsklarheit des Handelns der Behörden beiträgt oder in Konflikt mit der Rechtssicherheit geraten kann, falls und soweit bei der Erläuterung Inhalte vereinfacht und damit möglicherweise auch verkürzt werden. Dabei wurde auch untersucht, ob und wie sich die Behördenpflichten nach § 11 BGG im Lichte von § 7 BGG zu subjektiven Rechten der Menschen mit Behinderungen verdichten können.

Rechtstatsächlich und rechtssoziologisch wurde überprüft, ob ein solcher Konflikt von den Akteurinnen und Akteuren wahrgenommen wird. Weiterhin wurde untersucht, ob und in welchem Umfang die Pflichten aus § 11 BGG erfüllt werden.

§§ 12-12d – Barrierefreie Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes

§§ 12-12d BGG regeln die Verpflichtungen zur Verwendung barrierefreier Informationstechnik durch öffentliche Stellen, sie wurden im Jahr 2018 zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/2102 neu gefasst. Über die Einhaltung war dem Bund – hier auch von den Ländern – zum 30.6.2021 zu berichten. Durch die Bundesbehörden waren Maßnahmen- und Zeitpläne zu erstellen. Der Bund muss wiederum der EU berichten. Es besteht ein Überwachungsverfahren durch die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit nach § 13 Abs. 3 BGG.

Rechtsdogmatisch wurde überprüft, in welchem Verhältnis die Regelungen in §§ 12-12d BGG zur EU-Richtlinie und zur UN-BRK stehen und ob sie diese korrekt umgesetzt haben. Auch das Verhältnis zu den Normen des Schwerbehindertenrechts und Arbeitsschutzrechts (Intranet) sowie zu den das E-Government regelnden Gesetzen wurde untersucht.

Rechtstatsächlich wurde das Vorliegen der Berichte untersucht und überprüft, ob und wie dem Partizipationsgebot entsprechend Vertretungen der Menschen mit Behinderungen an ihnen beteiligt gewesen sind. Dabei wurde auch gefragt, welchen Einfluss der Bedeutungsgewinn digitaler Kommunikationsformen wegen der Corona-Pandemie auf die Entwicklung der digitalen Barrierefreiheit gehabt hat.

§ 13 – Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

§ 13 BGG regelt die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Barrierefreiheit bei der DRV Knappschaft-Bahn-See. Diese Norm wurde mit dem BGG-Weiterentwicklungsgesetz 2016 eingefügt. Mit der Neuregelung 2018 wurde bei der Bundesfachstelle die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik eingerichtet.

Rechtstatsächlich wurde die Arbeit der Bundesfachstelle anhand ihrer eigenen Tätigkeit sowie ihrer Wahrnehmung durch die Träger öffentlicher Gewalt untersucht, denen sie als zentrale Anlaufstelle dienen soll. Auch ihre Funktion als Anlaufstelle für Verbände und Zivilgesellschaft wurde anhand von deren Wahrnehmung überprüft.

§ 15 – Verbandsklagerecht

§ 15 BGG regelt das Verbandsklagerecht der Verbände von Menschen mit Behinderungen bei Verstößen gegen in der Norm aufgezählte Normen des BGG und andere Rechtsnormen, die Träger öffentlicher Gewalt zur Barrierefreiheit verpflichten. Durch das BGG-Weiterentwicklungsgesetz ist das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG als Vorverfahren einer Verbandsklage etabliert worden (§ 15 Abs. 2 Satz 4-6 BGG). In der Evaluation wurde untersucht, inwieweit das Verbandsklagerecht bekannt ist und in der Praxis auch genutzt wird.

§ 16 – Schlichtungsstelle und Schlichtungsverfahren

Mit § 16 BGG sind durch das BGG-Weiterentwicklungsgesetz das Schlichtungsverfahren und die Schlichtungsstelle beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingerichtet worden.

Anhand der bisherigen Tätigkeitsberichte sowie ergänzender Auskünfte der Verbände von Menschen mit Behinderungen sowie aus den Bundesbehörden wurden die Bekanntheit und Akzeptanz des Schlichtungsverfahrens sowie der Möglichkeit einer Verbandsklage sowie Barrieren der Bekanntheit, Akzeptanz und Inanspruchnahme dieser Verfahren untersucht.

§§ 17 und 18 – Bundesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen

Die Position und Funktion des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen in §§ 17, 18 BGG wurden in zweifacher Hinsicht untersucht: Zum einen wurden die Träger der öffentlichen Gewalt danach befragt, inwieweit sie die gesetzlich geforderte Einbeziehung des Beauftragten praktizieren. Zum anderen wurden auch die Leistungsberichte des Beauftragten selbst ausgewertet und er selbst befragt, sodass die Tätigkeit auch aus dieser Perspektive evaluiert werden konnte.

§ 19 – Förderung der Partizipation

Mit § 19 BGG ist der Bund durch das BGG-Weiterentwicklungsgesetz verpflichtet worden, im Rahmen zur Verfügung stehender Haushaltsmittel Maßnahmen von Verbänden von Menschen mit Behinderungen zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung öffentlicher Aufgaben zu fördern.

Rechtstatsächlich wurde die Bereitstellung und Inanspruchnahme dieser Mittel untersucht und mit den Zielen des BGG abgeglichen.

Die Untersuchung berücksichtigt auch die Wirkungen auf eine Reihe von Büchern des Sozialgesetzbuchs, insbesondere auch § 17 Absatz 2 a des SGB I und § 19 SGB Absatz 1 a des SGB X.

1.2 Methodische Umsetzung der Evaluation

Die Evaluation wurde in drei Arbeitspaketen umgesetzt:

AP 1: Bewertung von Umsetzung und Wirkung auf Basis einer Dokumenten- und Literaturstudie: Im ersten Arbeitsschritt wurden aus rechtswissenschaftlicher Perspektive Gesetze, Verordnungen und weitere Dokumente daraufhin untersucht, inwieweit die Umsetzung der gesetzgeberischen Intention und der Vorgaben der UN-BRK gelungen sind. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive wurden Ergebnisse zum Stand der Barrierefreiheit analysiert, wie sie den Teilhabeberichten der Bundesregierung und weiteren Berichten hierzu zu entnehmen sind.

AP 2: Vertiefende Untersuchung: Im rechtswissenschaftlichen Strang der Evaluation wurde die rechtswissenschaftliche Literatur im Hinblick auf Intention, Geltungsbereich und Umsetzung der einzelnen Regelungen des BGG ausgewertet, und vertiefend wurden die Fragestellungen herausgearbeitet, die empirisch zu überprüfen waren. Im sozialwissenschaftlichen Strang der Evaluation wurden quantitative Befragungen konzipiert, durchgeführt und ausgewertet, insbesondere von Behörden und den dort Beschäftigten, von Schwerbehindertenvertretungen, von Menschen mit Behinderungen, die in Verbänden mitarbeiten sowie von Rechtsschutzvertretungen. Im Bereich qualitativer Erhebungen wurden in Kooperation beider Evaluationsstränge Interviews mit Landesbeauftragten für Inklusion, Verbänden von Menschen mit Behinderungen sowie von Institutionen wie Fachstellen für Barrierefreiheit geführt und ausgewertet.

AP 3: Handlungsempfehlungen: Aus den Untersuchungsergebnissen wurden abschließend Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen für modifizierte rechtliche Regelungen

und ihre Umsetzung abgeleitet. An dieser Stelle werden auch die Grenzen der Evaluation kritisch reflektiert und ggf. weitere Forschungsbedarfe aufgezeigt.

1.2.1 Erläuterung der unterschiedlichen Forschungsmethoden

In der Evaluation kamen rechtsdogmatische, rechtstatsächliche und rechtssoziologische Untersuchungsmethoden zur Anwendung, die nicht unverbunden nebeneinanderstehen, sondern sich wechselseitig ergänzen.

Die *rechtsdogmatische Arbeit* an Text und Bedeutung des BGG sowie der mit ihm verbundenen Gesetze und Verordnungen bezieht sich auf die in den empirischen Untersuchungsschritten erkannten realen Probleme bei der Zielerreichung des Gesetzes und Unklarheiten seiner Interpretation. Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist es zu klären, ob der Normtext selbst Anlass zu Handlungsempfehlungen für modifizierte rechtliche Regelungen gibt, weil seine Interpretation nach juristischen Methoden nicht zur adäquaten Umsetzung des gesetzgeberischen Willens und der UN-Behindertenrechtskonvention ausreicht. Wegen der engen Verknüpfung des BGG mit dem Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG – als dem Ausgangsimpuls für das Gesetz 2002 – und der UN-Behindertenrechtskonvention – als dem Anlass für die Änderungen im Jahr 2016 – sowie dem EU-Recht – als Anlass für die Änderungen 2018 – war es erforderlich, die Rechtsentwicklungen im Verfassungsrecht, Völkerrecht und EU-Recht mit ihren Wechselwirkungen zu den Regelungen des BGG in den Blick zu nehmen. Hier wurden insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie die Arbeit des CRPD-Ausschusses der Vereinten Nationen betrachtet.⁵ Der Ausschuss behandelte im Zeitraum der Durchführung der Evaluation die zweite und dritte Staatenprüfung der Bundesrepublik Deutschland,⁶ die Ergebnisse lagen bei Abschluss der Evaluation noch nicht vor. Im Übrigen umfasst die rechtsdogmatische Evaluation fachgerecht die umfassende Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung und Fachliteratur, die durch eine anhand der Normen und geeigneter Schlagwörter durchgeführte Recherche insbesondere in der Datenbank „juris“ systematisiert wird.

Aufgabe der *rechtstatsächlichen Untersuchung* war es, über die rechtsdogmatische Arbeit im engeren Sinne hinaus den Stoff aufzufinden, zu systematisieren und zu analysieren, der erforderlich ist, um die Wirkung des BGG, insbesondere nach dem BGG-Weiterentwicklungsgesetz 2016, zu überblicken und zu beurteilen. Hierzu gehören die Dokumente von Institutionen, die unmittelbar mit der Umsetzung des Gesetzes befasst sind, namentlich die Schlichtungsstelle, der Bundesbeauftragte und die Bundesfachstelle, weiterhin das BMAS als Anlaufstelle für die Umsetzung der UN-BRK und die Monitoringstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Wegen der Schnittstellen zum AGG sind auch die Dokumente der Antidiskriminierungsstelle des Bundes relevant. Um die Wirkung des BGG auf die Gesetzgebung des Bundes im Sinne des Leitfadens zum Disability Mainstreaming zu untersuchen, wurden die Drucksachen des Deutschen Bundestages seit 2016 anhand einer schlagwortgestützten Suche daraufhin untersucht, welche Rolle die Ziele des Gesetzes in den seitdem durchgeführten Gesetzgebungsverfahren gespielt haben und wie dies dokumentiert ist. Dieser Untersuchungsschritt fokussiert auf (finale) Gesetzesentwürfe. Auf dieser Grundlage ließ sich ermitteln, in wie vielen Gesetzentwürfen das Thema Barrierefreiheit thematisiert wird und in wie

⁵ Letzterer ist zwar kein Gericht, seine Äußerungen in Individualbeschwerdeverfahren, General Comments und Staatenberichtsverfahren sind jedoch auch nach Rechtsprechung des BVerfG bei der Auslegung des deutschen Rechts zu berücksichtigen.

⁶ Deutscher Bundestag (2019): Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/11745, 19. Wahlperiode 18.07.2019.

vielen nicht, obwohl es thematisiert werden müsste. In einem zweiten Schritt wird eine Auswahl von Gesetzen getroffen, die genauer analysiert werden.

Die *rechtssoziologische Untersuchung* fragt darüber hinaus nach der Umsetzung der Ziele des Gesetzes und nach den Bedingungen dieser Umsetzung. Daher werden die Akteure und Adressaten dieser Umsetzung in den Blick genommen und ihre Wahrnehmungen und Einstellungen erfragt. Die Umsetzung des BGG hat vielfältige Akteure und Adressaten, wobei die Menschen mit Behinderungen im Grundsatz zu beiden Gruppen gehören. Sie sollen von dem Gesetz profitieren, zugleich ist ihre aktive Partizipation bei der Umsetzung Ziel und Voraussetzung des Gesetzes zugleich.

1.2.2 Anknüpfung an die Evaluation 2013/ 2014 und Erweiterung der Erhebungen

Um die Entwicklung durch die Änderungen des BGG beurteilen zu können, wurde an die Evaluation 2013/ 2014 angeknüpft, indem die seinerzeit befragten Akteure aus Verbänden von Menschen mit Behinderungen aller Säulen des Deutschen Behindertenrats erneut befragt wurden, und ebenso Mitglieder der Schwerbehindertenvertretungen und andere Beschäftigte insbesondere von nachgeordneten Behörden und bundeseinheitlichen Krankenkassen.

Über die Replikation der seinerzeit durchgeführten Befragungen hinaus wurden die empirischen Untersuchungen dahingehend erweitert, dass weitere Organisationen auf der Bundesebene einbezogen wurden. Dabei war eine breite Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen geplant. Um auch Personen, die mit üblichen Befragungsmethoden nur schwer zu befragen sind, in angemessener Weise einbeziehen zu können, wurden für Teilstichproben von Menschen mit Sehbehinderung und von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen spezifische Befragungsmethoden angeboten.

Somit setzte die sozialwissenschaftliche Evaluation mehreren Stellen an: Sie knüpfte an die frühere Evaluation des BGG (Welti et al. 2014) an, indem sie die seinerzeit durchgeführten Erhebungen bei Sozialleistungsträgern und Verbänden repliziert und die dadurch beobachtbaren Entwicklungen analysiert hat. Weiterhin wurden Mitarbeitende von Organisationen und Menschen mit Beeinträchtigungen selbst zu ihrer Wahrnehmung von Barrierefreiheit und zur Auswirkung der Regelungen des BGG befragt.

1.2.3 Zielgruppen der Evaluation

Folgende Gruppen von Personen wurden durch quantitative oder qualitative Befragungen in die Evaluation einbezogen:

- Die Beschäftigten der *Bundesministerien und Bundesbehörden* sind primäre Akteure bei der Umsetzung des Gesetzes, das auf ein benachteiligungsfreies und der Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen gerichtetes Verwaltungshandeln und die Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der Bundesverwaltung zielt. Im Rahmen der Evaluation von ca. 20 Behörden und Stellen der Bundesverwaltung wurde eine Stichprobe von deren Beschäftigten auf unterschiedlichen Ebenen befragt.
- Die *Schwerbehindertenvertretungen* in den Bundesbehörden stehen als legitime Vertretungen der Behördenbeschäftigten mit Schwerbehinderung in einer Schlüsselstellung. Sie sind zwar als solche nicht unmittelbar für die Umsetzung des BGG zuständig, sondern haben ihren gesetzlichen Auftrag aus dem Schwerbehindertenrecht des SGB IX - Teil 3. Gleichwohl repräsentieren Sie die Wahrnehmung und den Sachverstand der Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung und sind vielfach mit Fragen befasst, die auch die Umsetzung des BGG betreffen. So weist die Barrierefreiheit von Bauten und Informationstechnik für die Beschäftigten

und für die Nutzerinnen und Nutzer der Bundesverwaltung eine große Überschneidung auf. Zudem wacht die SBV nach § 178 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX über die Durchführung der zugunsten schwerbehinderter Menschen geltenden Gesetze, wozu man auch die gesetzlichen Vorgaben zu einem barrierefreien Intranet fassen kann. Im Rahmen der Evaluation wurden alle Mitglieder der Schwerbehindertenvertretungen in der Bundesverwaltung befragt.

- Die *Verbände der Menschen mit Behinderungen* organisieren die Interessen der Menschen mit Behinderungen, die als Inanspruchnehmende der Bundesverwaltung von der Umsetzung des BGG profitieren sollen. Sie sind *zentrale Akteure* bei der Nutzung der Vorschriften zum *Schlichtungsverfahren* und zur *Verbandsklage* sowie bei der politischen Aufarbeitung möglicher Umsetzungsmängel des Gesetzes. Sie sind auch in der Patientenvertretung des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) repräsentiert und daher auskunftsfähig über Benachteiligungen und mangelnde Barrierefreiheit bei den Leistungserbringern im Gesundheitswesen. Über rd. 170 Verbände von Menschen mit Behinderungen, die im Deutschen Behindertenrat organisiert sind, wurden Menschen mit Behinderungen mit einem Fragebogen kontaktiert und nach ihren Erfahrungen im Umgang mit Bundesbehörden befragt.
- *Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen* sind eine für Befragungen nur schwer zugängliche Gruppe. Um eine möglichst breite Wahrnehmung der Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen – insbesondere mit Blick auf die Regelung in § 11 BGG – zu erheben, wurden daher die Mitglieder der Werkstatträte der in Deutschland flächendeckend verbreiteten Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) angeschrieben und zu einer Befragung in Leichter Sprache eingeladen. Da dieser Zugangsweg nicht zu der erwarteten Beteiligung führte, wurden ergänzend die Verbände der Lebenshilfe e.V. auf Bundes- und Landesebene mit dem Hinweis auf dieses Angebot kontaktiert.
- *Bestimmte Akteurinnen und Akteure in Verwaltung und Politik* sind besonders mit der Umsetzung und Beobachtung der institutionellen und verfahrensmäßigen Vorschriften des BGG befasst. Dies betrifft die Beschäftigten der Bundesfachstelle, der Schlichtungsstelle, beim Bundesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen, beim BMAS als Anlaufstelle und bei der Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte auf der Seite der Bundesinstitutionen. Weiterhin sind die Beschäftigten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie der Beauftragten der Länder besonders sachkundig für die Wechselwirkungen zwischen dem BGG des Bundes und dem AGG (Antidiskriminierungsstelle) sowie den BGG der Länder (Landesbeauftragte). Letztere können auch Auskunft geben, inwieweit das BGG-Weiterentwicklungsgesetz einen Anstoß gegeben hat, vergleichbare Regelungen und Institutionen in der Landesverwaltung zu verankern.
- Wenig bekannt war, ob und wie angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit auch im *Widerspruchsverfahren* und (*sozial-)**gerichtlichen Verfahren* gegen Bundesbehörden thematisiert werden. Auskunft hierzu könnten die Rechtsschutzvertretende des VdK und des SoVD als der größten vertretungsberechtigten Sozialverbände mit zusammen fast drei Millionen Mitgliedern geben. Diese wurden ebenso wie Rechtsschutzvertretende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) befragt mit Schwerpunkt auf sozialrechtlichen Verfahren.

1.2.4 Durchführung der empirischen Erhebungen

In der Evaluation kamen sowohl quantitative als auch qualitative Forschungsmethoden zum Einsatz, die jeweils auf die oben genannten Zielgruppen abgestimmt wurden. Die quantitativen Erhebungen wurden im Zeitraum von Dezember 2021 bis Februar 2022 durchgeführt. Die qualitativen Befragungen wurden im Zeitraum von November 2021 bis Januar 2022 durchgeführt.

1.2.4.1 Quantitative Online-Befragungen

Zur Durchführung quantitativer Befragungen wurden zunächst die Erhebungsinstrumente erstellt und mit einer Auswahl von Zielpersonen einem Pretest unterzogen. Der daraufhin überarbeitete

Fragebogen wurde dann als Online-Befragungsinstrument programmiert. Der Zugangslink hierzu wurde mit einem Informationsschreiben an die Ansprechpersonen versandt, die uns im Vorfeld seitens der Behörden und Verbände genannt worden waren. Diese Ansprechpersonen wurden gebeten, Informationsschreiben und Zugangslink an die Zielpersonen weiterzuleiten. Zur Auswahl der zu befragenden Personen waren zwei Vorgehensweisen möglich:

- Quotierte Stichprobe: Die Ansprechpersonen in den Behörden und Verbänden leiteten das Informationsschreiben mit dem Zugangslink gezielt an eine bestimmte Anzahl zufällig ausgewählter Mitarbeitender weiter, z. B. an jeweils 100 Personen auf vier Organisationsebenen.
- Alternativ konnte eine einfache Stichprobe in der Weise befragt werden, dass der Zugangslink an alle Mitarbeitenden (per E-Mail oder interne Newsletter oder ähnliche Wege) weitergeleitet wurde mit der Bitte um Beteiligung. Dieser Wege wurde nur von wenigen Ansprechpersonen genutzt, wenn sie Bedenken hatten, selbst eine Auswahl treffen zu müssen.

Mit den quantitativen Befragungen konnte folgende Beteiligung erzielt werden:

- An der schriftlichen Online-Befragung der **Behörden** (Stichprobe Träger der öffentlichen Gewalt des Bundes) beteiligten sich **2.249** Mitarbeitende.
- An der schriftlichen Online-Befragung von Schwerbehindertenvertretungen der Träger der öffentlichen Gewalt (Vollerhebung) nahmen **446** Mitglieder der **Schwerbehindertenvertretungen** teil.
- Im Rahmen der schriftlichen Online-Befragung von **Rechtsschutzvertretungen** von VdK, SoVD und DGB (offene Befragung) konnten **138** Fragebögen ausgewertet werden.

Als Methodik zur Befragung von *Menschen mit Beeinträchtigungen* wurde eine Online-Befragung mit der Alternative telefonischer oder videogestützter Befragungen von Teilgruppen durchgeführt. Der Zugangslink zur Online-Befragung wurde mit einem Informationsschreiben über die Verbände an deren Mitglieder weitergeleitet.

Dabei wurde darauf hingewiesen, dass Menschen mit Sehbehinderung die Befragung alternativ als Telefoninterview durchführen konnten. Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen konnten ein Telefon- oder Videointerview mit einem Befragungsinstrument in Leichter Sprache wählen. Auch die Möglichkeit einer Hinzuziehung von Gebärdensprachdolmetschern für Interviews mit Menschen mit kommunikativen Einschränkungen wurde angeboten. Diese Sonderformen der Befragung wurden vom SOKO Institut (Bielefeld) durchgeführt, das über langjährige Erfahrungen mit flexibel handbaren Erhebungsinstrumenten verfügt, die an die jeweiligen Möglichkeiten der Teilnehmenden angepasst werden können.

- An der schriftlichen Online-Befragung von **Menschen mit Behinderungen**, die über die Mitgliedsverbände des Deutschen Behindertenrats kontaktiert wurden, nahmen **591** Personen teil.
- Die Befragung von **schwer befragbaren Menschen** mit alternativen Methoden wurde dagegen kaum in Anspruch genommen. Es wurden insgesamt **acht** Telefoninterviews durchgeführt, darunter zwei Telefoninterviews mit Menschen mit Sehbehinderung sowie sechs Telefoninterviews in Leichter Sprache mit Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen.

1.2.4.2 Qualitative Interviews

Zu spezifischen Themen wie den Vorschriften zum Schlichtungsverfahren und zur Verbandsklage sowie der politischen Aufarbeitung möglicher Umsetzungsmängel des Gesetzes wurden mit Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Institutionen leitfadengestützte Interviews geführt. Bis Oktober 2021 wurden dazu Interviewleitfäden erstellt, die gezielt auf jede Institution abgestimmt

wurden, um sowohl die Vergleichbarkeit der Gespräche zu ermöglichen als auch auf die Besonderheiten der Institution bzw. Verbände eingehen zu können. Im Zeitraum von November 2021 bis März 2022 wurden **36** Personen interviewt. Diese Interviews wurden protokolliert und mit inhaltsanalytischen Methoden ausgewertet. Die Interviews wurden angesichts der durch die Coronapandemie bedingten Kontaktbeschränkungen überwiegend videotelefonisch geführt. Im Einzelnen wurden interviewt:

- **20** Gesprächspartnerinnen und -partner von bundesweit tätigen Verbänden aus allen drei Säulen des Deutschen Behindertenrats, die verbandsklageberechtigt nach dem BGG sind.
- **Acht** Gesprächspartnerinnen und -partner aus Institutionen wie Bundesfachstelle, Schlichtungsstelle, Arbeitsstab des Bundesbeauftragten, Anlaufstelle beim BMAS, Monitoring-Stelle und Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- **Acht** Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen bzw. Mitarbeitende aus deren Arbeitsstätten

1.2.4.3 Dokumentenanalysen

Im Rahmen von Dokumentenanalysen wurden Berichte der Bundesregierung sowie Parlamentsdrucksachen daraufhin untersucht, in welchem Maße sich das BGG darin niedergeschlagen hat und welche inhaltlichen Auswirkungen daraus zu erschließen sind.

Mit einer Auswertung der Bundestagsdrucksachen der 19. Legislaturperiode wurde untersucht, welche Wirkung das BGG auf die Gesetzgebung des Bundes im Sinne des Leitfadens zum Disability Mainstreaming hatte und wie dies dokumentiert ist. Die zu sichtenden Bundestagsdrucksachen standen über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien des Deutschen Bundestags (DIP)⁷ in Form durchsuchbarer PDF-Dateien zur Verfügung. Auf dieser Grundlage ließ sich ermitteln, in wie vielen Gesetzesentwürfen das Thema Barrierefreiheit thematisiert wurde und in wie vielen nicht, obwohl es thematisiert werden müsste. In einem Zweiten Schritt wurde eine Auswahl von Drucksachen getroffen, die genauer analysiert wurde. In diesem Arbeitsschritt wurden insgesamt **32.716 Drucksachen** aus der 19. Legislaturperiode ausgewertet.

Weiterhin wurden die Berichte gesichtet, die die obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane nach § 8 Abs. 3 BGG über den Stand der Barrierefreiheit der von ihnen genutzten Gebäude erstellt hatten.

Darüber hinaus wurden weitere Berichte der Bundesregierung daraufhin untersucht, inwieweit sich in ihnen das BGG mit seinen Regelungen niederschlägt. In diesem Zusammenhang wurden der Dritte Teilhaberbericht der Bundesregierung (2021) und die Zwischenberichte zu dem im Auftrag des BMAS durchgeführten Teilhabesurvey ausgewertet.

1.3 Einhaltung des Datenschutzes

1.3.1 Übergreifende Vorkehrungen

Alle beteiligten Institute sowie Forscherinnen und Forscher verfügten über umfangreiche Erfahrungen im Umgang mit Befragungsdaten und der häufig damit verbundenen datenschutzkonformen Verarbeitung personenbezogener Daten. Die mit datenbezogenen Arbeiten Beschäftigten an den Instituten waren datenschutzrechtlich verpflichtet und wurden regelmäßig von

⁷ Zugriff über: <https://dip.bundestag.de> (zuletzt abgerufen am 29.03.2022).

der Datenschutzbeauftragten über aktuelle Entwicklungen zu datenschutzrechtlichen Vorgaben und Regelungen informiert.

Die beteiligten Institute verfügen über ein Datensicherheitskonzept, auf dessen Grundlage ein projektspezifisches Datenschutzkonzept erstellt wurde. Dieses Datenschutzkonzept bezeichnet die zu erhebenden, zu verarbeitenden und zu nutzenden personenbezogenen Daten und den jeweiligen Zweck ihrer Verwendung. Weiterhin enthält es Angaben zu Form und Dauer der Speicherung, zur Gewährleistung der Rechte der Betroffenen (einschließlich Widerrufsrecht und Ansprechpartnern der Institute für den Datenschutz) sowie Beschreibungen der technischen und organisatorischen Maßnahmen im Sinne des § 22 Abs. 2 BDSG nebst Anlage zur Sicherstellung der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben. Fester Bestandteil des Datenschutzkonzeptes war die Bereitstellung von Informationen und die Einholung von Einverständniserklärungen für die im Rahmen der Interviews adressierten Personen.

1.3.2 Datenschutz bei quantitativen Befragungen

Die in den Online-Befragungen erhobenen Angaben wurden nur in anonymisierter Form erhoben und ausgewertet. Durch das Verfahren der Weiterleitung des Informationsschreibens und des Befragungslinks kamen die bearbeitenden Institute nicht unmittelbar mit den Befragten in Kontakt und erhielten auch nicht deren persönliche Angaben. Es wurden lediglich einige wenige Strukturangaben (Hierarchieebene, Berufserfahrung und Geschlecht) erhoben, die zur Durchführung differenzierter Auswertungen erforderlich waren. Personenbezogene Daten wie Name, Adresse oder Geburtsdatum wurden nicht erhoben. Aufgrund dieser anonymisierten Erhebungsmethode fallen diese Erhebungsschritte nicht in den Geltungsbereich der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).

1.3.3 Datenschutz bei persönlichen Interviews

Bei der Vorbereitung und Durchführung der persönlichen Interviews wurden dagegen auch personenbezogene Daten wie Name und Kontaktdaten erhoben, sodass hier die Bestimmungen der DSGVO Anwendung fanden. Hierzu wurde ein Informationsschreiben zum Datenschutz erstellt, das alle relevanten Angaben enthielt, z. B. die namentliche Benennung des rechtlich Verantwortlichen für diese Datenverarbeitungen, Kontaktdaten der Datenschutzbeauftragten der Verantwortlichen, Zwecke der Datenverarbeitung, Einverständniserfordernis und Widerspruchsrecht sowie Angaben zur Datenlöschung. Darauf bezieht sich eine Einverständniserklärung, mit der die kontaktierten Personen nach Kenntnisnahme des Informationsschreibens zum Datenschutz ihr informiertes Einverständnis sowie ihre Bereitschaft zur Mitwirkung am Interview unter Einhaltung der dort beschriebenen Vorkehrungen erklären konnten. Erst nach Vorliegen dieses Einverständnisses wurden die Interviews geplant und durchgeführt.⁸

⁸ Das Informationsschreiben zum Datenschutz und die Einverständniserklärung sind im Anhang aufgenommen.

2. Rechtswissenschaftliche Evaluation des BGG

2.1 Entwicklungsschritte des BGG

Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz wollte der Gesetzgeber 2002 das wenige Jahre zuvor in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG aufgenommene Benachteiligungsverbot behinderter Menschen einfachgesetzlich umsetzen, nachdem er im Sozialrecht mit der Kodifikation des SGB IX bereits einen ersten Schritt gegangen war.⁹ Das BGG fügte sich damit zugleich in den Kontext europarechtlicher Regelungen ein, die ebenfalls die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen zum Gegenstand hatten und haben und griff weitere Entwicklungen und Diskussionen auf internationaler Ebene (wie den Americans with Disabilities Act) auf.¹⁰ In den Folgejahren wurde das BGG im Zuge anderer Gesetzgebungsvorhaben geändert. Ursprüngliche Initiativen etwa des Forums behinderter Juristinnen und Juristen gingen dahin, ein Gesetz zu schaffen, das den öffentlichen wie den privaten Sektor gleichermaßen erfasst.¹¹ Dies war damals nicht durchsetzbar. Das BGG wurde als öffentlich-rechtliches Gesetz (mit Ausnahme der in § 5 BGG enthaltenen Zielvereinbarungen) vorgezogen, die längerdauernden Diskussionen zur Umsetzung des Benachteiligungsverbots im Zivilrecht mündeten erst 2006 in der Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG).¹²

Mit der Ratifikation der UN-BRK durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2008 trat erstmals ein größerer Anpassungsbedarf zu Tage, um das nationale Recht stärker auf die Ziele der UN-BRK auszurichten. In ihrem ersten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK setzte sich die damalige Bundesregierung daher im Jahr 2011 zum Ziel, das BGG zu evaluieren.¹³ Die Evaluation wurde 2013-2014 unter der Leitung von Prof. Dr. Felix Welti an der Universität Kassel durchgeführt.¹⁴ Aus den durchgeführten sozialwissenschaftlichen Erhebungen und der rechtswissenschaftlichen Untersuchung ergaben sich Reformbedarfe, die der anschließenden Novellierung des BGG zugrunde gelegt wurden.¹⁵

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts trat größtenteils am 27.07.2016 in Kraft, mit Ausnahme des neuen § 11 BGG, der zum 01.01.2018 eingefügt wurde. Wesentliche Änderungen betrafen die Anpassung des Behinderungsbegriffs an Art. 1 Abs. 2 UN-BRK, wie anschließend durch das Bundesteilhabegesetz¹⁶ auch in § 2 SGB IX nachvollzogen. Weiter kam es zu einzelnen Verbesserungen der Einzelvorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit, u. a. einer stärkeren Berücksichtigung der Belange von Menschen mit geistiger Behinderung durch die Aufnahme von Regelungen zur Verwendung von einfacher und Leichter Sprache im Kontakt mit Behörden. Erstmals wurde in § 7 Abs. 2 BGG explizit das Konzept angemessener Vorkehrungen verankert und klargestellt¹⁷, dass deren Versagung eine verbotene Benachteiligung darstellt. Eine Stärkung u. a. von Frauen mit Behinderungen sollte erreicht werden, indem eine Benachteiligung aus mehreren Gründen ausdrücklich in § 2 BGG aufgenommen wurde.¹⁸ Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit wurde als zentrale Stelle zur Unterstützung in Fragen der Barrierefreiheit eingerichtet, ebenso wie die bei der/dem Bundesbehindertenbeauftragten angesiedelte Schlichtungsstelle als niedrigschwelliges Instrument zur außergerichtlichen Konfliktlösung. Ein

⁹ BT-Drs. 14/7420, S. 17.

¹⁰ So bspw. die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG; vgl. BT-Drs. 14/7420, S. 17 f.

¹¹ Frehe, DF-Beitrag D23-2013; Frehe, in: Welti, Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 17 (S. 17 f.).

¹² Dazu Frehe, DF-Beitrag D23-2013.

¹³ BMAS, Nationaler Aktionsplan, 2011, S. 19.

¹⁴ Welti et al., Evaluation des BGG, 2014.

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 18/7824, S. 1.

¹⁶ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 227.

¹⁷ BT-Drs. 18/7824, S. 34 f.

¹⁸ Ebd.: S. 32.

Schlichtungsverfahren ist seither Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Verbandsklage nach § 15 BGG. Weiter wurden Regelungen zur Förderung der Partizipation von Verbänden von Menschen mit Behinderungen aufgenommen.

Eine weitere Änderung, die über rein redaktionelle Anpassungen hinausging, erfuhr das BGG durch das Gesetz zur Umsetzung der RL (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen vom 10.07.2018. Der Gesetzgeber kam damit seiner unionsrechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie nach und fasste das Recht der barrierefreien Informationstechnik in §§ 12 bis 12d BGG neu.

Zuletzt wurde das BGG mit Wirkung ab 01.07.2021 durch Art. 9 des Teilhabestärkungsgesetzes geändert. Damit wurden Regelungen zur Begleitung durch sowie Ausbildung und Haltung von Assistenzhunden in den §§ 12e bis 12l BGG verankert.

Ein Blick auf die Gesetzgebung der Länder zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zeigt, dass sich diese seit 2002 überwiegend am bundesgesetzlichen BGG orientiert haben. Der Novellierung des BGG 2016 schlossen sich entsprechende Diskussionen auf Landesebene an. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. Einige Länder gingen der Entwicklung auf Bundesebene voran¹⁹ und passten ihre Landesgesetze bereits früher den Anforderungen der UN-BRK an.

2.2 Normative Grundlagen

2.2.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das BGG wurde 2002 mit dem erklärten Ziel eingeführt, das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) umzusetzen und zu konkretisieren. Dies ist in § 1 S. 1 BGG im ersten Satzteil unmittelbar erkennbar. Mit dem folgenden Satzteil „(...) sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen,“ wird ein weiterer verfassungsrechtlicher Kontext deutlich.

Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG wurde 1994 in der Folge der mit dem Einigungsvertrag eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern angefügt.²⁰ Behinderung wurde nicht in den Merkmalskatalog von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG eingefügt, um zu verdeutlichen, dass positive Maßnahmen, die als Bevorzugungen interpretiert werden könnten, weiterhin zulässig sind. Damit wurde gezeigt, dass der soziale Rechtsstaat einen Handlungsauftrag für die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen hat und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken soll. Hier ist eine systematische Parallele zur Gleichstellung der Geschlechter zu erkennen. Die gleichzeitig 1994 eingefügte Formulierung des Gleichstellungsauftrags der Geschlechter in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG soll ebenso wie Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG für Menschen mit Behinderungen auf die Gestaltung der sozialen Gleichheit im Sinne gleicher Chancen und gleichberechtigter Teilhabe zielen. Diese Erkenntnis war in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) seit der Numerus-Clausus-Entscheidung von 1972²¹ hervorgetreten, die dem Staat die Pflicht zur Organisation gleichberechtigter Teilhabe am Hochschulwesen aufgegeben hatte, um der Ausbildungs- und Berufsfreiheit gerecht zu werden. Die innere Verknüpfung zwischen dem Benachteiligungsschutz und sozialen Gestaltungsaufträgen hat das BVerfG auch in der Begründung seiner Entscheidung zur Mutterschutzumlage hervorgehoben.²²

¹⁹ So bereits vor Einführung des BGG das Berliner Landesgleichberechtigungsgesetz v. 17.05.1999, GVBl. S. 178; zum „Stand der Behindertengleichstellungsgesetze in Bund und Ländern“ nach Inkrafttreten der UN-BRK mit Angabe des Jahres der Neufassung.

²⁰ Vgl. BT-Drs. 12/6000 v. 5.11.1993, S. 52 f.

²¹ BVerfG v. 18.07.1972, 1 BvL 32/70, 25/71.

²² BVerfG v. 18.11.2003, 1 BvR 302/96, Rz 228.

In der Entstehungsgeschichte des Benachteiligungsverbots war die Diskussion über Entscheidungen der ordentlichen Gerichte zum Reisevertragsrecht von Bedeutung gewesen, in denen die Anwesenheit von Menschen mit Behinderungen in Hotels als Reisemangel anerkannt worden war.²³

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zunächst 1997 in einem Streit um das Recht auf inklusiven Schulbesuch erschienen.²⁴ Auch wenn die Verfassungsbeschwerde des behinderten Mädchens aus Niedersachsen ohne Erfolg geblieben ist²⁵, wurde doch in der Begründung der Entscheidung deutlich, dass die umstrittene Sonderschulzuweisung gegen ihren Willen und den ihrer Eltern tatbestandlich als Benachteiligung wegen der Behinderung gefasst worden ist.²⁶ Das BVerfG entschied, dass ein Ausschluss von Entfaltungsmöglichkeiten durch den Staat, auch wenn er durch Unterlassen fördernder Maßnahmen erfolgt, rechtfertigungsbedürftig ist. Damit wurde immerhin – vor deren Positivierung im EU-Recht und der UN-BRK – der Sache nach die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen anerkannt. Den Staat trifft bei Entscheidungen die Pflicht, diese auf ihre benachteiligende Wirkung für Menschen mit Behinderungen zu überprüfen.

Kritisch betrachtet wurde in der fachlichen und öffentlichen Diskussion eine Entscheidung des OLG Köln zum Nachbarrecht.²⁷ Darin wurde ein Unterlassungsanspruch des Nachbarn gegen „Schreien, Stöhnen, Kreischen und sonstige unartikulierte Laute“ von Menschen mit geistiger Behinderung vom Nachbargrundstück als vereinbar mit dem Benachteiligungsverbot angesehen.²⁸

Mit der Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit des Testierverbots für Taubstumme²⁹ wurde 1999 eine unmittelbar benachteiligende Regelung aufgehoben und verdeutlicht, dass Regelungen, die an einzelnen Gesundheitsbeeinträchtigungen, in diesem Fall der Gehörlosigkeit, ansetzen, verbotene Benachteiligungen aufgrund der Behinderung sein können.

Mit einer Kammerentscheidung zum Wohnraummietrecht³⁰ aus dem Jahr 2000 hat das BVerfG verdeutlicht, dass das Benachteiligungsverbot auf die Auslegung des Zivilrechts wirkt. Konkret wurde es als geboten angesehen, dass zu Gunsten eines behinderten Bewohners der Einbau eines Treppenlifts zur Herstellung der Barrierefreiheit vom Vermieter gefordert werden kann. In weiteren Kammerentscheidungen ist auch 2016 die Auslegung des Haftungsrechts (Verkehrssicherungspflicht bei einem Behindertenparkplatz)³¹ und 2020 eines Behandlungsvertrags (Mitnahme eines Blindenführhunds in Praxisräume)³² im Sinne des Benachteiligungsverbots gefordert worden. Beide Entscheidungen betrafen zwar Entscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, haben aber auch öffentlich-rechtliche Bezüge. So betraf der Parkplatz-Fall die Amtshaftung wegen Nutzungsbarrieren im öffentlichen Straßenraum. Im Praxisraum-Fall ging es um die Pflichten von Leistungserbringern der gesetzlichen Krankenversicherung zu angemessenen Vorkehrungen bei der Krankenbehandlung.³³ Die Bezüge dieser Entscheidung zu den Vorschriften des allgemeinen

²³ LG Frankfurt a. M. v. 25.02.1980, 2/24 S 282/79; AG Flensburg v. 11.08.1992, 63 C 265/92; kritisch dazu: Brox, NJW 1980, S. 1939, (S. 1939 f.); Reuter, SchlHA 1992, S. 217 (S. 217 ff.).

²⁴ BVerfG v. 08.10.1997, 1 BvR 9/97; ähnlich zu Kindertagesstätten BVerfG v. 10.02.2006, 1 BvR 91/06.

²⁵ Kritisch zur Entscheidung: Füssel, RdJB 1998, S. 250 (S. 250 ff.); Degener, KJ 2000, S. 425 (S. 425 ff.).

²⁶ Zwar führt das BVerfG auch aus, dass Förderung innerhalb einer Sonderschule erfolgen könne. Gleichwohl wird geprüft, ob die Sonderschulzuweisung gegen den Willen von Eltern und Kind vermieden werden könnte. Dies wird zwar – bestreitbarerweise – verneint, zeigt aber, dass das Gericht die Sonderschulzuweisung als rechtfertigungsbedürftigen Nachteil ansieht. Vgl. mit anderer Akzentsetzung Degener, in: Mangold, Handbuch des Antidiskriminierungsrechts, 2022.

²⁷ OLG Köln v. 08.01.1998, 7 U 83/96.

²⁸ Kritisch: Lachwitz, NJW 1998, S. 881 (S. 881 ff.).

²⁹ BVerfG v. 19.01.1999, 1 BvR 2161/94.

³⁰ BVerfG v. 28.03.2000, 1 BvR 1460/99; vgl. die nachfolgend eingeführte Vorschrift § 554a BGB, heute § 554 BGB.

³¹ BVerfG v. 24.03.2016, 1 BvR 2012/13.

³² BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18.

³³ Zur Kritik am Lösungsweg des BVerfG vgl. Welti, VerfBlog, 2020/2/24.

Sozialrechts in §§ 17 Abs. 1 Nr. 4, 33c SGB I und des Krankenversicherungsrechts in § 2a SGB V wurden allerdings nicht angemessen gewürdigt.

In einer Kammerentscheidung von 2008 hat das BVerfG der Verfassungsbeschwerde einer sächsischen Polizeivollzugsbeamtin stattgegeben, die die Art der gesundheitlichen Eignungsbeurteilung bei der Beförderung als benachteiligend ansah.³⁴ Diese Entscheidung ist im Beamtenrecht rezipiert worden.³⁵

2014 hat das BVerfG in einer weiteren Kammerentscheidung³⁶ die bundesrechtlichen Gleichstellungsvorschriften für das Gerichtsverfahren, hier zur Zugänglichmachung im Zivilprozess (§ 191a GVG), als grundsätzlich durch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG geboten, in der restriktiven Auslegung durch den BGH³⁷ aber als mit ihm vereinbar angesehen. Im konkreten Fall wurden so die Zugänglichmachung durch einen Rechtsanwalt als ausreichend und barrierefreie Dokumente für den blinden Kläger als nicht geboten angesehen. Eine Umwandlung einer sozialgerichtlichen Verhandlung in eine schriftliche Online-Verhandlung auf Wunsch eines autistischen Beschwerdeführers hat das BVerfG 2018 in Abwägung mit den Rechten anderer Beteiligter des Verfahrens als nicht erforderlich angesehen.³⁸

In der Wahlprüfungsbeschwerde zum Ausschluss vom Wahlrecht zum Bundestag bei Betreuung in allen Angelegenheiten hat das BVerfG 2019³⁹ die Entscheidung im Ergebnis auf den allgemeinen Gleichheitssatz gestützt, indem es auf die Ungleichbehandlung der Menschen mit Betreuung zu denen abgestellt haben, die nur wegen einer Vorsorgevollmacht keine solche Betreuung haben. Damit wurde jedoch zugleich die Pflicht des Gesetzgebers deutlich, die rechtliche und tatsächliche Situation von Menschen mit Behinderungen laufend auf benachteiligende Wirkungen zu prüfen, sodass auch seit sehr langer Zeit im Recht tradierte Benachteiligungen als solche erkannt und ausgeräumt werden müssen.

Mit der Triage-Entscheidung von 2021⁴⁰ hat das BVerfG aufgezeigt, dass Benachteiligungsrisiken für Menschen mit Behinderungen zu gesetzgeberischen Schutzpflichten führten, hier gegen eine Verteilung knapper Behandlungskapazitäten zu Lasten von Menschen mit Behinderungen wegen deren angenommen schlechteren gesundheitlichen Erfolgsaussichten. Auch in dieser das Gesundheitswesen betreffenden Entscheidung wurde allerdings die öffentlich-rechtliche Dimension des Problems im Krankenversicherungsrecht und im Krankenhausrecht kaum angesprochen. Auch ist offengeblieben, welche Kriterien bei der Verteilung knapper Kapazitäten im Ergebnis geeignet sind, mittelbare Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen zu vermeiden.⁴¹

Das Benachteiligungsverbot ist auch in der Rechtsprechung anderer Gerichte immer wieder als Auslegungshilfe für das einfache Recht genutzt worden. Insgesamt zeigt die Datenbank juris (Stand 02.04.2022)⁴² 457 Rechtsprechungsnachweise für Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. In den fünfzehn Jahren vor Inkrafttreten der UN-BRK waren dies 205, in den dreizehn Jahren seitdem 252.

³⁴ BVerfG v. 10.12.2008, 2 BVR 2571/07; dazu Gagel, jurisPR-ArbR 9/2009, Anm. 1.

³⁵ Vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen v. 25.03.2014, 6 B 107/14.

³⁶ BVerfG v. 10.10.2014, 1 BvR 856/13; vgl. Sorge/Krüger, NJW 2015, S. 2764 (S. 2764 ff.).

³⁷ BGH v. 10.01.2013, I ZB 70/12.

³⁸ BVerfG v. 27.11.2018, 1 BvR 957/18.

³⁹ BVerfG v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14; vgl. Anmerkung Schmalenbach, JZ 2019, S. 567 (S. 567ff.).

⁴⁰ BVerfG v. 16.12.2021, 1 BvR 1541/20.

⁴¹ Vgl. kritisch: Eichenhofer, JurisPR-MedR 1/2022, Anm. 1; Walter, NJW 2022, S. 363 (S. 363 ff.); Kranz/ Ritter, NVwZ 2022, S. 133 (S. 133 ff.).

⁴² Dies ist die einzige Recherchemöglichkeit, um die Nutzung einer Norm in der Rechtsprechung quantitativ zu ermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei weitem nicht alle Gerichtsentscheidungen in die Datenbank Juris eingegeben werden, sondern nur solche, die

Von den Nachweisen entfallen 38 auf das BVerfG, fünf auf Landesverfassungsgerichte, 18 auf das BVerwG, 57 auf das BSG, acht auf den BFH, zehn auf das BAG und zwei auf den BGH. Von den weiteren Treffern entfallen 169 auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit (VG und OVG), 115 auf die Sozialgerichtsbarkeit (SG und LSG), fünf auf die Finanzgerichtsbarkeit, acht auf die Arbeitsgerichtsbarkeit und 22 auf die ordentliche Gerichtsbarkeit. Insgesamt ist ein deutlicher Schwerpunkt in den Verfahren der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten und damit im potenziellen Anwendungsbereich des BGG zu erkennen. Wegen der – aus Datenschutzgründen nicht gebotenen – Anonymisierungspraxis der Gerichte ist leider nicht mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln, in wie vielen Fällen an das BGG gebundene Bundesbehörden und in wie vielen Fällen an die BGG der Länder gebundene Landesbehörden an den Verfahren beteiligt waren. In keinem einzigen der Fälle in der Sozialgerichtsbarkeit, in denen das Benachteiligungsverbot erwähnt wird, wird das BGG herangezogen, obwohl im Sozialrecht zumindest immer auch Bundesrecht von Landesbehörden ausgeführt wird (§ 1 Abs. 2 S. 2 BGG) und viele Sozialleistungsträger Bundesbehörden sind (vgl. Art. 87 GG; z. B. die Bundesagentur für Arbeit, die DRV Bund, DRV KBS, viele Unfallversicherungsträger und Krankenkassen). Dies deutet darauf hin, dass in der Rechtsanwendung der Sozialgerichte der Schritt von einem möglichen Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zur Anwendung des BGG und Prüfung der dort enthaltenen Konkretisierungen oft nicht gegangen wird. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit findet sich eine gleichzeitige Erwähnung von Benachteiligungsverbot und BGG in insgesamt sechs Fällen.

2.2.2 EU-rechtlicher Rahmen

Das Unionsrecht hat für die deutsche Rechtsordnung eine besondere Relevanz. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts darf nationales Recht nicht gegen dieses verstoßen. Nationales Recht, das der Umsetzung von Unionsrecht dient, muss im Einklang mit diesem ausgelegt werden.⁴³ Für das Antidiskriminierungsrecht haben der Unionsgesetzgeber und insbesondere die Judikatur des EuGH wichtige Impulse gesetzt, die sich auch im deutschen Recht zugunsten von Menschen mit Behinderungen auswirken. Die Rechtsprechung des EuGH hatte insbesondere im Antidiskriminierungsrecht zu einer Weiterentwicklung des Verständnisses von Behinderung⁴⁴ und der Bedeutung angemessener Vorkehrungen⁴⁵ für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben beigetragen und nationale Rechtsprechung⁴⁶ beeinflusst. Da auch das Behindertengleichstellungsgesetz die Vermeidung bzw. Beseitigung von Benachteiligungen zum Ziel hat (§ 1 Abs. 1 S. 1 BGG) und dem in § 7 BGG enthaltenen Benachteiligungsverbot das Verständnis zugrunde liegt, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung bedeuten kann, sind die gewonnenen Erkenntnisse auch für das BGG von Bedeutung. Die Entstehung des BGG ist ausdrücklich in den Regelungskontext des europäischen Antidiskriminierungsrechts eingebettet.⁴⁷

Es ist erklärtes Ziel der EU, soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen zu bekämpfen (Art. 3 Abs. 2 EUV). Die Beseitigung von und der Schutz vor Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung

von veröffentlicht oder von den Gerichten eingereicht werden. Damit besteht insbesondere bei den Gerichten, die keine Bundesgerichte sind, keine vollständige Erfassung. Hinzu kommt, dass bei der Verschlagwortung durch die Datenbank nicht alle Normzitate erfasst werden. Insofern ermöglichen die genannten Zahlen nur eine Annäherung. Zum Vergleich: In dem genannten Zeitraum erfasst die Datenbank 1.184.087 Gerichtsentscheidungen, davon 26.009 zu Art. 3 GG insgesamt, 6.017 zum SGB IX, 1.996 zum AGG, 199 zur UN-BRK und 34 zum BGG.

⁴³ EuGH v. 10.04.1984, C-14/83, EU:C:1984:153.

⁴⁴ EuGH v. 11.04.2013, C-335/11 und C-337/11, EU:C:2013:222, Rz. 38; EuGH v. 18.12.2014, C-354/13, EU:C:2014:2463, Rz. 53; EuGH v. 01.12.2016, C-395/15, EU:C:2016:917, Rz. 41.

⁴⁵ EuGH v. 11.07.2006, C-13/15, EU:C:2013:222; EuGH v. 11.04.2013, C-335/11 und C-337/11, EU:C:2013:222; s. zuletzt EuGH v. 10.02.2022, C-485/20, EU:C:2022:85; weitere Nachweise bei Welti/Frankensteiner/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 36 ff.

⁴⁶ Vgl. nur BAG v. 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, mit Anm. Wenckebach, DF-Beitrag B15/2014.

⁴⁷ Im Speziellen der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG, vgl. dazu BT-Drs. 14/7420, S. 17 f., S. 24, S. 27.

nehmen hierbei eine besondere Stellung in allen Tätigkeitsfeldern der EU ein (Art. 10 AEUV). Auf der gleichen primärrechtlichen Ebene wie die Verträge, die die EU begründen, steht die EU-Grundrechtecharta (EU-GRC; Art. 6 Abs. 1 EU-GRC). Diese enthält in Art. 21 Abs. 1 EU-GRC das Verbot, Menschen wegen einer Behinderung zu diskriminieren. Dieses Unionsgrundrecht wird um Art. 26 EU-GRC ergänzt, wonach die EU „den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft“ anerkennt und achtet. Da die EU der UN-BRK beigetreten ist⁴⁸, bildet die Konvention damit einen „integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung“.⁴⁹ Die Organe der EU und die Mitgliedstaaten sind daher nach Art. 216 Abs. 2 AEUV an die UN-BRK gebunden.

Im Sekundärrecht hat der Unionsgesetzgeber einige Richtlinien erlassen, die das Benachteiligungsverbot konkretisieren und sektoral die Herstellung von Barrierefreiheit fördern. EU-Richtlinien sind hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, lassen den Mitgliedstaaten aber Wahlmöglichkeiten, auf welche Art und Weise das Ziel erreicht wird (Art. 288 UAbs. 3 AEUV). Sie sind im Lichte der UN-BRK auszulegen.⁵⁰

In Bezug auf die Umsetzung des Diskriminierungsverbots im Arbeitsleben hat die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG besondere Bedeutung. Neben der sekundärrechtlichen Verankerung des Diskriminierungsverbots verpflichtet Art. 5 der Richtlinie Arbeitgeber dazu, angemessene Vorkehrungen zu gewähren. Bezogen darauf hat der EuGH bereits mehrfach die Gelegenheit genutzt, die rechtlichen Vorgaben zu angemessenen Vorkehrungen zu konkretisieren und damit den Grundrechtsschutz von Menschen mit Behinderung zu stärken.⁵¹

Daneben existiert bereichsspezifische Rechtsetzung. In den Fahr- und Fluggästerechtereordnungen sind Anforderungen an die Barrierefreiheit und das Diskriminierungsverbot von Reisenden mit Behinderungen enthalten.⁵² Zudem sehen sie Schadensersatz und Erleichterungen bei der Durchsetzung (bspw. Schlichtungsverfahren) vor.

Die FluggastrechteVO (EG) Nr. 1107/2006 verbietet Luftfahrtunternehmen und Reiseveranstaltern grundsätzlich, einem Fluggast wegen einer Behinderung oder Mobilitätseinschränkung die Buchung eines Fluges oder die Mitnahme in einem Flugzeug zu verweigern, Art. 3 VO (EG) Nr. 1107/2006.⁵³ Hinzu kommen Ansprüche auf kostenlose Hilfeleistungen an den Flughäfen, Art. 7 VO (EG) Nr. 1107/2006. Weiter schreibt Art. 11 VO (EG) Nr. 1107/2006 die Schulung von eigenen Beschäftigten und derjenigen von Subunternehmern im Umgang mit Menschen mit Behinderungen vor.

In Art. 19 der EisenbahnverkehrVO (EG) Nr.1371/2007 ist ebenfalls ein Anspruch von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität auf diskriminierungsfreie Beförderung enthalten. Bahnhöfe, Bahnsteige, Züge und andere Einrichtungen der Eisenbahn sind für diese Personengruppe zugänglich zu gestalten, Art. 21 Abs. 1 VO (EG) Nr.1371/2007. Ist in einem Zug oder an einem Bahnhof kein Personal vorhanden, sind die Eisenbahnunternehmen und Bahnhöfbetreiber hingegen nur verpflichtet, sich „nach besten Kräften“ zu bemühen, dass eine Fahrt mit dem Zug auch mit Behinderung oder Mobilitätseinschränkung möglich ist, Art. 21 Abs. 2 VO (EG) Nr.1371/2007.

⁴⁸ Beschluss 2010/48/EG des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft, ABL L 23 vom 27.01.2010, S. 35.

⁴⁹ EuGH v. 11.04.2013, C-335/11 und C-337/11, EU:C:2013:222, Rz. 30.

⁵⁰ Vgl. nur EuGH v. 11.04.2013, C-335/11 und C-337/11, EU:C:2013:222.

⁵¹ Vgl. die Zusammenstellung relevanter Urteile bei Welte/Frankensteiner/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 36 ff.; aus den neueren Urteilen vgl. z. B. EuGH v. 15.07.2021, C-795/19, EU:C:2021:606.

⁵² Vgl. dazu auch Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 394 ff.

⁵³ Hierzu bereits Welte, SuP 2007, S. 479 (S. 486 f.).

Die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffverkehr sind in der Verordnung (EG) Nr. 1177/2010 geregelt. Diese sieht ein Diskriminierungsverbot und ein Unterstützungsgebot für behinderte oder mobilitätseingeschränkte Menschen vor, Art. 1 lit. b VO (EG) Nr. 1177/2010. Beförderer und Terminalbetreiber haben nach Art. 9 VO (EG) Nr. 1177/2010 „in Zusammenarbeit mit Interessenverbänden von behinderten Menschen oder Personen mit eingeschränkter Mobilität nichtdiskriminierende Zugangsbedingungen für die Beförderung von behinderten Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität sowie Begleitpersonen [aufzustellen] bzw. halten diese vor“. Eine Pflicht zur Unterweisung der Mitarbeitenden im Umgang mit behinderten Menschen enthält Art. 14 VO (EG) Nr. 1177/2010.

Ein den vorgenannten Fahrgastrechteverordnungen vergleichbares Diskriminierungsverbot und Unterstützungsgebot ist ferner in der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 für den Kraftomnibusverkehr enthalten (vgl. dort Art. 1 lit. b). Ihr Art. 9 statuiert einen Beförderungsanspruch und Art. 11 stellt Anforderungen an diskriminierungsfreie Zugangsbedingungen für die Beförderung von Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität auf. An von den Mitgliedstaaten benannten Busbahnhöfen besteht an Bord von Kraftomnibussen ein Anspruch auf Hilfeleistungen nach Art. 13 VO (EU) Nr. 181/2011. Eine Schulungspflicht der Mitarbeitenden regelt Art. 16 VO (EU) Nr. 181/2011.

Neben den genannten Verordnungen existieren Richtlinien, die sich der Zugänglichkeit von Fahrzeugen der Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzen (vgl. Art. 3 RL 2001/85/EG) und im Schiffverkehr (vgl. BinnenschiffsRL 2006/87/EG und FahrgastschiffahrtsRL 2009/45/EG) widmen. Im EU-Vergaberecht finden sich ebenfalls Vorgaben zur Barrierefreiheit und dem „Design for all“ (vgl. bspw. Art. 42 Abs. 1, Art. 62 Abs. 1 RL 2014/24/EU).

Diese Richtlinien und das sie umsetzende Bundesrecht sind durch § 8 Abs. 5 S. 1 und 2 BGG mit dem BGG verbunden. Danach müssen öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei gestaltet werden. Weitergehende landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt. Hierdurch wird ein dynamischer Verbund von EU-, Bundes- und Landesrecht hergestellt. Gesetzgebung und Behörden des Bundes müssen, auch im Verwaltungsverbund, bei öffentlichen Zuwendungen oder bei der Beteiligung an Verkehrsunternehmen, Barrierefreiheit durchsetzen.

Für öffentliche Stellen bildet die WebseitenRL (EU) 2016/2102 einen bedeutenden rechtlichen Rahmen für barrierefreie Informationstechnik. Sie regelt unionsweite Anforderungen an die Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen (Apps) öffentlicher Stellen. Die dort genannten Kriterien „beschreiben, was erreicht werden muss, damit der Nutzer eine Website, eine mobile Anwendung und zugehörige Inhalte wahrnehmen, handhaben, auslegen und verstehen kann“ (Erwägungsgrund 36 RL (EU) 2016/2102). Bei der technischen Ausgestaltung werden als grundlegende Prinzipien die Wahrnehmbarkeit, Bedienbarkeit, Verständlichkeit und Robustheit einer Website oder App genannt (Art. 4 RL (EU) 2016/2102). Als gestalterische Mindestvoraussetzungen sollen die Kriterien der Europäischen Norm EN 301 549 V1.1.2 verwendet werden (näher Erwägungsgrund 37 RL (EU) 2016/2102).

Die Richtlinie wurde mit Gesetz vom 10.07.2018 in nationales Recht umgesetzt. In diesem Zuge wurden die §§ 12 ff. BGG sowie die BITV 2.0 merklich überarbeitet. Die BITV 2.0 verweist seitdem für die einzuhaltenden Standards auf diese europäischen Normen.⁵⁴ Indem der Bund für die Umsetzung der Richtlinie einschließlich der Berichterstattung durch die Länder gesetzgeberische Verantwortung

⁵⁴ Dazu Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreie Informationstechnik Rz. 5, 11 ff.

übernimmt (§ 12c Abs. 2 BGG), wird wiederum ein Rechtsverbund zwischen EU, Bund und Ländern hergestellt.

Am 28.06.2019 trat der sog. „European Accessibility Act“ (RL (EU) 2019/882) in Kraft, der zukünftig für die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen eine besondere Bedeutung erlangt. Die Vorschriften dieser Richtlinie richten sich ausdrücklich an private Wirtschaftsakteure, wie Produzenten und Dienstleistungserbringer. Durch die Richtlinie sollen bestimmte Produkte und Dienstleistungen, die für Menschen mit Behinderungen eine besondere Bedeutung haben und die in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt sind, nach einheitlichen Kriterien barrierefrei gestaltet werden (vgl. Art. 1 RL (EU) 2019/882).⁵⁵ Der Gesetzgeber hatte für die Umsetzung des European Accessibility Act bis zum 28.06.2022 Zeit, die neuen Regelungen müssen jedoch erst nach einer mehrjährigen Übergangszeit am 28.06.2025 bzw. teils erst ab dem 28.06.2030 angewendet werden (Art. 31 f. RL (EU) 2019/882). Die Umsetzung erfolgte im Juli 2021 durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz. Damit wurde, wenn auch wegen Übergangszeit und eingeschränkten Geltungsbereichs kritisiert, erstmals die von den Verbänden von Menschen mit Behinderungen bei der Schaffung und Novellierung des BGG vergeblich erhobene Forderung nach verbindlicher Barrierefreiheit im Zivilrecht erfüllt.⁵⁶ Da das BFSG textlich auf das BGG Bezug nimmt, insbesondere in den Begriffsbestimmungen von Menschen mit Behinderungen (§ 2 Nr. 1 BFSG) und Barrierefreiheit (§ 3 Abs. 1 S. 1 BFSG), ist es auch offen für eine zukünftig koordinierte und einheitliche Entwicklung der Barrierefreiheit im öffentlichen und privaten Sektor.

2.2.3 Völkerrechtlicher Rahmen

2.2.3.1 UN-BRK

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) vom 13.12.2006 ist nach Ratifikation für die Bundesrepublik Deutschland am 26.03.2009 in Kraft getreten. Mit ihren zahlreichen Regelungen zur Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen sollten keine neuen Spezialrechte geschaffen, sondern die bereits zuvor bestehenden Menschenrechtsinstrumente in einem Vertragswerk zusammengefasst und konkretisiert werden.⁵⁷ Zweck der UN-BRK „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“ (Art. 1 UAbs. 1 UN-BRK). Als Vertragsstaat hat sich Deutschland dazu verpflichtet, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“ (Art. 4 Abs. 1 lit. a) UN-BRK).

Die Konvention bildet einen wesentlichen Anknüpfungspunkt zur näheren Bestimmung der im deutschen Recht bestehenden Rechte von Menschen mit Behinderungen. Aus dem vom BVerfG anerkannten Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit⁵⁸ des Grundgesetzes folgt, dass das Verfassungsrecht nach Möglichkeit im Lichte völkerrechtlicher Verträge auszulegen ist. Dies gilt ebenso für eine Auslegung zur Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte im Lichte der UN-BRK.⁵⁹ Einfaches Recht ist ebenso konventionskonform auszulegen.⁶⁰ Inwieweit sich

⁵⁵ Näher zu Zielsetzung und Anwendungsbereich der Richtlinie Boysen/Steinbrück, DF-Beitrag E2-2021. S. 5ff.

⁵⁶ Tabbara, NZS 2021, S. 497 (S. 497 ff.).

⁵⁷ Degener, VN 2/2010, S. 57 (S. 59); Banafsche, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenrechtskonvention, Rz. 7.

⁵⁸ BVerfG v. 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, Rz. 33.

⁵⁹ BVerfG v. 23.03.2011, 2 BvR 882/09; s. auch BVerfG v. 26.07.2016, 1 BvL 8/15.

⁶⁰ BSG v. 24.05.2012, B 9 V 2/11 R, Rz. 36.

aus der Konvention selbst unmittelbare Leistungsrechte ableiten lassen, ist umstritten, wurde in der Rechtsprechung jedoch bisher durchweg abgelehnt.⁶¹ Lediglich für das Diskriminierungsverbot in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK wurde eine unmittelbare Anwendbarkeit anerkannt.⁶² Genau dieses betrifft das BGG. Auch wenn nicht alle Normen der UN-BRK unmittelbar anwendbar sind, müssen sie doch zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei der Ausübung von Ermessen herangezogen werden.⁶³ Hierfür schafft das BGG wesentliche Anknüpfungspunkte für das Verwaltungsrecht des Bundes.

In der UN-BRK sind allgemeine Definitionen enthalten, die zur Bestimmung der Begrifflichkeiten des BGG heranzuziehen sind. Relevanz haben insbesondere der Behinderungsbegriff (Art. 1 UAbs. 2 UN-BRK), das Verständnis von Diskriminierung (Art. 2 UAbs. 3 UN-BRK) und angemessenen Vorkehrungen (Art. 5 UAbs. 4 UN-BRK), universelles Design (Art. 2 UAbs. 5 UN-BRK) und die Zugänglichkeit (Art. 9 UN-BRK). Die Rechtsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen und ihre gleiche Anerkennung vor dem Recht (Art. 12 UN-BRK) sowie die Justizgewährleistungsrechte in Art. 13 UN-BRK sind sowohl im Gerichts- als auch im Verwaltungsverfahren durch öffentliche Stellen zu beachten.

Art. 5 Abs. 2 UN-BRK statuiert das Verbot, Menschen aufgrund einer Behinderung zu diskriminieren. Dieses Verbot umfasst nach Art. 2 UAbs. 3 UN-BRK „alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen“. Unter letzteren versteht die Konvention „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“ (Art. 2 UAbs. 4 UN-BRK).

Hintergrund des Konzepts angemessener Vorkehrungen ist die Erkenntnis, dass eine Ungleichbehandlung nicht nur durch eine aktive Handlung, sondern auch durch ein Unterlassen erfolgen kann.⁶⁴ Dieses weite Verständnis von Diskriminierungen kommt auch in § 7 BGG zum Ausdruck.

Das Benachteiligungsverbot und die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit sind eng miteinander verbunden. Hierauf geht auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) in seinem General Comment No. 6⁶⁵ vom 26.04.2016 zu Art. 5 UN-BRK ein. In dessen Ziff. 42 weist der Ausschuss darauf hin, dass die schrittweise Verwirklichung von Barrierefreiheit Zeit braucht und angemessene Vorkehrungen hier als Mittel eingesetzt werden können, um Menschen mit Behinderungen in der Zwischenzeit individuellen Zugang zu gewähren. Es geht mithin um die Unterstützung von Individuen, für sie bestehende Barrieren bei der Ausübung ihrer Menschenrechte mit geeigneten Maßnahmen im Einzelfall zu überwinden.⁶⁶ Der enge Zusammenhang von Benachteiligungsverbot und Barrierefreiheit kommt im BGG auch darin zum Ausdruck, dass ein Verstoß gegen die Pflichten zur Barrierefreiheit eine Benachteiligung (widerleglich) vermuten lässt (§ 7 Abs. 1 S. 4 BGG).⁶⁷

⁶¹ Vgl. die Nachweise bei Welti, in: Ganner/Rieder/Voithofer/Welti, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021, S. 27 (S. 31).

⁶² BSG v. 06.03.2012, B 1 KR 10/11 R; bestätigt in BSG v. 11.08.2015, B 9 BL 1/14 R.

⁶³ Welti, in: Ganner/Rieder/Voithofer/Welti, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021, S. 27 (S. 32).

⁶⁴ Welti, RdLH 1/2012, S. 1 (S. 3).

⁶⁵ CRPD/C/GC/6, 2018.

⁶⁶ Vgl. Aichele/Althoff, in: Welke, UN-BRK, 2012, S. 112 Rz. 43.

⁶⁷ Welti, in: Schäfers/Welti, Barrierefreiheit – Zugänglichkeit – Universelles Design, Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten, 2020, S. 9 (S. 15).

Neben dem Benachteiligungsverbot ist die Zugänglichkeit aller Lebensbereiche für Menschen mit Behinderungen ein wesentliches Grundanliegen der UN-BRK, das in verschiedenen Einzelvorschriften, übergreifend aber in Art. 9 UN-BRK, zum Ausdruck kommt. Es zeigt sich hier auch der enge Bezug zum entwicklungs-offenen (vgl. Präambel lit. e) der UN-BRK) Verständnis von Behinderung, wie es in Art. 1 UAbs. 2 UN-BRK formuliert wurde. Behinderung entsteht durch eine (ungünstige) Wechselwirkung persönlicher Faktoren (Beeinträchtigungen) und einstellungs- oder umweltbedingten Barrieren, die zur Einschränkung gleichberechtigter Teilhabemöglichkeiten führen. Die Benachteiligungsverbote in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK bzw. § 7 BGG und § 1 AGG setzen an den Einstellungen und dem Verhalten von Menschen an (einstellungsbedingte Barrieren gleichberechtigter Teilhabe), während die Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit in Art. 9 UN-BRK und § 4 BGG die gestaltbaren umweltbedingten Barrieren adressiert.⁶⁸ Die Beseitigung (be)hindernder Umweltfaktoren wirkt sich damit direkt auf Behinderungen aus.⁶⁹

Art. 9 UN-BRK zielt darauf, Menschen mit Behinderungen einen „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“. Zugänglichkeit meint hier das Gleiche, was in § 4 BGG unter Barrierefreiheit zu verstehen ist.⁷⁰ Dabei kommt die Verpflichtung des Staates nicht erst dann zum Tragen, wenn Neu- oder Umbaumaßnahmen anstehen, neue Inhalte auf eine Website eingestellt werden etc.⁷¹; vielmehr ist nach Art. 9 Abs. 1 S. 2 UN-BRK auch die Feststellung und Beseitigung bereits bestehender Barrieren Teil der staatlichen Verpflichtung zur Zugänglichkeit.

Art. 9 Abs. 2 UN-BRK nennt des Weiteren beispielhaft verschiedene Bereiche, in denen mit geeigneten Maßnahmen Zugänglichkeit herzustellen ist (bspw. die Verwendung von Brailleschrift und leicht verständlichen Schildern in Gebäuden, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, menschliche und tierische Hilfen, den Zugang zu Kommunikations- und Informationstechnologien wie das Internet sowie auch Bewusstseinsbildung durch Schulungen zur Zugänglichkeit).

In ihrer Denkschrift zu Art. 5 und 9 UN-BRK benennt die Bundesregierung das BGG als Instrument zur Umsetzung der Verpflichtungen.⁷² Im Zuge des internationalen Monitorings durch den UN-Fachausschuss zeigte sich im Rahmen der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands jedoch weitergehender Umsetzungsbedarf. Kritisiert wurden vom Ausschuss u. a. die Barrieren beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, insbesondere auch für Asylsuchende und Flüchtlinge mit Behinderung⁷³, sowie das mangelnde Verständnis und die ungenügende Implementation angemessener Vorkehrungen zur Vermeidung von Diskriminierung.⁷⁴ Die Novellierung des BGG 2016 erfolgte ein Jahr nach Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses. Die Abschließenden Bemerkungen zum 2019 übermittelten kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht,⁷⁵ der auf die Neuregelungen Bezug nimmt, liegen zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor.⁷⁶

⁶⁸ Welti, in: Schäfers/Welti, Barrierefreiheit – Zugänglichkeit – Universelles Design, Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten, 2020, S. 9 (S. 13).

⁶⁹ Welti, in: Welti, Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 23 (S. 25).

⁷⁰ Welti, DÖV 2013, S. 795 (S. 796).

⁷¹ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 83.

⁷² BT-Drs. 16/10808, S. 48, 51.

⁷³ Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1, 2015, S. 11, Nr. 47.

⁷⁴ CRPD/C/DEU/CO/1, 2015, S. 4, Nr. 13.

⁷⁵ BMAS, Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2019.

⁷⁶ Zur Umsetzung vgl. auch Ganner/Rieder/Voithofer/Welti, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021.

Als ein Instrument zur Durchsetzung der UN-BRK eröffnet das auch von Deutschland ratifizierte Fakultativprotokoll zur UN-BRK die Möglichkeit, Individualbeschwerden an den UN-Fachausschuss zu richten. Dies setzt jedoch voraus, dass zuvor der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft wurde.⁷⁷ Bislang gab es eine erfolgreiche Individualbeschwerde gegen Deutschland.⁷⁸ Diese betraf die Pflicht zu effektiven Maßnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt. Im Kern ging es um ein als diskriminierend empfundenes Verwaltungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit, wie es möglicherweise bei Anwendung des BGG hätte vermieden werden können.

Die besondere Bedeutung der UN-BRK spiegelt sich auch in den Befragungen von Menschen mit Behinderungen wider (vgl. Abschnitt 3.3.4.1). Dort stuften 85% die UN-BRK als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ für ihre Verbandstätigkeiten ein. Im Gegensatz dazu maßen ihr nur etwa die Hälfte der befragten Behördenbeschäftigten (53%) und Schwerbehindertenvertretungen (56%) eine entsprechende hohe Bedeutung bei.

2.2.3.2 Weitere Menschenrechtspakte

Unter den Rechtsquellen des Völkerrechts, die für die Themen des BGG relevante Inhalte bieten, nimmt die UN-BRK sicherlich den prominentesten Rang ein und enthält mit weitem Abstand die ausführlichsten Vorgaben. Daneben gibt es eine Reihe weiterer völkerrechtlicher Abkommen, die einen Rechtsrahmen für das BGG bilden. Zu erwähnen ist hier der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), der ebenfalls von Deutschland ratifiziert wurde. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte führte bspw. in seinem General Comment No. 5⁷⁹ zum Verständnis von Art. 12 UN-Sozialpakt aus, dass Menschen mit Behinderungen ein Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zur Gesundheitsversorgung haben.⁸⁰ Sowohl auf den UN-Sozialpakt als auch auf einige weitere Menschenrechtsinstrumente (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UN-Zivilpakt sowie UN-Konventionen zum Schutz u. a. von Frauen und Kindern) nimmt die UN-BRK ausdrücklich Bezug (vgl. Präambel lit. b und d zur UN-BRK).

Für den völkerrechtlichen Rahmen ist zudem die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von Bedeutung. In Art. 14 EMRK findet sich ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das zwar das Merkmal „Behinderung“ nicht explizit benennt, aber neben der beispielhaften Aufzählung auch Diskriminierungen aufgrund eines „sonstigen Status“ verbietet.⁸¹ In der Rechtsprechung des EGMR ist anerkannt, dass auch eine Behinderung ein solcher sonstiger Status ist, der von Art. 14 EMRK erfasst ist.⁸² Welche Bedeutung diesem Diskriminierungsverbot der EMRK beizumessen ist, zeigt sich anhand der vielfältigen Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 14 EMRK. Der Gerichtshof hatte unter Bezugnahme auf die UN-BRK verschiedentlich betont, dass auch im Verständnis von Art. 14 EMRK die Versagung angemessener Vorkehrungen eine verbotene Diskriminierung darstellen kann.⁸³ In der Rs. *Çam / Türkei*⁸⁴ ging es um die Bewerbung einer blinden Frau an einer Musikakademie, die allein aufgrund ihrer Behinderung abgelehnt wurde. Der EGMR sah hierin einen Verstoß gegen Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 Zusatzprotokoll 1. Der Staat hätte

⁷⁷ Zu den Voraussetzungen s. Groskreutz, DF-Beitrag D7-2013.

⁷⁸ CRPD/C/D/2/2010.

⁷⁹ CESCR, E 1995/22, lit. F.

⁸⁰ Zur Bedeutung von Art. 12 UN-Sozialpakt in dem Zusammenhang Hlava, *Barrierefreie Gesundheitsversorgung*, 2018, S. 67 ff.

⁸¹ Althoff, *AnwBl* 2011, S. 482 (S. 483).

⁸² EGMR v. 30.04.2009, Nr. 13444/04, Rz. 80; ferner EGMR v. 29.04.2002, Nr. 2346/02; vgl. auch Welti, *Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat*, 2005, S. 420.

⁸³ Eine Übersicht der ergangenen Rechtsprechung findet sich bei Welti/Frankenstein/Hlava, *Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht*, 2018, S. 30 ff.

⁸⁴ Grigoryan, DF-Beitrag A6-2017.

angemessene Vorkehrungen ergreifen müssen, um faktische Bildungsungleichheiten zu beseitigen.⁸⁵ Die Rs. Nowakowski / Polen⁸⁶ betraf Modalitäten und Umfang des Umgangsrechts eines taubstummen Vaters mit seinem bei der Mutter lebenden Sohn. Der EGMR wies hier auf die Pflicht von Behörden hin, besondere Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen dabei zu unterstützen, Hindernisse bei der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung zu überwinden.⁸⁷ Eine Entscheidung zum gleichen Recht von Kindern mit Behinderungen auf Bildung traf der EGMR in der Rs. G. L. / Italien.⁸⁸ Dort ging es um die Gewährung einer Assistenz für ein Kind mit Autismus in den ersten Grundschuljahren. In der mit fehlenden Haushaltsmitteln begründeten Ablehnung dieser Leistung erkannte der EGMR eine Verletzung des Gleichbehandlungsrechts in Art. 14 EMRK i.V.m. dem Recht auf Bildung (Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK).

Ebenso wie die UN-BRK ist dieses Verständnis auch bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite des Grundrechtsschutzes, dort speziell des Diskriminierungsverbots nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, heranzuziehen.⁸⁹ Auch bei der Auslegung einfachen Rechts sowie bei der verwaltungsseitigen Ausübung von Ermessen sind die Erkenntnisse zur EMRK zu berücksichtigen.⁹⁰

2.3 Das BGG in der Rechtsordnung

2.3.1 Stellung im öffentlichen Recht des Bundes

Das Behindertengleichstellungsgesetz ist Teil des öffentlichen Rechts des Bundes. Ausweislich § 1 Abs. 1a BGG gilt es für sämtliche Träger öffentlicher Gewalt des Bundes. Das BGG ist insoweit kein Spezialgesetz für wenige Behörden, sondern ein Querschnittsgesetz, das zum allgemeinen Verwaltungsrecht des Bundes gehört.

Mehrere Regelungen können systematisch dem Verwaltungsverfahrensrecht zugeordnet werden, etwa zur Verwendung von Gebärdensprache, Kommunikationshilfen und Leichter Sprache, zur Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken und zur barrierefreien Informationstechnik (§§ 9-12d BGG). Diese Regelungen hätten auch ins Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes sowie ins SGB X aufgenommen werden können und hätten dort möglicherweise eine schnellere Rezeption durch die Praxis gefunden. Eine Verbindungsstelle zum allgemeinen Verwaltungsrecht sind aktuell die die Gebärdensprache und Kommunikationshilfen betreffenden Regelungen in § 19 SGB X sowie die Regelungen zur Barrierefreiheit in § 17 SGB I. Im VwVfG gibt es eine Regelung zur Barrierefreiheit von elektronischen Verfahren in § 3a Abs. 2 S. 3 Nr. 4 VwVfG, jedoch keine Anschlussnormen zu anderen Regelungen des BGG.

Die Regelungen zu Rechtsbehelfen (§§ 14, 15, 16 Abs. 2-7 BGG) betreffen das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit und hätten auch direkt in den verfahrensbestimmenden Normen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) geregelt werden können.

Bei den Regelungen in § 13 BGG (Bundesfachstelle für Barrierefreiheit), § 16 Abs. 1 BGG (Schlichtungsstelle) und §§ 17, 18 BGG (Beauftragte oder Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen) handelt es sich um Staatsorganisationsrecht. Insbesondere die Regelungen in § 18 Abs. 2 BGG zur Beteiligung des oder der Beauftragten betreffen

⁸⁵ EGMR v. 23.02.2016, Nr. 51500/08, Rz. 64.

⁸⁶ EGMR v. 10.01.2017, Nr. 32407/13.

⁸⁷ Mit Bezug auf Art. 26 EMRK, EGMR v. 10.01.2017, Nr. 32407/13, Rz. 93.

⁸⁸ EGMR v. 10.09.2020, Nr. 59751/15; Vgl. dazu Welti, RP Reha 4/2020, S. 53.

⁸⁹ BVerfG v. 14.10.2004, 2 BvR 1481/04.

⁹⁰ Welti, in: Faber et al., FS Kohte, 2016, S. 635, (S. 652, S. 656).

das Gesetzgebungsverfahren und sonstige Verfahren der Bundesministerien. Hierzu ist eine knappe Anschlussnorm in § 21 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Bundes (GGO) enthalten.

Um in der Rechtspraxis nicht als Spezialmaterie missverstanden zu werden, ist es daher wichtig, dass die Regelungen in der die Ausbildung und Rechtsanwendung prägenden Literatur erscheinen. Das ist jedoch kaum der Fall. In der viele Standardwerke umfassenden Datenbank „Beck-Online“ ergibt die Suche nach „BGG“ im Modul „Verwaltungsrecht“ nur wenige einschlägige Treffer⁹¹. Mit dem Suchwort „Barrierefreiheit“ werden deutlich mehr Treffer erzielt, allerdings fast ausschließlich in Werken zum Bauordnungsrecht und aus der Reihe „Praxis der Kommunalverwaltung“, also landesrechtlich ausgerichteten Kompendien. Das Standardwerk „Eyermann“ zur Verwaltungsgerichtsordnung erwähnt Barrierefreiheit nur zu den §§ 55a, b VWGO, die diese unmittelbar für Elektronische Dokumente regeln, das Standardwerk „Stelkens/Bonk/Sachs“ zur VwVfG erwähnt immerhin die Regelungen zur barrierefreien Gestaltung nach § 10 BGG als einen Unterabschnitt zu den Erläuterungen zu § 37 VwVfG zur Bestimmtheit und Form des Verwaltungsakts.⁹² Insgesamt ist die Präsenz des BGG in der verwaltungsrechtlichen Literatur sehr schwach.

Zudem ist das BGG in den gängigen Textsammlungen des öffentlichen Rechts, z. B. in der Loseblattsammlung „Sartorius“ aus dem Beck-Verlag und dem elektronischen Modul „Sartorius Plus“ in Beck-Online, nicht vertreten. Auch wenn über die Datenbank juris sowie über gesetz-im-internet.de heute alle Bundesgesetze einschließlich des BGG problemlos und zuverlässig zugänglich sind, prägen traditionsbasierte Entscheidungen von Fachverlagen über die Aufnahme in Gesetzessammlungen und Fachbücher die Bekanntheit und damit auch die Anwendung von Gesetzen.

Als Querschnittsgesetz kann das BGG des Bundes über seinen unmittelbaren Regelungsinhalt hinaus erhebliche Bedeutung haben. Alle Bundesgesetze sind im Rahmen der verfassungskonformen, völkerrechtskonformen und EU-Rechts-konformen Auslegung so auszulegen, dass Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligt werden und ihre gleichberechtigte Teilhabe sowie selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht wird. Das BGG kann hierzu Auslegungshilfen im Rahmen einer systematischen Interpretation liefern. Dies gilt insbesondere für die Definitionen von Menschen mit Behinderungen (§ 3 BGG) und Barrierefreiheit (§ 4 BGG) sowie von angemessenen Vorkehrungen (§ 7 Abs. 2 BGG), die grundsätzlich für die gesamte Rechtsordnung, jedenfalls aber für das öffentliche Recht des Bundes herangezogen werden können. Ein gemeinsames Verständnis der Begriffe ist auch rechtssystematisch wichtig, um zu einer kohärenten Auslegung und Anwendung des Menschen mit Behinderungen betreffenden Rechts zu kommen.

Die im Wesentlichen mit § 2 Abs. 1 SGB IX übereinstimmende Definition von Menschen mit Behinderungen in § 3 BGG ist im Bundesrecht überall zugrunde zu legen, wo auf Menschen mit Behinderungen Bezug genommen wird, soweit es nicht zwingende Gründe gibt, davon abzuweichen. Dies gilt umso mehr als die Definition in § 3 BGG – mit Ausnahme der Sechsmonatsfrist – mit dem in Art. 1 UN-BRK enthaltenen Verständnis von Behinderung fast wörtlich übereinstimmt.

Die Definition von Barrierefreiheit in § 4 BGG ist der Auslegung der zahlreichen im Öffentlichen Recht des Bundes enthaltenen Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit zugrunde zu legen, z.B. in § 3 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz, § 3 Nr. 1d Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, § 8 Abs.

⁹¹ Quaas/Zuck/Funke-Kaiser, Prozesse in Verwaltungssachen, 2018, § 3 Rz. 203; hier wird § 13 BGG (Verbandsklage) als Ausnahme zur individuellen Klagebefugnis erwähnt.

⁹² Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2018, § 37 Rz. 111-114.

3 S. 3 Personenbeförderungsgesetz, § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I (Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil) und § 3a Arbeitsstättenverordnung.

2.3.2 Verhältnis des BGG zum öffentlichen Recht der Länder

Nach § 1 Abs. 2 S. 2 BGG sollen Landesverwaltungen einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen, die in § 1 Abs. 1 BGG genannten Ziele aktiv fördern und bei der Planung von Maßnahmen beachten. Die Norm ist im Wesentlichen eine Erinnerung daran, dass die Träger öffentlicher Gewalt in den Ländern zu einer mit dem Grundgesetz sowie der UN-BRK und dem EU-Recht konformen Rechtsetzung und Rechtsauslegung verpflichtet sind. Insoweit könnten Akte öffentlicher Gewalt der Länder, die gegen § 1 Abs. 2 S. 2 BGG verstoßen, bundesrechtswidrig sein. Damit kann § 1 Abs. 2 S. 2 BGG ein Hinweis auf die Revisionsfähigkeit von Streitigkeiten über Landesrecht sein, wenn ein Verstoß gegen die genannten Ziele und damit gegen Verfassungsrecht des Bundes im Streit steht. Ebenso kann der Bund bei der Ausführung von Bundesgesetzen Verstöße gegen §§ 1 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 BGG im Rahmen seiner Aufsicht vorgehen. Eine entsprechende Nutzung ist aber nicht zu beobachten, wie die sehr geringe Rezeption des BGG in Entscheidungen des BVerwG und des BSG zeigt.

Im Übrigen regeln die Länder nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG bei der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung der Behörden. Insofern gelten die verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften des BGG für die Länder auch bei der Ausführung von Bundesrecht nicht. Die Länder haben eigene Behindertengleichstellungsgesetze erlassen, die die im BGG des Bundes geregelten Materien für die Landesverwaltung eigenständig regeln.

Fraglich ist, in welchem Umfang ein bundesweit einheitliches Behindertengleichstellungsrecht im Bundesstaat geboten oder zweckmäßig ist bzw. wäre. Geboten sind Übereinstimmungen jedenfalls in dem Umfang, der vom Benachteiligungsverbot in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, von der UN-BRK und den einschlägigen EU-Normen vorgegeben ist. Weiterhin können sich zwingende Gründe für ein einheitliches Verwaltungsverfahren auch aus praktischen Gründen ergeben, etwa wenn Bundes- und Landesbehörden auf einheitliche Verfahren oder digitale Plattformen angewiesen sind. In diesem Fall kann die Bundeseinheitlichkeit aber auch durch inhaltsgleiche Bundes- und Landesgesetzgebung hergestellt werden, wie sie im Verwaltungsverfahrenrecht bereits seit Jahrzehnten besteht. Ob insoweit Handlungsbedarf besteht, kann durch diese Evaluation nicht abschließend beurteilt werden. Es bedürfte dazu eines systematischen vergleichenden Monitorings von Bundes- und Landesrecht. Es gibt jedoch aus den Interviews deutliche Hinweise darauf, dass die Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung stark vereinfacht würde, wenn die gleichen Standards der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und von Barrierefreiheit für alle Ebenen der Verwaltung gelten würden und die individuellen und kollektiven Rechtsschutzinstrumente einheitlich genutzt werden könnten. Insbesondere die Nutzung des Schlichtungsverfahrens und der Verbandsklage wird dadurch beeinträchtigt, dass diese auf Bundesrecht beschränkt sind, die Zuordnung von Verwaltungsträgern für die betroffenen Personen aber oft nicht transparent ist.

Bereits heute sind viele Normen des BGG mit den Normen der Behindertengleichstellungsgesetze der Länder inhalts- oder sogar wortgleich. Die Länder haben seit der Novellierung des BGG im Jahre 2016 ganz überwiegend die Änderungen nachvollzogen und etwa die Definitionen von Menschen mit Behinderungen und Barrierefreiheit sowie die Benachteiligungsverbote unter Einbeziehung des Gebots angemessener Vorkehrungen angepasst. Relevant für ein bundeseinheitliches Verständnis könnte perspektivisch sein, ob diese Normen einer bundeseinheitlichen revisionsrechtlichen Kontrolle zugänglich sind. Nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO kann die Revision zum Bundesverwaltungsgericht darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf die Verletzung

von Bundesrecht gestützt wird. Die behauptete Verletzung des BGG eines Landes könnte dann zugleich eine Verletzung von Bundesrecht sein, wenn sie auch eine Verletzung von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG oder der UN-BRK als einfaches Bundesrecht ist. Davon wäre aber nicht auszugehen, wenn unterschiedliche Verständnisse z. B. eines barrierefreien Verwaltungsverfahrens, sich im Rahmen des Verfassungs- und Völkerrechts bewegten, gleichwohl aber zu Friktionen führten, etwa bei der Frage nach der Gebotenheit von Übersetzungen in Leichter Sprache oder einem uneinheitlichen Verständnis, was unter Leichter Sprache zu verstehen ist. Nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO kann die Revision auch darauf gestützt werden, dass eine Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes verletzt sein soll, die ihrem Wortlaut nach mit dem VwVfG des Bundes übereinstimmt. Da es sich bei mehreren Vorschriften des BGG der Sache nach um Verwaltungsverfahrenrecht handelt, wäre zu erwägen, dass § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entsprechend angewendet wird. Eine entsprechende Änderung der VwGO würde die Bedeutung des Behindertengleichstellungsrechts zur Verwirklichung des Grundgesetzes besser sichtbar machen. Die bisherige Rechtsprechung geht dahin, eine Revisibilität von Landesrecht nur insoweit anzunehmen, als im Streit steht, ob die Auslegung des Landesrechts mit Bundesverfassungsrecht übereinstimmt.⁹³ Genau dies ist bei BGG-Normen angesichts deren verfassungsrechtskonkretisierender Funktion häufig der Fall.

Über diese Frage hinaus ist stets denkbar, dass sich Landesbehörden und Gerichte bei der Auslegung des Behindertengleichstellungsrechts der Länder an der Praxis der Bundesbehörden und an der Rechtsprechung der Bundesgerichte orientieren. Dies kann jedoch bei strittigen Fragen ein Bemühen um Vereinheitlichung nicht ersetzen, wenn diese im Interesse der vom Verwaltungsverfahren betroffenen Menschen mit Behinderungen wünschenswert oder notwendig ist.

Auf der politischen Ebene macht die Verschränkung des Behindertengleichstellungsrechts von Bund und Ländern deutlich, dass eine enge Kooperation derjenigen gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen wichtig ist, die sich mit ihm auf der Bundes- und Landesebene befassen. Dies gilt insbesondere für die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern. Diese vernetzen sich bereits durch jährliche Konferenzen, haben jedoch für eine systematische Zusammenarbeit nur wenige und ungleichmäßige Ressourcen. Die Unterstützung ihrer Kooperation durch ein ständiges Sekretariat könnte der Verflechtung von Gesetzgebung und Politik im kooperativen Föderalismus angemessen sein, wenn das Partizipationsgebot von Menschen mit Behinderungen effektiv werden soll.

2.3.3 Ausstrahlung ins Zivilrecht, insbesondere Verhältnis zum AGG

Auch im allgemeinen Zivilrecht bestehen Vorschriften, die für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und insbesondere für die Barrierefreiheit von Bedeutung sind. Diese zivilrechtlichen Regeln sind auch für die Anwendung und Auslegung des BGG von Bedeutung, da es sowohl Verweise – insbesondere des BGG auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – gibt als auch Wechselwirkungen. Diese ergeben sich nicht nur aus gemeinsamen Rechtsgrundlagen – UN-BRK, Europarecht und Grundgesetz – sondern auch aus zivilrechtlichen Vorschriften im BGG.

2.3.3.1 Allgemeines Zivilrecht und Arbeitsrecht: Im Lichte des Grundgesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs.3 Satz 2 GG auf alle Rechtsgebiete, auch auf das Zivilrecht einwirkt. Bei der Auslegung der zivilrechtlichen Generalklauseln ist demnach die Wertentscheidung des Grundgesetzes zu berücksichtigen.⁹⁴ Dies

⁹³ BVerwG v. 14.12.2016, 6 C 19/15, Rz. 46.

⁹⁴ BVerfG v. 28.03.2000, 1 BvR 1460/99, Rz. 20; BVerfG v. 24.03.2016, 1 BvR 2012/13, Rz. 11; BVerfG v. 10.06.2016, 1 BvR 742/16, Rz. 10; BVerfG, v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18, Rz. 37; BVerfG v. 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rz. 95.

spielt vor allen Dingen dort eine Rolle, wo Benachteiligungsverbote nicht durch speziellere zivilrechtliche Gesetze geregelt sind.⁹⁵

In der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hat das Gericht festgehalten, dass sich aus der Norm eine gesetzgeberische Handlungspflicht herleiten lässt, gemäß der der Gesetzgeber gehalten sein kann, wegen Behinderung drohende Diskriminierungen durch Private zu verhindern.⁹⁶

Das Benachteiligungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG führt beispielsweise dazu, dass im – zivilrechtlich geregelten – nachbarlichen Zusammenleben mit behinderten Menschen ein erhöhtes Maß an Toleranzbereitschaft zu fordern ist.⁹⁷

Insbesondere im Arbeitsrecht wird die Generalklausel des § 242 BGB nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zudem ausgefüllt durch die Wertentscheidungen der Art. 1 und 2 GG. Das Landesarbeitsgericht Frankfurt am Main hat demzufolge 2020 entschieden, dass der Beschäftigungsanspruch der Arbeitnehmenden Teil des allgemeinen Persönlichkeitsschutzes ist, weshalb Beschäftigte mit ihren Rechten nur dann zurücktreten müssen, wenn überwiegende und schutzwürdige Interessen des Arbeitgebers entgegenstehen.⁹⁸ Ein überwiegendes Interesse eines Arbeitgebers an der Nichtbeschäftigung eines schwerbehinderten Menschen im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses kann dieser Wertung zufolge nicht durch Sicherheitsaspekte im Hinblick auf ein eventuelles Evakuierungsszenario gerechtfertigt werden, bevor der Arbeitgeber nicht die ihm obliegenden Verpflichtungen aus § 3a Abs. 2 ArbStättV und § 10 ArbSchG zur barrierefreien Gestaltung von Arbeitsplätzen erfüllt.⁹⁹ Dieses Beispiel zeigt die praktische Bedeutung einer UN-BRK- und verfassungskonformen Auslegung zivilrechtlicher Generalklauseln, bei der die konkretisierenden Normen des BGG herangezogen werden können.

2.3.3.2 AGG

Eine spezialgesetzliche Regelung von Benachteiligungsverboten für das Privatrecht findet sich im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das seit 2006 in Kraft ist und seinerseits 2016 evaluiert wurde.¹⁰⁰ Dieses Gesetz verfolgt das Ziel, auf benachteiligende gesellschaftliche Kontextfaktoren mit den Mitteln des Zivilrechts einzuwirken, somit auch auf Barrieren.¹⁰¹ Öffentliche Träger haben das Benachteiligungsverbot des § 19 AGG dann zu beachten, wenn sie im privaten Rechtsverkehr tätig werden.

Die im AGG enthaltene Definition einer Benachteiligung aufgrund von Behinderung und die Regeln zu ihrer Rechtfertigung finden neben denen des BGG Anwendung. Nach § 7 Abs. 4 bleiben besondere Benachteiligungsverbote durch das BGG unberührt, sodass an das BGG gebundene Bundesbehörden als Arbeitgeber beide Gesetze zusammen anwenden müssen.¹⁰² Im Bundesrecht ist das BGG Leitgesetz, und es gilt dessen Behinderungsbegriff. Der Begriff der Behinderung ist im AGG nicht definiert und ist ebenso wie im BGG im Lichte der UN-BRK auszulegen.¹⁰³

⁹⁵ Ellenberger, in: Grüneberg, BGB, 2022, § 138 Rz. 24.

⁹⁶ BVerfG v. 16.12.2021, 1 BvR 1541/20.

⁹⁷ OLG Karlsruhe v. 09.06.2000, 14 U 19/99, Rz. 23; BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18.

⁹⁸ Ständige Rechtsprechung des BAG v. 10.11.1955, 2 AZR 591/54.

⁹⁹ Hessisches LAG v. 21.01.2020, 15 Sa 449/19; dazu Schäfer, jurisPR-ArbR 27/2020, Anm. 2.

¹⁰⁰ Berghahn/Egenberger/Tischbirek, Evaluation des AGG, 2016.

¹⁰¹ Welti, in: Schiek, AGG, 2007, § 1, Rz. 39.

¹⁰² Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGB Rz. 10.

¹⁰³ Dickerhof-Borello/ Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019, § 1 Rz. 26 ff.

Verstöße gegen Diskriminierungsverbote ziehen gemäß § 15 AGG Schadensersatzansprüche nach sich und das BAG betont in seiner Rechtsprechung die Doppelfunktion der Entschädigung nach § 15 Abs. 2 AGG, die nicht nur der Kompensation von Schäden der Betroffenen, sondern auch der Prävention weiterer Verstöße dient.¹⁰⁴

AGG und BGG haben erhebliche Überschneidungsbereiche, in denen sie zu ihrer wechselseitigen Effektivierung beitragen können.¹⁰⁵ So können die zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten des AGG genutzt werden, um gegen Diskriminierungen vorzugehen, wenn (auch) ein zivilrechtliches Vertrags- oder Deliktsverhältnis vorliegt. Das BGG und seine Verordnungen sind geeignet, den Inhalt verbotener Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen materiell näher zu bestimmen. Diese Wechselwirkungen sind gerade in Dreieckskonstellationen zu beachten, wenn öffentliche Dienstleistungen von Privaten erbracht werden und sich der Anspruch auf Nichtdiskriminierung und Barrierefreiheit sowohl gegen den öffentlichen Leistungsträger als auch gegen den privaten Leistungserbringer richten kann, etwa im Recht sozialer Dienste oder im öffentlichen Verkehrswesen.

Auch bei öffentlichen Arbeitgebern können BGG und AGG in Wechselwirkung treten. Große praktische Relevanz hat das Diskriminierungsverbot des AGG im Arbeitsleben in Bezug auf Behinderung bei Bewerbungen und Einstellungen von Menschen mit Behinderungen.¹⁰⁶ Das Gesetz regelt in §§ 19 ff. AGG aber auch ein zivilrechtliches Benachteiligungsverbot, dazu unten.

Im vierten Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes¹⁰⁷ wird deutlich, dass das Merkmal Behinderung eine große Rolle in der Beratungspraxis der Antidiskriminierungsstelle spielt. Im aktuellen Berichtszeitraum haben sich gemäß dem Bericht zudem 6.413 Bürgerinnen und Bürger mit Beschwerden, Hilfe- und Auskunftersuchen an den Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen gemäß § 18 BGG gewandt. Nur in einem geringen Anteil der Fälle (6%) gaben die Ratsuchenden laut dem Bericht dabei explizit an, sich aufgrund einer Behinderung diskriminiert zu fühlen. Aber einige der geschilderten Fälle ließen eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung durchaus vermuten, heißt es im Bericht.¹⁰⁸ Der größte Anteil von Anfragen betraf den Umgang mit Behörden, aber auch das Arbeitsleben sowie Güter und Dienstleistungen spielten eine größere Rolle.¹⁰⁹ Diskriminierungserfahrungen von Menschen mit Behinderungen wurden dem Bericht zufolge überdurchschnittlich häufig im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie des Zugangs zu öffentlichen Gesundheits- und Sozialleistungen – einer Schnittstelle von öffentlichem Recht und Zivilrecht – wie etwa Kindertageseinrichtungen, im Bereich der Schule, im Kontext der Justiz sowie beim Zugang zu privaten Gütern und Dienstleistungen – hier insbesondere im Einzelhandel und der Personenbeförderung gemeldet. Häufig wurden demnach das Fehlen von Barrierefreiheit und von angemessenen Vorkehrungen, die verwehrte Kostenübernahme oder die Verweigerung von Leistungen beklagt. Im Bereich der Justiz wurden der Auswertung der Anfragen zufolge häufig Diskriminierungserfahrungen gemeldet, die durch Gerichte verursacht werden, die eine gesetzliche Betreuung gegen den Willen der Betroffenen anordnen.¹¹⁰ Anfragen an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit Bezug zum Diskriminierungsmerkmal Behinderung machten den zweitgrößten Anteil der über 16.000 Fragen bei der Antidiskriminierungsstelle zwischen 2017 und 2020 aus.¹¹¹ Auch in

¹⁰⁴ BAG v. 28.05.2020, 8 AZR 170/19; Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019, § 1 Rz.27.

¹⁰⁵ Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S.417 ff.; siehe zudem Wenckebach/Welti, VuR 2015, S. 209 ff.

¹⁰⁶ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019, § 1 Rz.27 ff.

¹⁰⁷ Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021.

¹⁰⁸ Ebd.: S. 25.

¹⁰⁹ Ebd.: S. 31.

¹¹⁰ Ebd.: S. 240.

¹¹¹ Ebd.: S. 26.

antidiskriminierungsrechtlichen Beratungsstellen steht das Merkmal Behinderung an dritter Stelle der häufigsten Anfragen.¹¹²

BGG und AGG sind somit praktisch und rechtlich im Bereich des Zivilrechts und insbesondere an den Schnittstellen von Sozialleistungen und Zivilrecht verzahnt. Folgende Regelungen sind dabei von besonderer Bedeutung:

2.3.3.2.1 Mehrdimensionale Diskriminierung, § 4 AGG

Das AGG trägt in § 4 AGG dem Umstand Rechnung, dass Diskriminierung nicht nur an einzelne Merkmale anknüpfen kann, sondern an verschiedene Merkmale zugleich. Wann solche Fälle von Mehrfachdiskriminierung, mehrdimensionaler oder intersektionaler Diskriminierung¹¹³ vorliegen, wird im AGG allerdings nicht definiert. Frauen mit Behinderungen sind davon häufig betroffen. Zurecht wurde nach der Reform des BGG in § 2 BGG eine entsprechende Regelung übernommen.

2.3.3.2.2 Zivilrechtliches Benachteiligungsverbot, § 19 ff. AGG

Nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG ist eine Benachteiligung aufgrund einer Behinderung – neben anderen Merkmalen – bei der Begründung, Durchführung und Beendigung u. a. bei solchen zivilrechtlichen Schuldverhältnissen unzulässig, die als sog. Massengeschäfte typischerweise ohne Ansehen der Person zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen. Hieraus kann sich ein Unterlassungsanspruch ergeben aus § 21 Abs. 1 S. 2 AGG. Als Anspruchsgrundlage kommt zudem §§ 823 Abs. 1, 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG in Betracht.¹¹⁴ § 20 AGG sieht Rechtfertigungsmöglichkeiten durch sachliche Gründe vor.

2.3.3.2.2.1 Auslegung im Lichte der Verfassung und der UN-BRK

Das Diskriminierungsverbot verbietet neben diskriminierenden öffentlichen Angeboten zum Beispiel auch, geschäftliche Kontakte mit Merkmalsträgern von vornherein zu verhindern, etwa indem Menschen mit Behinderungen durch einen fehlenden barrierefreien Zugang ausgeschlossen sind.¹¹⁵

Das BVerfG hat betont, dass auch das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot im Lichte des Grundgesetzes und der UN-BRK auszulegen ist.¹¹⁶ In der Rechtsprechung des BVerfG hat das scheinbar neutrale Verbot, Hunde in eine orthopädische Gemeinschaftspraxis mitzuführen, eine Rolle gespielt. Ein solches Verbot benachteiligt dieser Rechtsprechung nach die eine auf einen Blindenhund angewiesene Person wegen ihrer Sehbehinderung in besonderem Maße. Denn, so das BVerfG, das Durchgangsverbot verwehre es ihr, die Praxisräume selbständig zu durchqueren, was sehenden Personen ohne weiteres möglich sei. Das Kammergericht Berlin hatte noch darauf abgestellt, dass die Beschwerdeführerin selbst gar nicht daran gehindert werde, durch die Praxisräume zu gehen, sondern sich wegen des Verbots, ihre Führhündin mitzunehmen, nur daran gehindert sehe. Diese Sichtweise habe den Paradigmenwechsel, den Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG mit sich gebracht hat, verkannt, entschied das BVerfG. Denn durch sie werde die Beschwerdeführerin nicht mit anderen – nicht behinderten – selbständigen Personen verglichen, sondern es werde von ihr erwartet, sich von anderen Personen helfen zu lassen und sich damit von ihnen abhängig zu machen. Dabei verkennt das Kammergericht, dass sich die Beschwerdeführerin ohne ihre Führhündin einer

¹¹² Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021, S. 36.

¹¹³ Ebd.: S. 22.

¹¹⁴ OLG Karlsruhe v. 14.12.2021, 24 U 19/21.

¹¹⁵ Grüneberg, in: Grüneberg, BGB, 2022, § 19 AGG Rz. 2; Mörsdorf, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, beckonlineGK, 2020, § 19 AGG Rz. 27; BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18; OLG Karlsruhe v. 14.12.2021, 24 U 19/21.

¹¹⁶ BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18.

unbekannten oder wenig bekannten Person anvertrauen und sich, ohne dies zu wünschen, anfassen und führen oder im Rollstuhl schieben lassen müsste. Dies kommt laut BVerfG einer – durch Art. 3 Abs. 3 GG überholten – Bevormundung der Beschwerdeführerin gleich, weil es voraussetzt, dass diese die Kontrolle über ihre persönliche Sphäre (zeitweise) aufgibt.¹¹⁷ Den Bezug des Falles zum BGG hat das BVerfG allerdings nicht herausgearbeitet, obwohl die Orthopädiepraxis durch öffentliches Recht (§§ 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I, § 33c SGB I) zu Barrierefreiheit und Nichtdiskriminierung verpflichtet war.

2.3.3.2.2.2 Handlungsbedarf bei Bank- und Postdienstleistungen und der Personenbeförderung

Dem Bericht der Antidiskriminierungsstelle zufolge hat das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot in der Praxis Relevanz zum Beispiel im Bereich der Bankdienstleistungen, insbesondere auch hinsichtlich des Merkmals der Behinderung.¹¹⁸ Als problematisch hat sich demnach u. a. die Barrierefreiheit von online-banking erwiesen. Hierzu wurde wegen des TAN-Verfahrens durch den Behindertenbeauftragten die Schlichtungsstelle gemäß § 16 BGG (s. dort) angerufen, die jedoch nicht tätig werden konnte. Das Schreiben des Behindertenbeauftragten an die BaFin führte zur Auskunft der BaFin, dass diese keine Möglichkeit habe, die von den Banken verwendeten Authentifizierungsverfahren auf ihre Barrierefreiheit zu überprüfen und gegebenenfalls zu beanstanden. Hierzu möge sich der Beauftragte an die Verbände der Kreditwirtschaft wenden. Dies hat der Beauftragte in einem gemeinsamen Schreiben mit dem Staatssekretär im Bundesfinanzministerium im März 2021 getan.¹¹⁹

Die Position der Banken, Menschen mit Behinderungen könnten in die Banken kommen und dort den Mitarbeitenden Überweisungen diktieren¹²⁰, dürfte kaum den oben dargelegten Maßstäben des BVerfG genügen. In den Verfahren scheint nicht thematisiert worden zu sein, dass die Sparkassen als öffentlich-rechtliche Einrichtungen den BGG der Länder unterliegen und die Kreditanstalt für Wiederaufbau als öffentlich-rechtliche Bank des Bundes in Form einer Anstalt an das BGG gebunden ist.

Die Antidiskriminierungsstelle hat zudem verschiedene Fälle von Beschwerden über nicht barrierefreie Dienstleistungen der Post AG, insbesondere die Packstationen, hingewiesen. Der Behindertenbeauftragte hat sich hierzu an den Präsidenten der Bundesnetzagentur gewandt mit der Bitte, die Deutsche Post AG zu einer barrierefreien Gestaltung der Packstationen aufzurufen.¹²¹ Inwieweit bei diesem Vorgang von der Bundesnetzagentur die Auslegung der Post-Universaldienstverordnung (PUDLV) im Lichte des BGG vorgenommen worden ist, kann nicht nachvollzogen werden.

Zahlreiche Beschwerden von Menschen mit Behinderungen dokumentiert die Antidiskriminierungsstelle – wie schon im letzten Bericht – im gesamten Bereich der Personenbeförderung: Flüge, Bahnen, Busse, Taxen und Schiffe (vgl. § 8 Abs. 5 BGG).¹²²

2.3.3.2.2.3 Handlungsbedarf bei Wohnraum

Diskriminierungserfahrungen beim Zugang zu Wohnraum haben in den Anfragen beim Behindertenbeauftragten und bei der Antidiskriminierungsstelle eine hohe praktische Relevanz, was

¹¹⁷ BVerfG v. 30.01. 2020, 2 BvR 1005/18.

¹¹⁸ Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021, S. 77 ff.

¹¹⁹ Ebd.: S. 80.

¹²⁰ Ebd.: S. 80.

¹²¹ Ebd.: S. 89.

¹²² Ebd.: S. 83.

für Handlungsbedarf spricht. Beim Behindertenbeauftragten sind im Zeitraum 2017 bis 2020 insgesamt 976 Beratungsanfragen mit Bezug zum Wohnungsmarkt eingegangen.¹²³

Dies korrespondiert allerdings nicht mit dokumentierten Gerichtsverfahren in dem Bereich. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass für Wohnraum bei §§ 19 ff. AGG zahlreiche Ausnahmen vorgesehen sind, die die Reichweite des Diskriminierungsverbotes erheblich einschränken.¹²⁴ Es fehlt allerdings an rechtlichen Untersuchungen und Verfahren, in denen ausgelotet wird, in welchem Umfang Wohnungsbaugesellschaften der Länder und Kommunen an die BGG der Länder gebunden sind. Jedenfalls kann angenommen werden, dass die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit einem Bestand von 38.000 Wohnungen an das BGG des Bundes gebunden ist.

2.3.3.2.3 Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit

Aus § 12 AGG lassen sich auch für das Zivilrecht angemessene Vorkehrungen als Verpflichtung von Vertragspartnern und insbesondere Arbeitgebern ableiten.¹²⁵ Allerdings kommt *Eichenhofer* zu dem Schluss, dass das in Art. 2 Abs. 2 UN BRK enthaltene Recht auf „angemessene Vorkehrungen“ im AGG eigens zu verankern sei, um der Rechtsklarheit Genüge zu tun.¹²⁶ Denn weder dem Wortlaut des § 8 AGG noch § 12 AGG ließe sich eindeutig und klar ein solches Recht für die von Benachteiligungen bedrohten Menschen entnehmen. Hinsichtlich der durchaus vorhandenen Möglichkeit zur Auslegung des AGG und insbesondere des § 12 AGG sei auf den Evaluationsbericht von 2014¹²⁷ und die vorliegende Evaluation verwiesen. Für Menschen mit Behinderungen wäre eine gesetzliche Klarstellung hinreichend, dass § 7 BGG für das AGG entsprechend anzuwenden ist. Mit der durch das BFSG zunehmenden Verpflichtung Privater zur Barrierefreiheit (siehe Abschnitt 2.3.3.2.4) wächst auch der Klärungsbedarf, dass entsprechend § 7 Abs. 1 S. 4 BGG ein Verstoß gegen diese Pflichten eine verbotene Benachteiligung indiziert. Ebenso könnte im Geltungsbereich des arbeitsrechtlichen Benachteiligungsverbots nach § 7 AGG und des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots nach § 19 AGG klargestellt werden, dass Verstöße gegen bestehende Pflichten zur Barrierefreiheit eine widerlegliche Vermutung einer verbotenen Benachteiligung begründen. Damit könnte beispielsweise der Verstoß eines Sozialleistungsträgers oder eines Sozialleistungserbringers, z. B. einer Arztpraxis, gegen die aus dem BGG des Bundes oder eines Landes oder aus § 17 SGB I folgenden Pflichten zur Barrierefreiheit die Vermutung einer verbotenen Benachteiligung auch gegenüber Beschäftigten und Patienten begründen. Diese könnte dann von Beschäftigten arbeitsrechtlich, auch mit Hilfe der Schwerbehindertenvertretung und des Betriebsrats, oder von Patientinnen und Patienten zivilrechtlich vor den ordentlichen Gerichten, auch mit Hilfe der Verbraucherzentralen, im Rahmen des Behandlungsvertrags geltend gemacht werden. Die Rechtsdurchsetzung, aber auch die Rechtsklarheit würde durch die explizite Geltung der Vermutungsregel deutlich verbessert.

2.3.3.2.4 Barrierefreiheitsstärkungsgesetz

Im Mai 2021 wurde Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) auf den Weg gebracht. Das BFSG setzt die Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act (EAA)) um.¹²⁸ Damit werden erstmals private

¹²³ Ebd.: S. 129.

¹²⁴ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 19 Rz.9 ff.

¹²⁵ Ebd.

¹²⁶ Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, S. 74.

¹²⁷ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 428; siehe überdies Kocher/Wenckeback, Soziales Recht 1/2013, S. 17 ff.

¹²⁸ Tabbara, NZS 2021, S. 497 ff.

Wirtschaftsakteure umfassend zur Beachtung von Barrierefreiheitsanforderungen in die Pflicht genommen.¹²⁹

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes erwartet für die Barrierefreiheit von Waren und Dienstleistungen im Privatsektor ein deutlich verbessertes Angebot.¹³⁰ *Rott* geht allerdings davon aus, dass von der nun angeordneten Tätigkeit der Marktüberwachungsbehörden auf lange Sicht wenig für die Durchsetzung von Barrierefreiheit zu erwarten ist.¹³¹

Das BFSG ist als öffentlich-rechtlicher Rechtsakt konzipiert und sieht keine zivilrechtlichen Rechtsmittel vor. Vielmehr führt das Gesetz Pflichten von Herstellern, Importeuren, Händlern und Dienstleistungserbringern ein und definiert Standards, die im Wege allgemeiner zivilrechtlicher Ansprüche als Sorgfaltspflichten einklagbar sind. Effektiv im Sinne der Verbesserung der Teilhabe im Allgemeinen¹³² werden diese Ansprüche nach der überzeugenden Einschätzung von *Rott* deshalb nur sein, wenn bestehende zivilrechtliche Ansprüche mit Breitenwirkung geltend gemacht werden können.¹³³

Rott weist darauf hin, dass im Zivilrecht Möglichkeiten des kollektiven Rechtsschutzes bestehen, die zur Durchsetzung des BFSG nutzbar gemacht werden können. Diese lägen allerdings im Wesentlichen in den Händen der qualifizierten Einrichtungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 UKlaG. Es sei deshalb dringend erforderlich, dass weitere Behindertenverbände die Eintragung in die Liste qualifizierter Einrichtungen beantragen, um diese Möglichkeiten in Anspruch zu nehmen, denn vor allem sie haben die Expertise, die Verstöße zu erkennen und zu benennen.¹³⁴

Gemäß § 32 Abs. 2 BFSG ist kollektiver Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten durch nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannte Verbände und durch qualifizierte Einrichtungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 UKlaG vorgesehen. Dadurch können – zusammen mit den durch das BGG eröffneten Möglichkeiten – mehr Streitigkeiten über Barrierefreiheit die Verwaltungsgerichtsbarkeit erreichen und es besteht die Möglichkeit, dass sich auf diese Weise Standards der Rechtsprechung herausbilden, die sowohl für den privaten wie für den öffentlichen Sektor wirken.

Der Schlichtungsstelle gemäß § 16 BGG wird eine wichtige Rolle als Schnittpunkt von BGG und BFSG zukommen, denn § 34 BFSG sieht vor, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich an die Schlichtungsstelle wenden können, wenn sie eine Verletzung des BFSG geltend machen wollen.

2.3.3.2.5 Mietrecht (§ 554 BGB)

§ 554 Abs. 1 BGB regelt, dass Mieter vom Vermieter die Zustimmung zu baulichen Veränderungen oder sonstigen Einrichtungen verlangen können, die für eine behinderungsgerechte Nutzung der Mietsache oder den Zugang zu ihr erforderlich sind, wenn ein berechtigtes Interesse daran besteht. Zweck der Norm ist, die Verhandlungsposition von Menschen mit Behinderungen gegenüber ihrem Vermieter zu stärken.¹³⁵ Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam (§ 554 Abs. 2 BGB). Die Norm wurde als § 554a BGB a.F. nach der Treppenlift-Entscheidung des BVerfG eingeführt¹³⁶ und im Jahr 2020 in § 554 BGB neu geregelt und durch einen Verweis in § 578

¹²⁹ Rott, DF-Beitrag E6-2021.

¹³⁰ Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021, S. 81.

¹³¹ Rott, DF-Beitrag E6-2021, S. 5.

¹³² Als Anspruchsgrundlagen kommen §§ 437 ff. BGB, §§ 280 Abs.1 iVm. § 241 BGB, § 823 Abs.2 BGB i.V.m. BFSG in Betracht; Rott, DF-Beitrag E7-2021.

¹³³ Rott, DF-Beitrag E7-2021.

¹³⁴ Ebd.

¹³⁵ BT-Drs. 14/5663, S. 166; Lützenkirchen, in: Erman, BGB, 2020, § 554a Rz. 2.

¹³⁶ BVerfG v. 28.03.2000, 1 BvR 1460/99.

BGB im Anwendungsbereich ausgeweitet. Damit kann die Norm eine wichtige Bedeutung bei der Herstellung von Barrierefreiheit in durch den Bund angemieteten Räumen haben (vgl. § 8 Abs. 4 BGG).

Nach der Rechtsprechung des Berliner Landgerichts kommt der Anspruch nach § 554a BGB a.F. nicht erst dann in Betracht, wenn die Behinderung des Mieters so gravierend ist, dass er auf eine im Sinne des § 4 BGG barrierefreie Gestaltung der Wohnung angewiesen ist, diese also so umgestaltet werden muss, dass sie generell „für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar“ wird. Vielmehr können Mieterinnen und Mieter ihr Zustimmungsverlangen nach § 554a BGB a.F. darauf beschränken, die für sie angesichts von körperlichen Einschränkungen nicht zu bewältigenden Nutzungsbarrieren soweit zurückbauen zu dürfen, wie dies angesichts der körperlichen Einschränkungen erforderlich ist; dies folgt unmittelbar schon daraus, dass ein Eingriff im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit wahren muss.¹³⁷ Diese Rechtsprechung zur alten Fassung der Norm ist auch für die Auslegung des nun geltenden § 554 BGB heranzuziehen.

Eine erhebliche Hürde für die Nutzung der Norm zugunsten der Herstellung von Barrierefreiheit dürfte sein, dass die im Zivilrecht üblichen Regeln der Beweislastverteilung gelten¹³⁸, die behinderte Person also die Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage nachweisen muss und das Risiko der Prozesskosten trägt.

2.3.3.3 Empfehlungen

2.3.3.3.1 Rechtskenntnisse der Akteure, Beratung und Rechtsdurchsetzung verbessern

Die zitierte Auslegung der zivilrechtlichen Benachteiligungsverbote des Bundesverfassungsgerichts im Lichte der UN-BRK und von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hat durch seine Deutlichkeit in den Aussagen zur Ausstrahlung des Benachteiligungsverbots auf das Zivilrecht zur Weiterentwicklung des Rechts beigetragen. *Welti (2020)* hat aber zurecht darauf hingewiesen, dass es bedenklich stimmen sollte, dass es einer Verfassungsbeschwerde bedurfte, um die Rechtsfrage zu klären, die inhaltlich bereits höchstrichterlich entsprechend entschieden war und bei deren praktischer Durchsetzung mit der Kassenärztlichen Vereinigung und der Krankenkasse zwei Körperschaften des öffentlichen Rechts hätten helfen müssen.¹³⁹ Dies widerlegt die Hoffnung, das nach Art. 8 UN-BRK wünschenswerte Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sei – insbesondere bei Ärztinnen und Ärzten, Richterinnen und Richtern und in der Verwaltung – bereits allgemein vorhanden. Dies spricht ebenso wie die Befragungsergebnisse dieser Evaluation dafür, weitere Schulungsmaßnahmen zu ergreifen.

Auf der anderen Seite setzt die Durchsetzung der Gleichstellungsgebote – die im zivilrechtlichen Bereich in individuellen Prozessen zu führen sind – Rechtskenntnisse sowie soziale und finanzielle Ressourcen der Betroffenen voraus, die gerade den von Diskriminierung stark Betroffenen häufig fehlen. So setzt die Inanspruchnahme von Rechtsansprüchen im ersten Schritt ein Unrechtsbewusstsein voraus, weitere Schritte erfordern detaillierte Rechtskenntnisse – hierzu bedarf es rechtlicher Beratung – und schließlich ist auch die Rechtsdurchsetzung vor Gericht mit

¹³⁷ LG Berlin v. 30.10.2019, 64 S 79/19.

¹³⁸ Lützenkirchen, in: Erman, BGB, 2020, § 554a Rz. 4.

¹³⁹ Welti, VerfBlog, 2020/2/24.

Kostenrisiken verbunden. In Prozessen stehen die Betroffenen in Zivilverfahren dann Akteuren gegenüber, die über weit mehr dieser Ressourcen verfügen.¹⁴⁰

Dementsprechend hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach der Auswertung der bei ihr eingegangenen Anfragen einen flächendeckenden Ausbau staatlicher und nichtstaatlicher Antidiskriminierungsstellen auf Landes- sowie kommunaler Ebene empfohlen, damit bundesweit ein niedrigschwelliges Beratungsangebot vorgehalten werden kann.¹⁴¹ Angesichts der dargestellten Bedeutung des Zivilrechts auch für die mit dem BGG verfolgten Ziele und der erläuterten Verzahnung von AGG und BGG insbesondere im Bereich des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen ist dieser Empfehlung beizupflichten. Das wird einen Beitrag zur Wirksamkeit der bereits geltenden Rechtsvorschriften leisten. Diese Empfehlung ist dahingehend zu ergänzen, dass eine enge Kooperation der vorgeschlagenen Stellen mit dem Behindertenbeauftragten vorgesehen werden sollte. Dies stellt eine effektive Berücksichtigung des dort vorhandenen Fachwissens sowie der Interessen und Bedarfe der Menschen mit Behinderungen sicher.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes empfiehlt zugunsten einer effektiveren Rechtsdurchsetzung auch die Einrichtung einer spezialisierten AGG-Ombudsstelle.¹⁴²

Um Benachteiligungen im Bereich von Kreditgeschäften zu begegnen, ist des Weiteren zentral, zu klären, wann es sich bei Kreditgeschäften um Massengeschäfte handelt, die unter das AGG fallen.¹⁴³ Dieser Bereich eignet sich zudem besonders für eine strategische Prozessführung unter Nutzung des BFSG, wie Rott sie dargelegt hat (s.o.), die den Verbänden sehr zu empfehlen ist.

Den Verbänden ist dringend zu raten, von den bereits vorhandenen Möglichkeiten zur strategischen Prozessführung unter Ausnutzung des Verbandsklagerechts Gebrauch zu machen.

2.3.3.3.2 Weiterentwicklung zivilrechtlicher Benachteiligungsverbote

Da die Auswertung der Antidiskriminierungsstelle ergeben hat, dass Vermieter es verweigert haben, zum Abbau von Barrieren im Wohnalltag einzelne Vorkehrungen zu treffen oder diesen zuzustimmen, schlägt die Antidiskriminierungsstelle vor: Es sollte eine rechtlich verbindliche Definition von Barrierefreiheit und von angemessenen Vorkehrungen in das AGG eingefügt werden. Das Unterlassen von Maßnahmen zur Barrierefreiheit oder das Versagen angemessener Vorkehrungen sollte als eine Erscheinungsform von Diskriminierung in § 3 AGG aufgenommen werden.¹⁴⁴ Zur Erreichung von Rechtssicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für Kreditinstitute fordern auch die Kreditinstitute eine klare gesetzliche Definition, welche Bankdienstleistungen barrierefrei zur Verfügung gestellt werden müssen und was konkret unter „Barrierefreiheit“ zu verstehen sei.¹⁴⁵ Allerdings kann bereits jetzt auf die in § 4 BGG vorhandene Definition zurückgegriffen werden, die in § 3 Abs. 1 S. 1 BFSG wiederholt wird. Ein Grund für eine weitere allgemeine Definition von Barrierefreiheit ist nicht ersichtlich; dies würde nur zu Rechtsunklarheit führen. § 3 Abs. 1 S. 2 BFSG sieht darüber hinaus eine Rechtsverordnung dafür vor, die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit von Waren und Dienstleistungen zu definieren. Mit den Zielvereinbarungen nach § 5 BGG enthält das BGG zudem bereits seit 2002 ein Instrument zur sektoralen Regelung von Barrierefreiheitsstandards, das auch auf den Sektor der Kreditinstitute angewandt werden könnte. Voraussetzung wäre aber, dass solche Vereinbarungen verbindlich

¹⁴⁰ Wenckebach, Antidiskriminierungsrechtliche Aspekte des Kündigungsschutzes, 2012, S. 38 ff.

¹⁴¹ Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021, S. 263.

¹⁴² Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021, S. 125.

¹⁴³ Ebd.: S. 125.

¹⁴⁴ Ebd.: S. 140.

¹⁴⁵ Deutsche Kreditwirtschaft, Stellungnahme zum RE zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882, 2021.

gemacht würden, indem sie mit § 19 AGG systematisch verknüpft würden. Entsprechende Vorschläge wurden bereits in der Evaluation des BGG 2014 gemacht.¹⁴⁶

Eine klare Definition angemessener Vorkehrungen im AGG, wie *Eichenhofer (2018)* sie vorschlägt¹⁴⁷, würde im Wesentlichen § 7 BGG entsprechen und könnte daher auch durch einen Verweis erfolgen.

Um Benachteiligungen durch fehlende barrierefreie Zugänge zu ärztlichen und zahnärztlichen Praxen zu vermeiden und sanktionieren zu können, die sich in der Beratungspraxis als Problem dargestellt hat, empfiehlt die Antidiskriminierungsstelle die Regelung eines einklagbaren Anspruchs auf Barrierefreiheit, der in Art. 25 UN-BRK seine Grundlage findet.¹⁴⁸ Ein solcher Anspruch besteht im Grundsatz bereits: Wird der Behandlungsvertrag (§ 630a BGB) richtigerweise als Massengeschäft verstanden, ergibt er sich aus § 19 AGG im Verhältnis zwischen Patient und Arzt.¹⁴⁹ Dies gilt gleichermaßen im privatärztlichen wie im vertragsärztlichen Verhältnis (§ 76 SGB V). Durch die vorgeschlagene Klarstellung des Geltungsbereichs von § 7 Abs. 1 Satz 4 BGG würde verdeutlicht, dass rechtswidrig unterlassene Barrierefreiheit eine Benachteiligung indiziert. Zugleich muss der Sicherstellungsauftrag der Kassenärztlichen Vereinigungen (§ 72 SGB V) zusammen mit § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I als Anspruch auf ein barrierefreies vertragsärztliches System verstanden werden, der nach § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BGG auch mit der Verbandsklage verfolgt werden, aber auch individualrechtlich nach § 33c SGB I gegen die Krankenkasse gerichtet werden kann.¹⁵⁰ Bei der Umsetzung des im Koalitionsvertrag angekündigten Aktionsplanes für ein inklusives und barrierefreies Gesundheitswesen sollte die Effektivierung dieser Ansprüche Berücksichtigung finden.

2.4 Rechtswissenschaftliche Auswertung des BGG

2.4.1 Anwendungsbereich des BGG (§ 1 BGG)

2.4.1.1 Regelungsinhalt der Norm

Das BGG hat zum Ziel, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen (§ 1 S. 1 BGG). Der Bund kann dabei nur Regelungen treffen, für die ihm verfassungsrechtlich die ausschließliche (Art. 73 GG) oder konkurrierende (Art. 72, 74 GG) Gesetzgebungskompetenz zusteht. Im Übrigen haben nur die Länder das Recht, Gesetze zu erlassen (Art. 70 GG).¹⁵¹ Das BGG richtet sich nicht ausschließlich an Bundesbehörden. Vom Anwendungsbereich erfasst werden auch Länder, wenn sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen und hierzu die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln (Art. 83, 84 GG). Bundesrecht wird u. a. von Sozialleistungsträgern auf der Grundlage des Sozialgesetzbuchs ausgeführt.¹⁵² Für den Anwendungsbereich des BGG ist Art. 87 GG relevant, der abweichend von Art. 83, 30 GG eine Verwaltungskompetenz des Bundes vorsieht.¹⁵³ Zur bundeseigenen Verwaltung nach Art. 87 Abs. 1 GG zählen nur Stellen, die unmittelbar zum Bund gehören und nicht eigenständig rechtsfähig sind.

Mit der Abwehr von Diskriminierung und Herstellung von Chancengleichheit soll das BGG dem verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG Geltung verschaffen und den

¹⁴⁶ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 481.

¹⁴⁷ Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018, S. 75.

¹⁴⁸ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 157; ausführlich schon Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018.

¹⁴⁹ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 241 ff.

¹⁵⁰ Ebd.: S. 184 ff.

¹⁵¹ Vgl. Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 398.

¹⁵² Ritz/ Hlava/ Ramm, in: in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 1 BGG Rz. 5.

¹⁵³ Dies umfasst u. a. die bundeseigene Verwaltung mit Verwaltungsunterbau des Auswärtigen Dienstes und der Bundesfinanzverwaltung.

besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen.¹⁵⁴ Über die Verhinderung einer Diskriminierung hinaus soll eine aktive, selbstbestimmte Lebensgestaltung realisiert werden¹⁵⁵.

§ 1 Abs. 1a BGG enthält eine abschließende Aufzählung der Träger der öffentlichen Gewalt, die Adressaten des Gesetzes sind. Dies sind zum einen Dienststellen und sonstige Einrichtungen der Bundesverwaltung. Zum anderen sind Adressaten des Gesetzes Beliehene, die unter Aufsicht des Bundes stehen und sonstige Bundesorgane, jeweils soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Im Einzelnen sind vom Wortlaut erfasst:

- Bundeseigene Verwaltung (Bundesministerien und Bundesoberbehörden, z. B. Bundesverwaltungsamt, Statistisches Bundesamt);
- Bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts (Sozialversicherungsträger mit länderübergreifender Zuständigkeit nach Art. 87 Abs. 2 GG; Behörden wie die Bundesagentur für Arbeit);
- Bundesunmittelbare Stiftungen des öffentlichen Rechts (z. B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz);
- Beliehene (unter Aufsicht des Bundes, z. B. Technischer Überwachungsverein, wenn dieser Gutachten gemäß § 21 Abs. 1 StVZO erstattet);
- Sonstige Bundesorgane, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (z. B. Bundestag, Bundesgerichte) sowie
- Landesverwaltungen, soweit sie Bundesrecht ausführen.

Mit der Novellierung des Gesetzes von 2018 hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1a Nr. 3 BGG nunmehr klargestellt, dass auch der Deutsche Bundestag und die Bundesgerichte Adressaten der Norm sein können, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben.¹⁵⁶ Für die Gerichte des Bundes, aber auch die anderen Gerichte des Instanzenzuges sind u. a. auch die spezifischen Regelungen in §§ 186, 191a GVG zu beachten, wenn es um die Verständigung mit einer hör- oder sprachbehinderten Person oder die Bereitstellung von Dokumenten für blinde oder sehbehinderte Menschen im Rahmen des Gerichtsverfahrens geht. Beispiele dafür sind die Digitalisierung der Verfahren¹⁵⁷ bzw. Akten und Abläufe bei Gericht sowie die Zustellung von Gerichtsurteilen. Auch bei der Beschaffung von Sachmitteln, der Dienstaufsicht sowie bestimmten Personalangelegenheiten kann das BGG Anwendung finden.

In § 12 BGG wird der Geltungsbereich für die folgenden Vorschriften (§§ 12a ff. BGG) auf öffentliche Stellen des Bundes ausgeweitet. Dieser Begriff ist weiter gefasst und resultiert aus der Formulierung der Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (hierzu ausführlich in Abschnitt 2.4.4.3.1.2).

Landesverwaltungen, einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, werden nach § 1 Abs. 2 S. 1, 2 BGG verpflichtet, die in Abs. 1 genannten Ziele aktiv zu fördern und bei der Planung der Maßnahmen zu beachten, soweit sie

¹⁵⁴ Dau in Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 1 Rz. 2.

¹⁵⁵ Theben/Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreiheit, Rz. 10.

¹⁵⁶ BT-Drs. 18/7824, S. 23, S. 31.

¹⁵⁷ Die Auswirkungen der Pandemie auf den Rechtsschutz und die Rechtsrealisierung im Arbeits- und Sozialrecht waren Gegenstand eines Projektes der Universität Kassel und des Zentrums für Sozialforschung Halle, das vom Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gefördert wurde, vgl. Welti/Höland, SozSich 2020, S. 448 (S. 448 f.).

Bundesrecht ausführen.¹⁵⁸ Darüber hinaus stellt sich die Frage der Bindungswirkung für die Landesverwaltungen mit Blick auf § 7 BGG (hierzu ausführlicher in Abschnitt 2.4.3.1.2). In seiner alten Fassung enthielt § 7 Abs. 1 S. 1 BGG einen entsprechenden Verweis auf den gesamten § 1 Abs. 2 BGG, wonach auch Einrichtungen der Landesbehörden, soweit sie Bundesrecht ausführen, ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Regelung zu angemessenen Vorkehrungen erfasst waren.¹⁵⁹ Durch die letzte Gesetzesänderung sollte jedoch lediglich eine Folgeänderung erreicht werden.¹⁶⁰ Demzufolge ist hierbei von einer planwidrigen Regelungslücke auszugehen, die durch analoge Anwendung der Vorschrift zu schließen ist und im Rahmen einer Überarbeitung des BGG wieder auszufüllen wäre.¹⁶¹

Nach § 1 Abs. 3 S. 1 BGG sollen die Träger öffentlicher Gewalt darauf hinwirken, dass Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die Träger öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend beteiligt sind, die Ziele dieses Gesetzes in angemessener Weise berücksichtigen. Damit will der Gesetzgeber den Vorgaben der Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 9 Abs. 2 Buchst. b der UN-BRK entsprechen. Die bestehende Hinwirkungspflicht soll dem Abbau der Barrieren dienen und damit ein selbstbestimmtes Leben der Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die in Absatz 2 genannten Träger ganz oder überwiegend beteiligt sind, sicherstellen.¹⁶² In Auslegung der UN-BRK sind damit sämtliche Einrichtungen gemeint, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden. Zu den juristischen Personen des Privatrechts, an denen der Bund ganz oder überwiegend beteiligt ist, gehören z. B. die Deutsche Bahn AG und die Autobahn GmbH des Bundes.¹⁶³

Wenn Träger der öffentlichen Gewalt nach § 23 der Bundeshaushaltsordnung Zuwendungen in Form der institutionellen Förderung gewähren, sollen sie durch Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid oder vertragliche Vereinbarung sicherstellen, dass die Empfänger und Empfängerinnen der Zuwendungen die Grundzüge des BGG anwenden, damit die Produkte und Ergebnisse der Empfänger und Empfängerinnen der Zuwendungen für Menschen mit Behinderungen nutzbar werden.¹⁶⁴ Den durch das Gesetz miteinbezogenen privaten Dritten werden jedoch keine unmittelbaren Handlungspflichten auferlegt.¹⁶⁵ Für die Zuwendungsempfänger gelten, wenn diese Arbeitgeber im Sinne des § 6 AGG sind, die dortigen Regelungen direkt. Das AGG sieht jedoch gerade keine expliziten Regelungen für Barrierefreiheit vor, sondern regelt primär den Schutz vor individueller Diskriminierung durch private Akteure (siehe hierzu Ausführungen in Abschnitt 2.3.3.2).

Ausgenommen von der Regelung des BGG sind Projektförderungen.¹⁶⁶ Dieser Ausschluss der Projektförderung gilt unabhängig von deren Dauer und finanziellem Umfang. Gerade der Ausschluss zeitlich längerer Projekte oder solcher, die eine beträchtliche Fördersumme erreichen, ist mit dem Gesetzesziel nur schwer vereinbar. Grundsätzlich ist die Flucht des Staates vor öffentlich-rechtlichen Bindungen wie dem BGG ins Privatrecht unzulässig,¹⁶⁷ da Träger öffentlicher Gewalt sich auch von

¹⁵⁸ Behörden, die auf Grundlage des Art. 83 GG Bundesrecht ausführen; gleiches gilt für kommunale Körperschaften, wenn diese vom Land den bundesrechtlichen Auftrag übertragen bekommen.

¹⁵⁹ BT-Drs. 14/7420, S. 27.

¹⁶⁰ Ebd.: S. 34.

¹⁶¹ Welte/Frankenstein/Hlava, SGB 2019, S. 317 (S. 319 f.).

¹⁶² BT-Drs. 18/7824, S. 31.

¹⁶³ Weitere Beispiele für eine Bundesbeteiligung sind die Bundesdruckerei oder das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH, s. BMF, Beteiligungsbericht des Bundes, 2021.

¹⁶⁴ Z. Bsp. für Produkte und Ergebnisse in BT-Drs. 18/7824, S. 32.

¹⁶⁵ BT-Drs. 18/7824, S. 32.

¹⁶⁶ Winkler, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 2020, § 1 Rz. 14.

¹⁶⁷ BVerfG: Diskriminierende Preisgestaltung durch ein kommunales Freizeitbad (NJW 2016, 3153).

ihrer Grundrechtsbindung durch Ausweichen auf privatrechtliche Handlungsformen nicht befreien können.¹⁶⁸

Auch die Auslandsvertretungen des Bundes werden als Adressaten des BGG benannt. Allerdings haben diese dessen Vorschriften nach § 1 Abs. 4 BGG lediglich zu berücksichtigen. Das Recht des Gastlandes ist zu beachten. Darüber hinaus sind Sicherheitsaspekte und die örtlichen Gegebenheiten zu beachten, die möglicherweise einer Anwendung aller Regelungen entgegenstehen können.¹⁶⁹ Über die Umsetzung der Vorschriften des BGG bei Auslandsvertretungen ist nicht viel bekannt. Mit nur zwei validen Rückmeldungen aus Auslandsvertretungen bzw. Botschaften im Rahmen der Befragung fiel die Beteiligung äußerst gering aus, sodass hier keine separate Auswertung möglich war (siehe Abschnitt 3.2.3).

2.4.1.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung von 2016

Mit Änderungen durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des BGG vom 19. Juli 2016 wurden in § 1 die Absätze 2-4 neu eingefügt. Mit Änderungen durch das Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen vom 10.07.2018 wurde § 1 Abs. 1a BGG eingefügt, die Auflistung von Institutionen in Absatz 2 S. 1 sowie die Wörter „im Sinne des Absatzes 2 S. 1“ in den Sätzen 1 und 2 des Abs. 3 entfernt.

Durch die Aufnahme von Bestimmungen zur Beachtung der Barrierefreiheit bei Zuwendungen und Zuweisungen im Rahmen der institutionellen Förderung durch die Bundesverwaltung¹⁷⁰ soll Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit eröffnet werden, an geförderten Produkten oder Ergebnissen ebenso teilhaben zu können wie Menschen ohne Behinderungen. Unter Produkten und Ergebnissen sind dabei z. B. Informationsmaterialien, Abschlussveranstaltungen in möglichst barrierefreien Räumen, bei Bedarf Unterstützung durch Gebärdendolmetscher und die Erstellung barrierefreier Abschlussberichte sowie Internetauftritte unter Beachtung der BITV 2.0 zu fassen. Weiterhin verfolgen die Gesetzesänderungen das Ziel der Klarstellung mit Blick auf den Geltungsbereich durch die ausdrückliche Ergänzung um Beliehene und andere Bundesorgane (bspw. Verwaltung des Deutschen Bundestags, Bundesgerichte, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben). Diese unterfielen aber auch bereits nach Sinn und Zweck dem BGG in der vorherigen Fassung.¹⁷¹ Die ausdrückliche Nennung der Auslandsvertretungen im Geltungsbereich der Norm wurde ebenfalls mitaufgenommen. Auch dies diente der Klarstellung, sie sind auch bereits davor vom Anwendungsbereich des BGG erfasst gewesen, soweit sie Verwaltungstätigkeiten ausüben.

2.4.1.3 Rezeption der Norm in der Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

2.4.1.3.1 Rechtsprechung

Bislang ist § 1 BGG nur selten Gegenstand der Rechtsprechung geworden. In einer Entscheidung des SG Hamburg¹⁷² ging es darum, ob ein Gebärdensprachdolmetscher seinen Vergütungsanspruch gegen ein behandelndes Krankenhaus oder gegen den Patienten bzw. seine gesetzliche Krankenversicherung geltend machen kann. Ergebnis war, dass das Krankenhaus hier die angefallenen Kosten für den Einsatz der Gebärdensprachdolmetscherin zu tragen hatte, da diese

¹⁶⁸ Dau, in Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 1 Rz. 4.

¹⁶⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 32.

¹⁷⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 31.

¹⁷¹ Ebd.

¹⁷² SG Hamburg v. 24.03.2017, S 48 KR 1082/14 ZVW.

Kosten von den allgemeinen Krankenhausleistungen umfasst seien. Das Landessozialgericht Hamburg¹⁷³ hatte sich mit einem Anspruch auf Erstattung der Kosten eines Gebärdensprachdolmetschers durch den Träger der Sozialhilfe zu beschäftigen. Das BGG war hier nicht einschlägig, da es um eine Kommunikation (Dolmetschereinsatz) im privaten Bereich im Rahmen eines Klassentreffens ging. Das Verwaltungsgericht Berlin¹⁷⁴ befasste sich mit einem Nachteilsausgleich zur Herstellung der Chancengleichheit für den Förderschwerpunkt Hören für die Abiturprüfung. Das BGG des Bundes war nicht einschlägig, da die Schule keine Bundesbehörde ist. Aber auch das LBGG des Landes Berlin war nach Ansicht des Gerichts nicht anzuwenden, da die Abiturprüfung nicht unter die Verwaltungstätigkeit falle. Anwendbar waren nach Ansicht des Gerichts ausschließlich schulrechtliche Regelungen des Landes Berlin.

2.4.1.3.2 Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen

Der Leitfaden baut auf einer im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten Maßnahme¹⁷⁵ auf und soll die Mitarbeitenden von Bundesressorts und -verwaltung dabei unterstützen, die Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf das Leben von Menschen mit Behinderungen zu erkennen. Er könnte helfen, die Praxis in allen Behörden im Anwendungsbereich des BGG zu vereinheitlichen. Der Leitfaden soll Empfehlungen zur Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen geben und enthält dabei Verfahrenshinweise für die Bereiche Rechtssetzung, Berichtswesen, Projektarbeit sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Der Leitfaden enthält zudem auch Hinweise auf die Bedeutung mehrdimensionaler Behinderungen.¹⁷⁶ Gleichzeitig stellt der Leitfaden wesentliche Gesetzesgrundlagen vor und benennt mögliche Informationsplattformen. Diese benennen jedoch keine konkreten Ansprechstellen oder -personen. Er findet keine Anwendung auf verwaltungsinterne Maßnahmen und entfaltet auch keine direkte rechtliche Bindungswirkung. Gleichzeitig ist nicht bekannt, inwieweit die entsprechenden Behörden den Leitfaden, z. B. über Dienstanweisungen, eingebunden haben. Gerade im behördlichen Kontext bedarf es daher noch stärkerer Bemühungen der Einbindung des Leitfadens sowie entsprechender Schulungsangebote, um den Leitfaden bekannt zu machen und die Umsetzung der Inhalte zu fördern.

2.4.1.3.3 Entwicklungen der Landesbehindertengleichstellungsgesetze und deren mögliche Wechselwirkungen mit dem BGG

Die Novellierung des § 1 BGG hat politische Auswirkungen auf die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder gehabt. Gleichzeitig sehen die Regelungen der Landesbehindertengleichstellungsgesetze z.T. auch Regelungen vor, die weiter reichen als die Regelungen des BGG des Bundes. Hieraus könnten Rückschlüsse auf Änderungsbedarfe des BGG des Bundes gezogen werden. Die Landesbehindertengleichstellungsgesetze definieren ebenso wie das BGG den Anwendungsbereich, wobei der Grad der Bindung und der Einbeziehung der öffentlichen Stellen jedoch im Einzelnen unterschiedlich ist. Einige Bundesländer haben in jüngerer Vergangenheit ihre Landesbehindertengleichstellungsgesetze komplett neugefasst. Zielsetzung dabei war die Neuformulierung anhand der Maßstäbe der UN-BRK.

¹⁷³ LSG Hamburg v. 12.11.2020, L 4 SO 50/18.

¹⁷⁴ VG Berlin v. 19.03.2018, 3 L 120.18.

¹⁷⁵ BMAS, Nationaler Aktionsplan, 2011, S. 187.

¹⁷⁶ Vgl. BMAS, Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen, 2017, S. 6; dort wird beschrieben, dass Mädchen und Frauen mit Behinderungen mehrdimensionalen Diskriminierungen ausgesetzt sind und es deswegen wichtig ist, bei allen Vorhaben zu prüfen, ob die volle Entfaltung, die Förderung und die Stärkung der Autonomie dieser Mädchen und Frauen sichergestellt ist.

Unterschiede können daher bereits in der Zielbeschreibung der Landesbehindertengleichstellungsgesetze ausgemacht werden. Das Berliner Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen wählt hierbei eine Formulierung in § 1 LBGG, die sich am genauen Wortlaut der UN-BRK orientiert. Insofern wurde von der gängigen Begrifflichkeit der Teilhabe im Gesetzeswortlaut des BGG des Bundes Abstand genommen und die Formulierung „Genuss von Rechten“ übernommen, um den Wortlaut und das Leitbild der UN-BRK aufzugreifen.¹⁷⁷ Das neue Landesgesetz zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen Rheinland-Pfalz orientiert sich in § 1 LIG RP ebenfalls an dem genauen Wortlaut der UN-BRK. Ausführlicher beschreibt § 1 S. 2 L-BGG BW, dass neben dem allgemeinen Gesetzesziel auch die in der UN-BRK verankerten Grundprinzipien wie Selbstbestimmung (Nr. 2), Inklusion (Nr. 4) oder auch Barrierefreiheit (Nr. 8) zu achten sind. Eine ausführlichere Bezugnahme auf die UN-BRK ist z. B. in Niedersachsen, § 1 NBGG, zu finden, wo eine Auflistung der Ziele erfolgt.

Gleichzeitig gibt es auch Landesbehindertengleichstellungsgesetze, die sich an dem Wortlaut des BGG des Bundes sowie auch der Formulierung in § 2 Abs. 1 SGB IX orientieren. Dies ist z. B. im Bremische Behindertengleichstellungsgesetz, § 1 Abs. 1 BremBGG, sowie im Hamburgischen Behindertengleichstellungsgesetz, § 1 S. 1 HmbBGG, der Fall. Weiterhin werden in § 1 Abs. 2 BremBGG alle Träger öffentlicher Gewalt dazu aufgerufen, auf die Förderung und Stärkung inklusiver Lebensverhältnisse sowie die Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit hinzuwirken und diese im Rahmen ihres Aufgabenkreises aktiv zu fördern und bei der Planung von Maßnahmen zu beachten. In § 1 Abs. 2 LBGG M-V wird neben der entsprechenden Zielformulierung die Pflicht zur Zusammenarbeit der Stellen mit den Interessenvertretungen für Menschen mit Behinderungen betont. Besonderheiten sind auch im Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetz zu finden. In Art. 1 Abs. 2 BayBGG wird die Gleichberechtigung sowie die volle und wirksame Teilhabe in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe beschrieben. Dies soll verdeutlichen, dass der Staat nicht allein in der Lage ist, gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen.¹⁷⁸ Der Grundsatz der ganzheitlichen Betreuung und Förderung wird in Art. 1 Abs. 3 S. 2 BayBGG betont. Bereits im Anwendungsbereich werden daher die regionalen Unterschiede bzw. Verfassungstraditionen deutlich.

Hinsichtlich des Anwendungsbereiches und der Art der Einbindung der verschiedenen Stellen durch die Landesbehindertengleichstellungsgesetze lassen sich zum Teil größere Unterschiede aufzeigen. Viele Bundesländer nehmen in Anlehnung an das BGG des Bundes eine Definition der öffentlichen Stellen/ Träger öffentlicher Gewalt vor, so z. B. § 2 Abs. 1 BremBGG, § 2 Abs. 2 HmbBGG.

In Berlin nimmt § 2 LBGG auf das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz Bezug und benennt darüber hinaus als weitere Adressaten explizit den Rechnungshof von Berlin, die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Beliehene, die Gerichte, die Behörden der Staatsanwaltschaft des Landes Berlin, den Verfassungsgerichtshof sowie das Abgeordnetenhaus von Berlin, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit ist der Anwendungsbereich im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr weit. Ein ebenfalls weitergehender Anwendungsbereich ist in Nordrhein-Westfalen in § 1 Abs. 2 BGG NRW i.V.m. § 2 IGG NRW vorgesehen. Dieser erfasst explizit u. a. auch Eigenbetriebe, Krankenhäuser des Landes und Hochschulen. Betont werden dabei auch die Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden, welche gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 BGG NRW durch Satzung alles Nähere zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen bestimmen.

¹⁷⁷ LT-Drs. 18/3817, S. 26.

¹⁷⁸ LT-Drs. 14/11230, S. 14.

Unterschiede bestehen zudem hinsichtlich der Einbeziehung von Einrichtungen, Vereinigungen und juristischen Personen des Privatrechts in den Anwendungsbereich der Landesbehindertengleichstellungsgesetze. Die Hinwirkungspflicht des Bundes ist nach § 1 Abs. 3 S. 1 BGG auf solche Akteure des Privatrechts beschränkt, an denen Träger der öffentlichen Gewalt eine unmittelbare oder mittelbar ganze oder überwiegende Beteiligung haben. Eine entsprechende Formulierung auf Landesebene findet sich im Berliner LBGG. Wenn öffentliche Stellen unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend beteiligt sind und damit der staatlichen Einflussnahme unterliegen, sollen die Ziele des Gesetzes angemessen berücksichtigt werden. Bei Minderheitsbeteiligungen besteht eine entsprechende Hinwirkungspflicht (§ 2 Abs. 2 LBGG). Solche Regelungen finden sich u. a. auch in § 2 Abs. 2 BbgBGG, § 9 Abs. 1 S. 3 HessBGG, § 2 Abs. 2 LBGG M-V oder § 1 Abs. 3 S. 1 SBGG. In Bremen wird der Anwendungsbereich mit Blick auf Gesellschafterrechte in privatrechtlich organisierte Unternehmen in § 2 Abs. 2 BremBGG ausgeweitet und konkreter beschrieben: Soweit Träger öffentlicher Gewalt mittelbar oder unmittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben können, wirken die auf Veranlassung dieser Träger entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen bei ihrer Tätigkeit darauf hin, dass die Ziele dieses Gesetzes angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollen nach § 2 Abs. 3 BremBGG die Träger der öffentlichen Gewalt darauf hinwirken, dass Leistungserbringer öffentlich-rechtlicher Leistungen die Ziele des Gesetzes berücksichtigen.

Ebenfalls konkreter beschrieben ist der Anwendungsbereich des Baden-Württembergischen Landesbehindertengleichstellungsgesetzes, welcher in Reaktion auf die Änderung des BGG des Bundes 2018 durch das Gesetz zur Änderung des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes um juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts erweitert wurde, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen. Dabei muss diese entweder überwiegend (mehr als 50%) von öffentlichen Stellen finanziert werden, ihre Leitung der Aufsicht durch öffentliche Stellen unterliegen oder mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder Aufsicht berufenen Organe durch öffentliche Stellen bestimmt worden sein (§ 2 Nr. 2 L-BGG BW). Zum anderen wurden auch Verbände, deren Mitglieder sich aus Dienststellen und sonstigen Einrichtungen oder den beschriebenen juristischen Personen zusammensetzen, mit in den Geltungsbereich nach § 2 Nr. 3 L-BGG BW aufgenommen. In Mecklenburg-Vorpommern ist bei Mehrheitsbeteiligungen der öffentlichen Stellen an juristischen Personen des privaten Rechts eine Hinwirkungspflicht auf die Beachtung der Grundzüge des Gesetzes in § 2 Abs. 2 LBGG M-V verankert.

Viele Landesgesetzgeber haben ihre Landesbehindertengesetze seit der Novellierung des BGG 2016 entsprechend angepasst. Dabei war zumeist die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 ein Grund für die Anpassungen. Daher finden sich in einigen Landesgesetzen neben der Benennung öffentlicher Stellen Verweise auf die in Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie (EU) 2016/2102 genannten öffentlichen Stellen, so z. B. in § 2 Abs. 2 Nr. 2 LIG RP, § 2 Abs. 1 Nr. 2 LBGG M-V.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Zuwendungsempfängern bestehen vor allen Dingen Unterschiede in Bezug auf die Einbeziehung von Projektförderungen. Neben der Einbeziehung der institutionellen Zuwendungsempfänger sollen in Bremen auch bei Zuwendungen im Wege der Projektförderung entsprechende Nebenbestimmungen und Vereinbarungen erlassen werden, um die Ziele des Gesetzes zu fördern (§ 2 Abs. 4 S. 2 BremBGG). In Abstufung hierzu wird bei Verwendung öffentlicher Mittel in Rheinland-Pfalz vorgesehen, dass geprüft werden soll, ob und inwieweit die Grundzüge des Gesetzes Anwendung finden können. Bei der Gewährung von Zuwendungen sollen öffentliche Stellen die Grundzüge des Gesetzes angemessen berücksichtigen (§ 6 Abs. 3 S. 1 LIG RP).

In einigen Bundesländern wird eine dem BGG des Bundes entsprechende Einschränkung mit Blick auf institutionelle Förderungen vorgenommen. Eine dem BGG des Bundes entsprechende Formulierung

wählt u. a. § 1 Abs. 3 S. 2-4 SBGG. Andere Landesbehindertengleichstellungsgesetze treffen hingegen gar keine Aussage zur Einbeziehung der Zuwendungsempfänger, z. B. in Baden-Württemberg und Bayern.

Unterscheidungen lassen sich weiterhin mit Blick auf die Einbeziehung der Kommunen finden. Nach § 1 Abs. 2 BGG sollen die Träger der öffentlichen Gewalt im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereichs die Ziele des Gesetzes aktiv fördern und bei der Planung von Maßnahmen beachten. Gleiches gilt für Landesverwaltungen, einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen. Ähnlich dem BGG des Bundes findet daher z. B. in § 2 BbgBGG eine Abstufung der Verantwortlichkeiten statt. Direkt gilt das Gesetz für das Land, die Gemeinden, die Gemeindeverbände sowie für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Eine hierbei kritisch hervorzuhebende Bestimmung der verantwortlichen Träger findet sich in § 9 Abs. 1 HessBGG. Die dort benannten Akteure haben aktiv auf das Erreichen der Ziele des Gesetzes hinzuwirken. Kommunale Gebietskörperschaften haben die Ziele bei Umsetzung ihrer Planungen und Maßnahmen nur zu beachten (§ 9 Abs. 1 S. 2 HessBGG). Demnach sind Kommunen nicht im gleichen Maße zur Umsetzung verpflichtet wie Landesbehörden. Dies ist u. a. dann problematisch, wenn Kommunalbehörden an der Umsetzung von Bundesrecht mitwirken. Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG ist ein unmittelbarer Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden und die Gemeindeverbände unzulässig. Kommunen wirken u. a. an der Umsetzung des Bundesrechts mit, wenn sie als untere Landesbehörde, weisungsgebunden gegenüber den übergeordneten Landesbehörden, die Bundesgesetze vollziehen. Wenn das Land den Kommunen entsprechende Aufgaben zuweist, ist diese Aufgabenübertragung nur bei Regelung eines finanziellen Ausgleichs zulässig.¹⁷⁹ In Art. 9 Abs. 1 S. 1 BayBGG werden die Gemeinden und Gemeindeverbände sogar explizit aus dem Regelungsbereich ausgenommen. In § 1 Abs. 2 S. 3 SächsInklusG werden neben Gemeinden auch Landkreise und Formen kommunaler Zusammenarbeit aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen. Dies ist problematisch, da der erste Kontakt zu Behörden oftmals auf der Ebene der Kommunen aufgenommen wird und gerade hier ein barrierefreier Zugang sichergestellt werden müsste. Zum anderen hat dies auch mittelbaren Einfluss auf die Umsetzung von Bundesrecht durch Kommunen, da diese weder durch das BGG des Bundes noch durch die Landesbehindertengleichstellungsgesetze an entsprechende Grundsätze und Regeln gebunden sind und somit die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in diesen Bereichen gefährdet ist.

In der Gesamtschau lässt sich feststellen, dass die Landesbehindertengleichstellungsgesetze sich hinsichtlich ihrer Einbeziehung der Träger der öffentlichen Gewalt, nicht nur dem Wortlaut nach, unterscheiden. Zum einen werden in der unterschiedlichen Benennung der Verantwortungsträger die unterschiedlichen Strukturen der Bundesländer deutlich. Zum anderen ist die Reichweite des Gesetzes mit Blick auf die einzelnen Akteure unterschiedlich. So beziehen einige Bundesländer sämtliche öffentliche Stellen ein, z. B. § 2 Abs. 2 Nr. 2 LIG RP. Einige Ländergleichstellungsgesetze nehmen weiterhin die Gerichte und/oder die Staatsanwaltschaften bezüglich ihres Handelns als Verwaltungsbehörde in vergleichbaren Normen mit in den Anwendungsbereich (§ 2 Nr. 1 LBGG BW BGG, § 1 Abs. 2 BGG NRW).

¹⁷⁹ Entsprechende Regelungen zur Konnexität sehen alle Landesverfassungen vor; vgl. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2022, Art. 84 Rz. 28.

2.4.1.4 Handlungsempfehlungen

In Umsetzung des Artikel 9 UN-BRK wäre eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des BGG sinnvoll. So könnte der weitere Anwendungsbereich des § 12 BGG, der bislang nur für die Gestaltung barrierefreier Informationstechnik gilt, auf sämtliche Verpflichtungen des BGG ausgeweitet werden.

Gleichzeitig ist die Einbeziehung der projektgeförderten Zuwendungsempfänger geboten. Der bisherige generelle Ausschluss der Projektförderungen könnte damit begründet sein, dass der Zuwendungsgeber weniger Einfluss auf die Verwendung nehmen kann oder dass die Förderzeiträume oftmals erheblich kürzer sind. Mindestens sofern das Projekt aber eine bestimmte Dauer oder Förderungssumme überschreitet, sollten Empfänger von Projektförderung ebenfalls zur Einhaltung des BGG verpflichtet werden. Gerade auch in diesem Kontext ist Barrierefreiheit zu fördern und eine Unterscheidung zwischen Zuwendungsempfängern nicht sinnvoll. In einigen Ländern ist diese Einbeziehung bereits im entsprechenden Landesrecht vorgesehen. Auf deren Erfahrungswerte könnte an dieser Stelle zurückgegriffen werden.

In einzelnen Ländern werden Kommunen, wenn sie Bundesrecht ausführen, weder durch das BGG des Bundes noch durch das jeweilige Landesbehindertengleichstellungsgesetz an die entsprechenden Grundsätze gebunden. Diese Lücke kann durch das BGG des Bundes aufgrund von Art. 84 GG nicht geschlossen werden. Es verdeutlicht die Notwendigkeit einer entsprechenden Abstimmung von Bund und Ländern, um hier eine gleichwertige Umsetzung der UN-BRK zu gewährleisten.

2.4.2 Behinderungsbegriff (§ 3 BGG)

2.4.2.1 Behinderungsbegriff vor und nach der Novelle

Gemäß § 3 S. 1 BGG sind Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Als langfristig gilt dabei gemäß § 3 S. 2 BGG ein Zeitraum, der mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert.

Vor der Novellierung des BGG lautete § 3 BGG: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“

Diese Definition von Behinderung stimmte inhaltlich weitgehend mit der sozialrechtlichen Definition in § 2 Abs. 1 S. 1 SGB IX a.F.,¹⁸⁰ die zum 01.01.2018 durch das Bundesteilhabegesetz ebenfalls reformiert wurde, überein.¹⁸¹ Ebenso stimmen die Definitionen heute weitgehend überein. Allerdings wird in § 3 BGG auf die Formulierung in § 2 Abs. 1 S. 2 SGB IX, wonach eine Beeinträchtigung nach S. 1 vorliegt, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht, verzichtet.

¹⁸⁰ In der Fassung von Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046.

¹⁸¹ § 2 Abs. 1 SGB IX lautet: „Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht. Menschen sind von Behinderung bedroht, wenn eine Beeinträchtigung nach Satz 1 zu erwarten ist.“

In den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder orientiert sich der Begriff der Behinderung nach neueren Reformen stärker am Behinderungsbegriff der UN-BRK und stimmt folglich überwiegend¹⁸² mit dem Behinderungsbegriff des § 3 BGG überein. Nordrhein-Westfalen regelt eine Definition des Behinderungsbegriffs in seinem Inklusionsgrundsatzgesetz, nicht in seinem Behindertengleichstellungsgesetz.

2.4.2.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Mit der Novellierung des BGG sollte § 3 BGG an Art. 1 S. 2 UN-BRK angepasst werden. Der Behinderungsbegriff wurde übereinstimmend mit den bereits vorher reformierten Behindertengleichstellungsgesetzen von Sachsen-Anhalt und Brandenburg formuliert. Damit wurde die Empfehlung aus dem Evaluationsbericht¹⁸³ aufgegriffen. Weiterhin wurde der in den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands¹⁸⁴ vom 13.05.2015 ausgesprochenen Empfehlung¹⁸⁵ nachgegangen, wonach die gesetzliche Definition von Behinderung auf Bundes- wie auch auf Länderebene im Recht und in den Politikkonzepten überarbeitet werden sollte, mit dem Ziel, sie mit den allgemeinen Prinzipien und Bestimmungen des Übereinkommens in Einklang zu bringen, insbesondere in Bezug auf Fragen der Nichtdiskriminierung und den vollständigen Übergang zu einem menschenrechtsbasierten Modell.¹⁸⁶

Durch die Neufassung in § 3 BGG sollte Rechtsklarheit erreicht werden und das Bewusstsein für das Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK geschärft werden.¹⁸⁷ Zwar war es auch zuvor bereits möglich, den Behinderungsbegriff im Lichte von Art. 1 S. 2 UN-BRK auszulegen, dies setzte jedoch die Kenntnis dieses Behinderungsbegriffes bei den Rechtsanwenderinnen und -anwendern voraus, welche häufig nicht vorhanden war.¹⁸⁸

Gemäß Art. 1 UAbs. 2 UN-BRK zählen zu den Menschen mit Behinderungen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in der Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Die Formulierung verdeutlicht, dass der Begriff der Behinderung nicht abschließend definiert wurde, sondern bewusst als offen und sich entwickelnd angelegt wurde (dynamischer Behinderungsbegriff).¹⁸⁹ Der Behinderungsbegriff wird somit nicht als ein fest definiertes Konzept verstanden, sondern vielmehr ist dieser von gesellschaftlichen Entwicklungen abhängig.¹⁹⁰ Dies bestätigt auch die Präambel zur UN-BRK (lit. e), die hierzu ausführt, dass sich das Verständnis von Behinderung ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und

¹⁸² Der Behinderungsbegriff der Behindertengleichstellungsgesetze von Thüringen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Niedersachsen und Hessen gleicht bis auf den Zusatz der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe dem des § 3 BGG. Der Behinderungsbegriff des Behindertengleichstellungsgesetzes von Baden-Württemberg, der auch den zuvor genannten Zusatz enthält, nennt jedoch das Merkmal der Langfristigkeit nicht. Das Merkmal der Langfristigkeit wird auch nicht im Behinderungsbegriff des Behindertengleichstellungsgesetz von Brandenburg genannt. Der Behinderungsbegriff der Behindertengleichstellungsgesetze von Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein stellt weiterhin auf das Merkmal des alterstypischen Gesundheitszustandes ab. Das Land Bayern verzichtet in seinem Behinderungsbegriff auf das Merkmal der einstellungs- und umweltbedingten Barrieren und spricht von „von außen einwirkenden Barrieren“. Das Land Berlin spricht von „intellektuellen“ statt von „geistigen“ Beeinträchtigungen.

¹⁸³ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 439 f., S. 498.

¹⁸⁴ BMAS, Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2011.

¹⁸⁵ CRPD/C/DEU/CO/1, S. 2, Nr. 8 lit. a.

¹⁸⁶ BT-Drs. 18/7814, S. 20.

¹⁸⁷ Ebd. S. 33 f.

¹⁸⁸ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 498.

¹⁸⁹ Roller, NZS 2019, S. 368 (S. 370); Bechtolf, ZESAR 3/2018, S. 118 (S. 119).

¹⁹⁰ BT-Drs. 16/10808, S. 47; Roller, NZS 2019, S. 368 (S. 370); Bechtolf, ZESAR 3/2018, S. 118 (S. 119).

umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.

Dieser Behinderungsbegriff geht auf das bio-psycho-soziale Behinderungsmodell der ICF zurück. Danach entsteht eine Behinderung durch die negative Wechselwirkung zwischen einem Gesundheitsproblem und Kontextfaktoren, welche die Teilhabe erschwert.¹⁹¹ Nach diesem Verständnis von Behinderung kommt es somit nicht nur darauf an, ob eine gesundheitliche Beeinträchtigung vorliegt, sondern vor allem darauf, welche Auswirkungen diese Beeinträchtigung in Wechselwirkung mit den Kontextfaktoren (Umweltfaktoren und personenbezogene Faktoren) hat.¹⁹² Behinderung wird nicht monokausal, sondern als Ergebnis der Wechselwirkung zwischen Gesundheitsproblemen und den personen- und umweltbezogenen Kontextfaktoren verstanden.¹⁹³

2.4.2.3 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

In der Literatur wird der Behinderungsbegriff gemäß § 3 BGG seit der Novellierung des BGG wenig thematisiert. Ebenso sind keine Urteile bekannt, die sich konkret auf die Regelung des § 3 BGG beziehen.

Fraglich ist, ob die Neufassung des Behinderungsbegriffs zu einer verbesserten Kenntnis und Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beigetragen hat und die gesetzgeberischen Ziele entsprechend erreicht worden sind.

Zunächst fällt auf, dass mit der Novellierung des § 3 BGG keine vollständige Anpassung an Art. 1 S. 2 UN-BRK vorgenommen wurde, was in der Literatur¹⁹⁴ und von Verbänden¹⁹⁵ kritisiert wird. So sind von § 3 S. 1 BGG Beeinträchtigungen umfasst, die Menschen in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Gemäß Art. 1 UAbs. 2 UN-BRK ist das Ziel aber die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft.

Das Merkmal der Gleichberechtigung ist zwar völkerrechtskonform dahin auszulegen, dass voll wirksamer Schutz zu gewährleisten ist,¹⁹⁶ jedoch sieht das Forum behinderter Juristinnen und Juristen in der textlichen Beschränkung auf die gleichberechtigte Teilhabe die Gefahr, dass lediglich die formale und nicht die materielle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen angestrebt wird.¹⁹⁷ Teilhabe einschränkungen ergeben sich häufig gerade durch formale Gleichberechtigung (Rechtsanwendungsgleichheit). Letztendlich geht es in der UN-BRK aber um materielle Gleichberechtigung und die tatsächliche Überwindung von Zugangsbarrieren,¹⁹⁸ wozu besondere (Förder-)Maßnahmen ergriffen werden müssen,¹⁹⁹ um die gleiche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen (siehe Abschnitt 2.4.3.1).

Von der Monitoring-Stelle UN-BRK²⁰⁰ wird zudem die in § 2 Abs. 1 SGB IX und § 3 S. 2 BGG genannte Sechs-Monats-Frist kritisiert, da sich die Regelungen im Vergleich zur UN-BRK bezüglich der

¹⁹¹ Welti, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behinderung, Rz. 5.

¹⁹² Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 135.

¹⁹³ BT-Drs. 18/9522, S. 227; Banafsche, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenrechtskonvention, Rz. 14 f.

¹⁹⁴ Z. B. Frehe, DF-Beitrag D27-2016.

¹⁹⁵ U. a. A-Drs. 18(11)599, S. 8; A-Drs. 18(11)599, S. 12, A-Drs. 18(11)599, S. 33.

¹⁹⁶ Schmitt, NZS 2018, S. 247 (S. 250).

¹⁹⁷ FbJJ, Vorschläge zur Verwirklichung der UN-BRK, 2019, S. 4.

¹⁹⁸ Frehe, DF-Beitrag D27-2016.

¹⁹⁹ Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, 2010, S. 201 ff.

²⁰⁰ A-Drs. 18(11)599, S. 90.

zeitlichen Komponente unterscheiden. Während Art. 1 S. 2 UN-BRK eine langfristige²⁰¹ Beeinträchtigung fordert, setzen die nationalen Regelungen eine Abweichung voraus, die mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert. Die voraussichtliche Dauer der Beeinträchtigung von sechs Monaten entspricht dem früher in § 3 Abs. 1 S. 2 Schwerbehindertengesetz und § 4 der Eingliederungshilfverordnung als nicht nur vorübergehend festgelegten Zeitraum. Dieser schließt vorübergehende Störungen aus.²⁰² Hiermit ist anders als bei dem Behinderungsbegriff der UN-BRK eine feste zeitliche Grenze vorgegeben.²⁰³

Bislang wurde nicht abschließend geklärt, ob die Sechs-Monats-Frist eine zulässige Konkretisierung oder eine unzulässige Begrenzung des Behinderungsbegriffs darstellt. Im Verständnis der UN-BRK kann jedoch aus jeder langfristigen Beeinträchtigung eine Behinderung entstehen, auch wenn sie nicht sechs Monate andauert.²⁰⁴ Auch der EuGH verzichtet in seinen Entscheidungen²⁰⁵ angesichts der Behinderungsdefinition auf die Festlegung eines starren Mindestzeitraums für die Beeinträchtigung, gleichwohl erkennt er jedoch das Merkmal der Langfristigkeit an und führt an, diese sei objektiv anhand medizinischer und wissenschaftlicher Tatsachen festzustellen.²⁰⁶ In der ersten Evaluation des BGG wurde zudem bereits herausgestellt, dass es für die Schaffung einer zugänglichen Umwelt nicht darauf ankommen kann, wie lange jemand am Zugang behindert werde.²⁰⁷ Barrieren können auch bei kürzeren Gesundheitseinschränkungen gleichermaßen für die Teilhabe hinderlich sein.²⁰⁸

Für eine zulässige Konkretisierung spricht hingegen eine einheitliche Rechtsanwendung sowie das Interesse der Beteiligten an prognostizierbaren Entscheidungen.²⁰⁹ Weiterhin wird in der Literatur angeführt, dass ein zeitmäßiger Aspekt nicht gänzlich vermeidbar sei, da sich sonst der Begriff der Behinderung nicht vom Krankheitsbegriff abgrenzen lasse.²¹⁰

Folglich ist die Sechsmonatsgrenze nicht starr zu verstehen. Dies wurde auch im ersten Evaluationsbericht festgestellt. Danach soll die zeitliche Komponente lediglich einen Anhaltspunkt darüber bieten, wann eine Beeinträchtigung längerfristig besteht. Die Begrenzung steht nicht im Widerspruch zur „Langfristigkeit“ nach Art. 1 S. 2 UN-BRK, sondern konkretisiert diese.²¹¹

Zudem sollte das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass auch ältere, beispielsweise demenzerkrankte oder pflegebedürftige Menschen unter den Behinderungsbegriff des § 3 BGG fallen. Gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 SGB IX liegt eine Beeinträchtigung nach S. 1 vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht. Ungeachtet der Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich bei der Bestimmung eines alterstypischen Zustandes ergeben, ist die Begrenzung auf eine Abweichung vom alterstypischen Gesundheitszustand, wie in § 2 Abs. 1 SGB IX gefordert, nicht mit den Grundsätzen der UN-BRK in Einklang zu bringen.²¹² Auch alterstypische Gesundheitsbeeinträchtigungen können zu beträchtlichen Teilhabebeeinträchtigungen führen.²¹³ Bereits im ersten Evaluationsbericht wurde festgestellt, dass eine solche Einengung des Behinderungsbegriffs ungeeignet ist, da es für die Schaffung einer zugänglichen Umwelt nicht

²⁰¹ Zum Merkmal der Langfristigkeit EuGH v. 01.12.2016, C-395/15, EU:C:2016:917, Rz. 49 ff.

²⁰² BT-Drs. 18/9522, S. 227.

²⁰³ Joussem, in: Dau/Düwell/Joussem/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 2 Rz. 9.

²⁰⁴ BT-Drs. 18/10523, S. 51.

²⁰⁵ EuGH v. 11.04.2013, C-335/11, C-337/11 EU:C:2013:222; EuGH v. 01.12.2016, C-395/15, EU:C:2016:917.

²⁰⁶ EuGH v. 01.12.2016, C-395/15, EU:C:2016:917, Rz. 51.

²⁰⁷ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 435.

²⁰⁸ Welte, in: Deinert/Welte/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behinderung, Rz. 18; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 137.

²⁰⁹ Schmitt, NZS 2018, S. 247 (S. 249).

²¹⁰ Ebd.; Aligbe, Einstellungs- und Eignungsuntersuchungen, 2021, Rz. 787.

²¹¹ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 439.

²¹² Frehe, DF-Beitrag D27-2016; Schmitt, NZS 2018, S. 247 (S. 249).

²¹³ Vgl. Bieritz-Harder, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie, SGB XII, 2020, Eingliederungshilfe, Rz. 5; Fuchs, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 2 Rz. 22b.

relevant ist, ob die Zugangsschwierigkeiten altersbedingt sind.²¹⁴ Hierauf reagierte der Gesetzgeber und strich mit der Novellierung des BGG 2016 den Bezug auf den für das Lebensalter typischen Zustand in § 3 BGG.

In § 2 Abs. 1 S. 2 SGB IX ist das Merkmal des altersentsprechenden Gesundheitszustands jedoch weiterhin enthalten, was den Zugang zu Teilhabeleistungen für ältere Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen erschweren könnte. Zwar hat auch der Gesetzgeber mittlerweile erkannt, dass Pflegebedürftigkeit nicht als alterstypischer Zustand gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 SGB IX gilt und pflegebedürftige Menschen daher auch nicht generell von Teilhabeleistungen ausgeschlossen werden dürfen.²¹⁵ Gleichwohl wurde in den Beschlussempfehlungen zum BTHG verdeutlicht, dass ein Bedarf an Eingliederungshilfeleistungen vorrangig bei jüngeren Menschen mit Behinderungen bestehe. Bei älteren Menschen mit Behinderungen seien hingegen Pflegebedarfe vorrangig.²¹⁶ Ältere Menschen und Ihre Teilhabe sollten im behindertenpolitischen Kontext und im öffentlichen Bewusstsein verstärkt berücksichtigt werden. Hilfreich könnte die Ergänzung der Normen in § 1 SGB XI und in § 61 SGB XII um eine Formulierung sein, wonach pflegebedürftige Menschen auch behindert i.S.d. § 2 Abs. 1 SGB IX und § 3 BGG sind und die Vorschriften zur Rehabilitation und Teilhabe sowie zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entsprechend auch in diesen Leistungsbereichen gelten sollen.

Durch die Novellierung von § 3 BGG sollte insbesondere das Bewusstsein für das Verständnis von Behinderung i.S.d. UN-BRK geschärft werden (s.o.). Im Rahmen der quantitativen Befragungen in der ersten Evaluation 2014 wurden Behördenbeschäftigte gebeten, Begriffe anzugeben, die sie mit dem Behinderungsbegriff assoziieren. Festgestellt wurde, dass am häufigsten offenbar sichtbare Behinderungen genannt wurden. Geistige Behinderungen wurden erst an fünfter Stelle genannt und der Umstand des behindernden Umfeldes wurde am wenigsten mit dem Behinderungsbegriff verbunden.²¹⁷ Auch in den aktuellen quantitativen Befragungen wurden Behördenbeschäftigte gebeten, anzugeben, welche der vorgegebenen Formen von Beeinträchtigungen sie mit dem Behinderungsbegriff assoziieren. Die Auswertung hat ergeben, dass am häufigsten körperliche Beeinträchtigungen, die sich oftmals den sichtbaren Behinderungen zuordnen lassen, genannt wurden. Psychische Beeinträchtigungen wurden im Vergleich mit einer Differenz von 25 Prozentpunkten seltener in Relation zum Behinderungsbegriff gebracht. Umwelt- und einstellungsbedingte Barrieren wurden noch seltener mit dem Begriff der Behinderung assoziiert (siehe Abbildung 13). Hieraus lässt sich schließen, dass ein soziales Verständnis von Behinderungen in den Behörden noch nicht vollumfänglich erreicht wurde und geistige sowie psychische Beeinträchtigungen in der Praxis weiterhin nicht umfassend berücksichtigt werden.

Auch die interviewten Personen aus Verbänden und Institutionen bezweifeln eher, dass sich durch die begriffliche Anpassung bereits Änderungen in der Behördenpraxis ergeben haben. Ein Bewusstseinswandel könne nur langfristig erreicht werden. Um das Bewusstsein für das Verständnis von Behinderung zu schärfen und insbesondere zu vergegenwärtigen, dass Behinderung erst durch Barrieren zustande kommt, sollten für Behördenbeschäftigte Schulungsangebote bezüglich der unterschiedlichen Arten von gesundheitlichen Beeinträchtigungen und den damit einhergehenden Barrieren zur Verfügung gestellt werden.

²¹⁴ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 435 f.

²¹⁵ BT-Drs. 18/9522, S. 227.

²¹⁶ BT-Drs. 18/10523, S. 60; zur umfassenden Kritik dazu: Rosenow, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 103 Rz. 5 ff.

²¹⁷ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 90 f., S. 361.

Die erste Evaluation des BGG hat zudem ergeben, dass Menschen mit geistigen und seelischen Beeinträchtigungen faktisch nicht hinreichend vom BGG erfasst wurden.²¹⁸ Die im Rahmen der aktuellen Evaluation geführten Interviews haben gezeigt, dass es in diesem Bereich insbesondere durch die Einführung der Regelung zur Leichten Sprache zwar graduelle Verbesserungen gegeben hat, aber auch weiterhin Verbesserungspotentiale bestehen. So wurde von Seiten der interviewten und befragten Personen aus Verbänden häufig angeführt, dass Behörden häufig noch nicht ausreichend auf die besonderen Belange von Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen eingehen. Diese belegen, dass Behörden für Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen weniger barrierefrei sind als für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen. Da die Bedarfe für den genannten Personenkreis sehr unterschiedlich sind, ist es von großer Bedeutung, dass Behördenbeschäftigte angemessene Vorkehrungen im Einzelfall treffen, um auf die individuellen Bedarfe der Betroffenen einzugehen. Genannt wurden in einem Interview beispielsweise die Durchführung eines Einzel-Assessments anstelle eines Gruppen-Assessments oder die Durchführung von Gesprächen mit Menschen mit Autismus in möglichst reizarmen Räumen. Die Frage, welche Anpassungen notwendig sind, kann nur einzelfallbezogen beantwortet werden. Die Behördenmitarbeitenden sollten diese Bedarfe im Einzelfall erfragen.

2.4.3 Benachteiligungsverbot

2.4.3.1 Benachteiligungsverbot in § 7 BGG

2.4.3.1.1 Anliegen und Regelungsinhalt der Norm

§ 7 Abs. 1 BGG beinhaltet das Benachteiligungsverbot für Träger öffentlicher Gewalt, welches bis zur Novellierung des BGG im Jahr 2016 in § 7 Abs. 2 BGG geregelt war.²¹⁹ Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 BGG darf ein Träger öffentlicher Gewalt Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen. Damit wird das verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im einfachen Recht umgesetzt und konkretisiert.²²⁰ Neben Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG bilden auf übergeordneter Ebene insbesondere das EU-Recht (u. a. Art. 20 ff. EU-GRC, RL 2000/78/EG) sowie auf völkerrechtlicher Ebene die EMRK (Art. 14 EMRK und Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls) und die UN-BRK (insbesondere Art. 5 UN-BRK) einen wichtigen Bezugsrahmen.

2.4.3.1.2 Anwendungsbereich

Dem Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbots nach § 7 Abs. 1, 2 BGG unterliegen Träger der öffentlichen Gewalt i.S.d. § 1 Abs. 1a BGG. Umfasst sind auch die Sozialleistungsträger i.S.d. § 12 SGB I, sofern sie der Bundesverwaltung zuzuordnen sind. Bis zur Einführung der Legaldefinition in § 1 Abs. 1a BGG richtete sich § 7 Abs. 1 BGG mit seinem Verweis auf § 1 Abs. 2 BGG a.F. auch an Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesrecht. Im Zuge der Gesetzesänderung wurde dieser Normverweis gestrichen, sodass § 7 BGG lediglich Träger der öffentlichen Gewalt des Bundes umfasst. Auf diese Problematik geht auch das für die Schlichtungsstelle erstellte Gutachten von Welte/Frankenstein/Hlava ein. Es kommt zu dem Schluss, dass u. a. ein Blick auf die Gesetzgebungsmaterialien²²¹ bestätigt, dass eine Herausnahme der Landesbehörden aus dem § 7 BGG nicht gewollt war, sodass hier von einem Gesetzgebungsversehen auszugehen ist. Folglich sind

²¹⁸ Ebd.: S. 498 f.; Hlava/Ramm/Welte, SozSich 2016, S. 120 (S. 121).

²¹⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 34.

²²⁰ Dau, in: Dau/ Düwell/ Joussen/ Luiik, LPK-SGB IX, 2022, § 7 BGG Rz. 3; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 1.

²²¹ Vgl. BT-Drs. 19/2072, S. 28.

Träger der Landesverwaltung fortwährend an § 7 BGG gebunden.²²² Zwar kann die planwidrige Regelungslücke im Wege einer analogen Anwendung geschlossen werden,²²³ allerdings würden ein expliziter Verweis und eine Anpassung der Norm Rechtssicherheit schaffen.

2.4.3.1.3 Benachteiligungsbegriff

Zentraler Begriff des BGG, der insbesondere in § 7 geregelt wird, ist „Benachteiligung“. Es wird im BGG jedoch weder eine Unterscheidung zwischen den Bezeichnungen „Benachteiligung“ im Gegensatz zu „Diskriminierung“, wie im Unionsrecht (z. B. RL 2000/78/EG),²²⁴ noch eine Unterscheidung zwischen „Benachteiligung“ und „zulässiger unterschiedlicher Behandlung“, wie aus nationalem Antidiskriminierungsrecht (z. B. §§ 8 ff. AGG) bekannt, vorgenommen. Die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder²²⁵ treffen jedoch teilweise diese Differenzierung. Dass diese im BGG fehlt, ist unter dem Aspekt bemerkenswert, dass der Gesetzgeber bei Erlass des AGG noch die Bedeutung der unterschiedlichen Begrifflichkeiten hervorhob.²²⁶ Die Legaldefinition in § 7 Abs. 1 S. 2 BGG wie auch das Ziel nach § 1 Abs. 1 BGG machen jedoch deutlich, dass dieser Begriff i.S.e. materiellen, wirklichen Benachteiligung, also wie „Diskriminierung“ im Unionsrecht bzw. „Benachteiligung“ im AGG, zu verstehen ist. Das BGG gibt damit grundlegende Differenzierungen des Antidiskriminierungsrechts nur verkürzt wieder. Zudem fehlt dem BGG damit bereits hier ein transparenter Anknüpfungspunkt für eine mögliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung. Es bedarf einer Angleichung des BGG an das AGG.

Eine Benachteiligung liegt nach der derzeitigen Regelung in § 7 Abs. 1 S. 2 BGG vor, wenn Menschen mit und ohne Behinderungen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch Menschen mit Behinderungen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden. Der Begriff „gleichberechtigte Teilhabe“ darf nicht im formellen Sinne verstanden werden. Nach dem Konzept der formellen Gleichheit ist Gleiches formell gleich zu behandeln, das heißt, dass Rechts- und Handlungsnormen auf alle Menschen ungeachtet ihrer persönlichen Eigenschaften gleich angewandt werden (Rechtsanwendungsgleichheit).²²⁷ Formale Gleichbehandlung kann bei bestimmten Personengruppen Ungleichheiten sogar noch verschärfen. Das Konzept der materiellen Gleichheit hingegen nimmt gerade die Differenzen, die zwischen verschiedenen Personengruppen bestehen können, in den Blick und konzentriert sich auf das tatsächliche Ergebnis der Gleichbehandlung. Dieses Konzept unterliegt auch der UN-BRK.²²⁸ Die im BGG und in der UN-BRK enthaltenen Mechanismen der angemessenen Vorkehrungen (§ 7 Abs. 2 BGG) und positiven Maßnahmen (§ 7 Abs. 3 BGG) dienen gerade dem Ausgleich von Ungleichheiten aufgrund der Behinderung und der Herstellung materieller Gleichheit.²²⁹

Das Benachteiligungsverbot bezieht sich einerseits auf das Verwaltungsverfahren (formelles Recht) und andererseits auf die Gestaltung und den Inhalt von Rechten (materielles Recht). Nach den Umfrageergebnissen bestehen Barrieren für Menschen mit Behinderungen sehr häufig in komplizierten Behördenverfahren (siehe Abbildung 16). Die geführten Interviews zeigen dabei weitere Probleme, wie Kommunikationsschwierigkeiten, zu strenge Fristen verbunden mit Sanktionen und allgemein häufig negative Erfahrungen mit Behörden, die den Kontakt und erneute

²²² Welte/Frankenstejn/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 45 f.; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 2.

²²³ Welte/Frankenstejn/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 46.

²²⁴ Generalanwältin Kokott, Schlussantrag zu EuGH v. 14.03.2017, C-157/15, G4S, EU:C:2017.203, Rz. 65.

²²⁵ U. a. in § 6 Abs. 1 LGBG; § 3 Abs. 2 BbgBGG; § 2 Abs. 1 BGG NRW.

²²⁶ BT.-Drs. 16/1780, S. 30.

²²⁷ Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, 2010, S. 198.

²²⁸ Ebd.: S. 201.

²²⁹ Ebd.: S. 202 ff.

Antragsstellung meiden lassen. Bereits die Entscheidung des UN-Fachausschusses im Fall Gröninger hat deutlich darauf hingewiesen, dass ein komplexes Behördenverfahren (in dem Fall durch die Bundesagentur für Arbeit) eine Benachteiligung im Sinne von Art. 5 UN-BRK sein kann.²³⁰ In § 7 Abs. 1 BGG sollte deutlicher hervorgehoben werden, dass das Benachteiligungsverbot sowohl im Verwaltungsverfahren als auch materiell rechtlich zu beachten ist. Das betrifft insbesondere Beratung, Amtsermittlung, Bearbeitungsdauern, Fristen und Mitwirkungspflichten.²³¹

2.4.3.1.4 Unmittelbare und mittelbare Benachteiligung

Nach § 7 Abs. 1 S. 2 BGG sind sowohl unmittelbare als auch mittelbare Beeinträchtigungen vom Benachteiligungsverbot umfasst, wobei eine Definition fehlt. Damit bleibt es der Rechtsanwendung im Einzelfall überlassen, festzustellen, wann die jeweilige Benachteiligung vorliegt. Dies wurde nicht nur vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge²³², sondern bereits im ersten Evaluationsbericht²³³ kritisiert. Eine Änderung der Norm bei der Novellierung 2016 blieb allerdings aus. Die Begriffe sind im europäischen (Art. 2 Abs. 2 RL 2000/78/EG) und nationalen (§ 3 Abs. 1, 2 AGG) Antidiskriminierungsrecht klar und übereinstimmend definiert. Damit lässt sich zwar für das BGG, das in diesem Lichte ausgelegt werden muss, eine eindeutige Definition ableiten, allerdings verbleibt Unsicherheit für die Rechtsanwendung. Intransparente Normen führen zu Unklarheiten in der Umsetzung, zumal die begriffliche Differenzierung insbesondere verdeutlichen soll, dass auch indirekte, weniger offensichtliche Benachteiligungen erfasst sind.²³⁴ Zur Formulierung einer präziseren Regelung bietet sich eine Orientierung sowohl an der entsprechenden Regelung des AGG²³⁵ als auch an der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie²³⁶ an. Ein einheitliches Verständnis in diesen Regelungsbereichen würde der Rechtsanwendung helfen, insbesondere dort, wo bei der Ausgestaltung öffentlicher Dienstleistungen Staat und Private zusammenwirken, sodass öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Diskriminierungsverbote zum gleichen Sachverhalt gelten. Ebenso ist der Gleichklang von BGG und AGG wichtig für öffentliche Arbeitgeber, die an beide Regelungen gebunden sind.

Nach dem Regelungskreis des AGG knüpft bei einer unmittelbaren Benachteiligung die benachteiligende Wirkung direkt an das Merkmal Behinderung an (vgl. § 3 Abs. 1 AGG, Art. 2 Abs. 2 lit. a RL 2000/78 EG),²³⁷ beispielsweise, wenn Menschen mit Behinderungen der Zugang zu einer Arztpraxis oder zu einer anderen Einrichtung verwehrt wird.²³⁸

Eine mittelbare Benachteiligung liegt vor, wenn scheinbar neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Menschen mit Behinderungen in besonderer Weise benachteiligen, vgl. § 3 Abs. 2 AGG, Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2000/78 EG.²³⁹ Die Benachteiligung ist dann nicht das Ziel, sondern die (teilweise auch ungewollte) Folge.²⁴⁰ Beispiele hierfür sind das Verbot der Mitnahme von Tieren in Arztpraxen oder Krankenhäuser, wodurch Menschen, die auf Assistenzhunde angewiesen sind, mittelbar benachteiligt werden²⁴¹ und klinische Erfolgsaussichten als Triage- oder Priorisierungskriterium in der

²³⁰ CRPD/C/D/2/2010, 2014; Nebe/Giese, RP Reha 2015, S. 55.

²³¹ Ausführlich Welte/Frankensteiner/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 59 ff.

²³² DV, Stellungnahme, 2015, S. 5.

²³³ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 444.

²³⁴ BT-Drs. 12/6323 S. 11.

²³⁵ § 3 Abs. 1, Abs. 2 AGG.; DV, Stellungnahme, 2015, S. 5.

²³⁶ Art. 2 Abs. 2 a, b RL 2000/78/EG.

²³⁷ Aichele/Althoff, in: Welke, UN-BRK, 2012, S. 106 Rz. 13; Banafsche, in: Deinert/Welte/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenrechtskonvention, Rz. 20; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 79; Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio//Wenckebach, AGG, 2019, § 3 Rz. 3 f.

²³⁸ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 79.

²³⁹ Aichele/Althoff, in: Welke, UN-BRK, 2012, S. 106 Rz. 13; Banafsche, in: Deinert/Welte/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenrechtskonvention, Rz. 20; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 79.

²⁴⁰ BVerfG v. 28.01.1992, 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 und 10/91 Rz. 53.

²⁴¹ BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 79 f.

medizinischen Versorgung, wenn Menschen mit Behinderungen wegen ihrer Behinderung eine schlechtere Erfolgsaussicht zugeschrieben wird.²⁴²

2.4.3.1.5 Ohne zwingenden Grund

Als Rechtfertigungsgründe, die eine Benachteiligung ausschließen, sind in § 7 Abs. 1 S. 2 BGG „zwingende Gründe“ genannt. Damit sollte der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG Rechnung getragen werden, wonach eine rechtliche Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen nur dann zulässig ist, wenn zwingende Gründe dafür vorliegen.²⁴³ Kritisch ist, dass der Rechtfertigungsmaßstab damit unklar formuliert ist, was dadurch verstärkt wird, dass der Norm unterschiedliche Rechtfertigungsanforderungen im Fall einer unmittelbaren bzw. mittelbaren Benachteiligung fremd sind, anders als z. B. im Unionsrecht (Art. 2 Abs. 2 lit b, Art. 4 RL 2000/78/EG) und im AGG (§ 3 Abs. 1, 2 AGG). Der Wortlaut des BGG sieht damit anders formulierte Voraussetzungen an die Rechtfertigung vor, was dem Ziel der rechtssicher umfassenden Verhinderung von Benachteiligung (§ 1 Abs. 1 BGG) nicht dienlich ist.

Dieses Regelungsdefizit steht im Zusammenhang damit, dass das BGG keine Definition einer gerechtfertigten Benachteiligung kennt (siehe Abschnitt 2.4.3.1.3). Die undifferenzierte und verkürzte Rechtfertigungssystematik bedarf einer präzisen Nachschärfung und Angleichung der Vorschriften zwischen BGG und AGG. Diese Forderungen werden auch durch die Ergebnisse der Befragung gestärkt. Mitglieder der Schwerbehindertenvertretungen, Menschen mit Behinderungen und Vertreter des Rechtsschutzes haben sich deutlich häufiger für verbindlichere und genauere Regelungen im BGG („trifft voll zu“ / „trifft eher zu“) ausgesprochen als für größere Spielräume für die Praxis (siehe Abbildung 25). Durch die Nachschärfung müssten insbesondere unterschiedliche Maßstäbe der Rechtfertigung einer unmittelbaren und mittelbaren Benachteiligung festgelegt werden. In beiden Fällen sind strenge Rechtfertigungsgründe vorzusehen, die bei einer unmittelbaren Benachteiligung deutlich verschärft sein müssen. Dies kann an den Regelungen des Unionsrechts und des AGG ausgerichtet werden, um Transparenz und Struktur für die Rechtsanwendung zu schaffen.

Die Norm fand bisher kaum Eingang in die Rechtsprechung. § 7 BGG wurde in lediglich einer Entscheidung (VG Bremen) zum Sportbootführerschein auf Bundeswasserstraßen angewendet. Ein zwingender Grund für die unterschiedliche Behandlung liegt laut dem Gericht beim Ausschluss farbsinngestörter Personen von einer Sportbootführerscheinprüfung vor, da die Gefahr von schweren Unfällen mit Sach- oder Personenschaden bestehe, weil bei Farbsinngestörten die Wahrscheinlichkeit von Irrtümern im Benennen von Farben bei Nacht oder schlechter Sicht sehr hoch sei.²⁴⁴ Die unmittelbare Ungleichbehandlung ist hier demnach zum Schutz der Unversehrtheit und Gesundheit anderer zulässig. Aus der einmaligen Rezeption der Regelung in der Rechtsprechung lassen sich jedoch keine verallgemeinerbaren Schlüsse für die Anwendung des Rechtfertigungsgrundes „zwingende Gründe“ ableiten. Die Problematik, dass es an einer gesicherten Rechtsprechung zum BGG mangelt, führt hier in Kombination mit auslegungsbedürftigem Recht zu Schwierigkeiten in der Normenklarheit und Rechtsanwendungsfreundlichkeit. Dies bestärkt die Forderung nach einer differenzierten und konkreten Regelung des Rechtfertigungsmaßstabes, was zudem positive Auswirkungen auf Rechtsdurchsetzung und Justiziabilität hätte. Denn Mängel in der Beachtung und Rechtsdurchsetzung des BGG wurden auch von der Mehrheit der Befragten (z. B. von ca. 80% der Menschen mit Behinderungen und 70% der Vertreter des Rechtsschutzes angegeben (siehe Abbildung 25).

²⁴² BVerfG v. 16.12.2021, 1 BvR 1541/20; Weltsi, VSSR 2008, S. 55 (S. 74 ff.).

²⁴³ BT-Drs. 14/7420, S. 27; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 5.

²⁴⁴ VG Bremen v. 01.06.2017, 5 K 1124/16, Rz. 25.

Als Auslegungshilfe ist jedenfalls auf die Rechtsprechung des BVerfG²⁴⁵ zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zurückzugreifen. Demnach liegt ein zwingender Grund vor, wenn die Maßnahme unerlässlich ist, um behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung zu tragen. Dies ist der Fall, wenn Personen gerade aufgrund ihrer Behinderung bestimmte geistige oder körperliche Fähigkeiten fehlen, die unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung eines Rechts sind. Können allerdings zumutbare Fördermaßnahmen die Barrieren beseitigen, könne eine Benachteiligung nicht gerechtfertigt sein. Es muss also zwingend geprüft werden, ob angemessene Vorkehrungen (§ 7 Abs. 2 BGG) zu treffen sind, bevor eine Diskriminierung ausgeschlossen werden kann.²⁴⁶ Die Rechtfertigung unterliegt darüber hinaus einem strengen Prüfmaßstab, wonach die Ungleichbehandlung der Verhältnismäßigkeitsprüfung mit kollidierenden Verfassungsgütern Stand halten muss.²⁴⁷ Eine Benachteiligung ist nach dem BVerfG also nur zum Schutz anderer Rechte von herausragender Bedeutung (z. B. öffentlicher Sicherheit, Gesundheit) zulässig. Auch der EuGH fordert dies für eine gerechtfertigte unmittelbare Benachteiligung entsprechend Art. 2 Abs. 2 und 5 RL 2000/78/EG.²⁴⁸

In § 7 Abs. 1 S. 1 BGG wird gezielt auf die Formulierung „wegen der Behinderung“ wie in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und § 3 Abs. 1, 2 AGG verzichtet. Hierdurch soll der Nachweis einer Benachteiligung erleichtert werden, da Menschen mit Behinderungen somit nicht nachweisen müssen, dass sie „wegen der Behinderung“ eine schlechtere Behandlung erfahren haben.²⁴⁹ Eine Beweislastumkehr wie in § 22 AGG sollte dadurch überflüssig werden.²⁵⁰

2.4.3.1.6 Benachteiligung durch Belästigung

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 BGG ist auch eine Belästigung im Sinne des § 3 Abs. 3 und 4 des AGG in der jeweils geltenden Fassung eine Benachteiligung, mit der Maßgabe, dass § 3 Abs. 4 AGG nicht auf den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 AGG begrenzt ist. Diese Formulierung wurde im Zuge der Novellierung im Jahr 2016 in das BGG aufgenommen. Eine Belästigung ist gemäß § 3 Abs. 3 AGG eine Benachteiligung, wenn unerwünschte Verhaltensweisen, die mit einem in § 1 AGG genannten Grund in Zusammenhang stehen, bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.

Die Verhaltensweise muss unerwünscht sein. Dabei wird auf die Sichtweise eines objektiven Beobachters bzw. einer verständigen dritten Person abgestellt.²⁵¹ Es ist nicht zwingend erforderlich, dass das Opfer die Unerwünschtheit explizit zum Ausdruck gebracht hat.²⁵² Eine Belästigung ist nur dann als Benachteiligung gemäß § 3 Abs. 3 AGG anzusehen, wenn sie bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld („feindliches Umfeld“) geschaffen wird.²⁵³ Durch das notwendige kumulative Vorliegen beider Voraussetzungen soll verdeutlicht werden, dass die Eingriffe ein gewisses Gewicht haben müssen, damit eine Belästigung i.S.d. § 3 Abs. 3 AGG vorliegt.²⁵⁴ Unklar ist, wann die Verhaltensweisen diese

²⁴⁵ BVerfG v. 19.01.1999, 1 BvR 2161/94, Rz. C III. 3; BVerfG v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rz. 57.; BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 1005/18, Rz. 35.

²⁴⁶ So auch EuGH v. 21.10.2021, C-824/19, EU:C:2021:862.

²⁴⁷ BVerfG v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rz. 59; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 2021, Art. 3, Rz.92.

²⁴⁸ EuGH v. 12.12.2013, C-267/12, EU:C:2013:823, Rz. 45.

²⁴⁹ BT-Drs. 14/7420, S. 27; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 5.

²⁵⁰ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 5; Winkler, in: Neumann/Pahlen/Greiner/ Winkler/Jabben, SGB IX, 2020, § 7 BGG Rz. 3; BR-Drs. 928/01, S. 99 f.

²⁵¹ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 3 Rz. 28; Baumgärtner, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, beckonlineGK, AGG, 2020, § 3, Rz. 114.

²⁵² Baumgärtner, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, beckonlineGK, AGG, 2020, § 3, Rz. 112.

²⁵³ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 3 Rz. 27.

²⁵⁴ BAG v. 24.09.2009, 8 AZR 705/08, Rz. 31.; Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 3 Rz. 29.

Geringfügigkeitsschwelle überschreiten. Laut BAG ist eine wertende Gesamtschau aller Faktoren vorzunehmen.²⁵⁵ Bei der Beurteilung, ob die Verhaltensweise(n) zur Schaffung eines feindlichen Umfeldes führen, ist maßgeblich, ob diese das Umfeld kennzeichnen, also, ob die Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen für das Umfeld charakteristisch oder typisch sind.²⁵⁶ Vorausgesetzt wird damit in der Regel ein kontinuierliches und systematisches Handeln.²⁵⁷ Eine Belästigung i.S.d. § 3 Abs. 3 AGG liegt auch bei „Mobbing“ vor, soweit dieses an ein in § 1 AGG genanntes Merkmal anknüpft.²⁵⁸

In § 3 Abs. 4 AGG wird ferner definiert, wann eine sexuelle Belästigung eine Benachteiligung nach dem AGG darstellt. Dabei beschränkt sich die Norm auf die in § 2 Abs. 1 Nr. 1-4 AGG genannten arbeitsrechtlichen Konstellationen. Umfasst werden Belästigungen, die aus sexuellen Motiven erfolgen.²⁵⁹ Gemäß 7 Abs. 1 S. 3 BGG soll gerade keine Beschränkung auf das Arbeitsverhältnis vorgenommen werden, sodass eine sexuelle Belästigung i.S.d. § 7 Abs. 4 BGG auch in allen anderen Bereichen vorliegen kann, z. B. in Beratungs- oder Begutachtungssituationen im Verwaltungsverfahren. Das sexuell bestimmte Verhalten muss unerwünscht sein. Maßgeblich hierfür ist, dass die Unerwünschtheit des Verhaltens objektiv erkennbar ist. Wie bei der Belästigung nach § 3 Abs. 3 AGG kommt es nicht darauf an, dass das Opfer dies explizit zum Ausdruck gebracht hat.²⁶⁰ Eine sexuelle Belästigung im rechtlichen Sinne liegt dann vor, wenn das sexuell bestimmte Verhalten bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der Person verletzt wird, insbesondere wenn ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird. Das so gekennzeichnete Umfeld ist entgegen § 3 Abs. 3 AGG keine Tatbestandsvoraussetzung. Somit kann auch bereits eine einmalige Handlung eine sexuelle Belästigung darstellen.²⁶¹ Das sexuell bestimmte Verhalten muss die Würdeverletzung bezwecken oder bewirken. Relevant ist daher entweder das Ergebnis oder die Absicht.²⁶² Dabei genügt für das „Bewirken“ der bloße Eintritt der Belästigung. Auf vorsätzliches Verhalten kommt es nicht an. Maßgeblich allein ist, ob die Unerwünschtheit der Verhaltensweise objektiv erkennbar war.²⁶³

2.4.3.1.7 Vermutungsregelung

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 4 BGG wird bei einem Verstoß gegen eine Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit das Vorliegen einer Benachteiligung widerleglich vermutet. Durch diese Regelung wird der enge Zusammenhang zwischen Barrierefreiheit und Benachteiligung verdeutlicht.²⁶⁴ Die gesetzliche Vermutung kann von den Behörden insbesondere dann widerlegt werden, wenn im Einzelfall angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um eine Benachteiligung zu vermeiden.²⁶⁵

²⁵⁵ BAG v. 17.10.2013, 8 AZR 742/12, Rz. 42; BAG v. 24.09.2009, 8 AZR 705/08, Rz. 33; Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 3 Rz. 27; Baumgärtner, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, beckonlineGK, AGG, 2020 § 3, Rz. 123.

²⁵⁶ BAG v. 24.09.2009, 8 AZR 705/08, Rz. 32.

²⁵⁷ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 3 Rz. 27.

²⁵⁸ BAG v. 25.10.2007, 8 AZR 593/06, Rz. 58.; BAG v. 22.07.2010, 8 AZR 1012/08, Rz. 90; LAG Rheinland-Pfalz v. 18.08.2016, 5 Sa 61/16, Rz. 52.; LAG Nordrhein-Westfalen v. 07.05.2018, 4 Sa 482/13, Rz. 173.

²⁵⁹ Schrader/Schubert, in: Däubler/Bertzbach, AGG, § 3 Rz. 96; von Steinau-Steinrück/Schneider, in: Boecken et al., NK-ArBR, AGG, 2016, § 3 Rz. 20.

²⁶⁰ BAG v. 20.05.2021, 2 AZR 596/20, Rz. 24; LAG Rheinland-Pfalz v. 23.03.2018, 1 Sa 507/17, Rz. 67; LAG Mecklenburg-Vorpommern v. 05.03.2020, 5 TaBV 9/19, Rz. 85; BAG v. 29.06.2017, 2 AZR 302/16, Rz. 21.

²⁶¹ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckeback, AGG, 2019, § 3 Rz. 38; LAG Köln v. 28.01.2015, 11 Sa 42/14, Rz. 24; BAG v. 20.11.2014, 2 AZR 651/13, Rz. 17; LAG Rheinland-Pfalz v. 21.12.2015, 3 Sa 296/15, Rz. 113; LAG Hamm v. 03.03.2016, 15 Sa 1669/15, Rz. 51; BAG v. 29.06.2017, 2 AZR 302/16, Rz. 17; LAG Rheinland-Pfalz v. 18.10.2019, 1 Sa 76/19, Rz. 46; LAG Köln v. 19.06.2020, 4 Sa 644/19, Rz. 58; BAG v. 20.05.2021, 2 AZR 596/20, Rz. 24.

²⁶² BAG v. 29.06.2017, 2 AZR 302/16, Rz. 20; LAG Rheinland-Pfalz v. 23.03.2018, 1 Sa 507/17, Rz. 67; LAG Rheinland-Pfalz v. 31.08.2020, 3 Sa 98/20, Rz. 177; BAG v. 09.06.2011 2 AZR 323/10, Rz. 19.

²⁶³ BAG v. 20.05.2021, 2 AZR 596/20, Rz. 24; LAG Rheinland-Pfalz v. 05.10.2020, 3 Sa 109/20, Rz. 84; LAG Mecklenburg-Vorpommern v. 05.03.2020, 5 TaBV 9/19, Rz. 85; LAG Hessen v. 16.07.2019, 15 Sa 1495/18, Rz. 38; BAG v. 29.06.2017, 2 AZR 302/16, Rz. 20.

²⁶⁴ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 6.

²⁶⁵ BT-Drs. 18/7824, S. 34.

Diese Regelung ist potenziell bedeutsam für die Effektivierung der Barrierefreiheitspflichten aus dem BGG. Sie macht zudem deutlich, dass es für eine verbotene Benachteiligung nicht auf den subjektiven Willen ankommt, eine bestimmte Person zu benachteiligen, sondern dass sich die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen auch aus genereller Nachlässigkeit und Nichtbeachtung ihrer geschützten Interessen ergeben kann und oft ergibt. Es sollte klargestellt werden, dass diese Regelung auch gilt, wenn Private zur Barrierefreiheit verpflichtet sind, sodass diese Pflichten besser einklagbar werden.

2.4.3.1.8 Ziel der Änderungen 2016

Mit der Novellierung von § 7 BGG wollte der Gesetzgeber zum einen insbesondere den Bedarfen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen und eine Anpassung an das AGG vornehmen.²⁶⁶ Dazu wurde die Regelung zur Belästigung in § 7 Abs. 1 S. 3 BGG eingefügt. Hiermit wurde auf eine Forderung im Abschlussbericht der ersten Evaluation²⁶⁷ reagiert, die auf dem Ergebnis beruhte, dass Frauen mit Behinderungen häufiger Opfer von sexueller Belästigung und Gewalt werden.

Zum anderen sollte durch die Reform klarstellend geregelt werden, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen entsprechend Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UAbs. 4 UN-BRK eine Benachteiligung ist.²⁶⁸

2.4.3.1.9 Angemessene Vorkehrungen

2.4.3.1.9.1 Anliegen und Regelungsinhalt

Das Gebot angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen ist im Völker-²⁶⁹, Unions-²⁷⁰ und nationalen Recht²⁷¹ anerkannt, dennoch war keine Kodifizierung im BGG vorhanden. Das Fehlen einer Regelung zu angemessenen Vorkehrungen war insbesondere nach der Ratifizierung der UN-BRK und deren innerstaatlichen Verbindlichkeit seit 2009 eine erhebliche Regelungslücke. Mit der Novellierung 2016 wurden angemessene Vorkehrungen in § 7 Abs. 2 BGG verankert. Danach ist „die Versagung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen [...] eine Benachteiligung im Sinne dieses Gesetzes.“ Das BGG regelt damit, wie auch die UN-BRK, angemessene Vorkehrungen als Teil des Benachteiligungsverbotes nach § 7 Abs. 1 BGG.

§ 7 Abs. 2 S. 2 BGG enthält in Anlehnung an die UN-BRK die Legaldefinition angemessener Vorkehrungen als „Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben kann, und sie die Träger öffentlicher Gewalt nicht unverhältnismäßig oder unbillig belasten.“

Ziel dieser Einzelfallmaßnahmen ist es also, einem Menschen trotz seiner Behinderung die gleichberechtigte Teilhabe und Wahrnehmung seiner Rechte zu ermöglichen. Folglich zählen hierzu alle Maßnahmen, die diesem Zweck dienen und angemessen sind.²⁷² Beispielhaft nennt der Gesetzgeber die Hinzuziehung von Gebärdensprachdolmetscherinnen oder -dolmetschern, die Übertragung in Leichte Sprache oder die Verwendung von einfacher und verständlicher Sprache, die Bereitstellung einer barrierefreien PDF-Datei oder eine bauliche Veränderung, wie eine Rampe oder

²⁶⁶ Ebd.

²⁶⁷ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 455, S. 499, S. 507.

²⁶⁸ BT-Drs. 18/7824, S. 22.

²⁶⁹ Art. 2 UAbs. 4, Art. 5 Abs. 3 UN-BRK.

²⁷⁰ Art. 5 RL 2000/78/EG.

²⁷¹ BVerfG v. 08.10.1997, a BvR 9/97; BSG v. 06.03.2012, B 1 KR 10/11 R.

²⁷² Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 7 BGG Rz. 7.

einen Aufzug.²⁷³ Für Arbeitgeber von Menschen mit Behinderungen, also ggf. auch für den Träger der öffentlichen Gewalt, kann eine angemessene Vorkehrung z. B. nicht nur in der Anpassung des bisherigen Arbeitsplatzes (§ 164 Abs. 4 SGB IX), sondern nach der jüngsten Entscheidung des EuGH²⁷⁴ auch in einer Versetzung auf einen anderen Arbeitsplatz bestehen, wenn die Tätigkeit am vorherigen Arbeitsplatz aufgrund der Entstehung einer Behinderung nicht mehr ausgeübt werden kann.

Angemessene Vorkehrungen haben auch im Antidiskriminierungsrecht (des BGG) große praktische Relevanz. Nach den Angaben der Schlichtungsstelle beziehen sich Anträge der Betroffenen überwiegend (2020 zu 70%) auf das Benachteiligungsverbot und dabei größtenteils auf das Gebot angemessener Vorkehrungen. Angemessene Vorkehrungen sind ein wichtiges Instrument in der Arbeit der Stelle.²⁷⁵ Auch die Befragung der Personen aus dem Rechtsschutz bestätigt, dass angemessene Vorkehrungen ein vergleichsweise häufiges Thema der Beratung waren (siehe Tabelle 5). Beides deutet aber auch an, dass das Prinzip häufig Gegenstand von Streitigkeiten ist.

2.4.3.1.9.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Sowohl der UN-Fachausschuss²⁷⁶ als auch der erste BGG-Evaluationsbericht forderten eine ausdrückliche Normierung des Instruments der angemessenen Vorkehrungen.²⁷⁷ Der Gesetzgeber reagierte bei der Novellierung des BGG mit der Neufassung des § 7 BGG.

Die Aufnahme des Konzepts der angemessenen Vorkehrungen diene dem Ziel der Transparenz und Klarstellung. Mit dieser Definition des Begriffs und der Verortung im Diskriminierungsverbot sollte die Regelung, wie gefordert, in Einklang mit der UN-BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG gebracht und auf diese Weise Rechtsklarheit geschaffen werden. Die Anpassung des § 7 BGG sei vor allem deklaratorisch und die einfachgesetzliche Umsetzung des verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, woraus das BVerfG²⁷⁸ bereits 1997 das Gebot angemessener Vorkehrungen abgeleitet hatte.²⁷⁹ Der Gesetzgeber meinte, dass mit der Kodifizierung keine neuen Verpflichtungen begründet wurden.²⁸⁰ Folglich ist § 7 Abs. 2 BGG gleich dem zuvor aus der Rechtsprechung abgeleiteten Gebot der angemessenen Vorkehrungen zu verstehen.

Außerdem könne der Gesetzgeber mit der Kodifizierung lediglich einen allgemeinen Rechtsrahmen für die tatsächliche Vornahme und Umsetzung angemessener Vorkehrungen begründen. Die Entscheidung über eine solche Maßnahme müsse nämlich, wie betont wird, konkret-individuell im Einzelfall getroffen werden.²⁸¹ Somit wird den Trägern der öffentlichen Gewalt die Verantwortung für angemessene Vorkehrungen und damit auch für die praktische Gewährleistung von Teilhabe übertragen. Die Anwendung des Gebots angemessener Vorkehrungen nach dem BGG sei als Regelfall anzunehmen, da der Gesetzgeber betont, dass spezialgesetzliche Regelungen angemessener Vorkehrungen nur ausnahmsweise in Betracht kommen.²⁸²

²⁷³ BT-Drs. 18/7824, S. 35.

²⁷⁴ EuGH v. 10.02.2022, C-485/20, EU:C:2022:85, Rz. 43-49.

²⁷⁵ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2020, S. 34.

²⁷⁶ CRPD/C/DEU/CO/1, 2015, Rz. 14b.

²⁷⁷ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 451 f., S. 495; Hlava/Welte, NDV 7/2015, S. 387 (S. 390).

²⁷⁸ BT-Drs. 18/7824, S. 34 f.; BVerfG v. 08.10.1997, 1 BvR 9/97, Rz. 52.

²⁷⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 34.

²⁸⁰ Ebd.

²⁸¹ Ebd.: S. 35.

²⁸² Ebd.

2.4.3.1.9.3 Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“

Das Konzept der angemessenen Vorkehrung hat seinen Ursprung in der US-amerikanischen Rechtsordnung. Dieses tauchte dort erstmals im US Equal Employment Opportunity Act von 1972 auf und regelte, dass der Schutz der Religion angemessene Vorkehrungen („reasonable accommodation“) verlange.²⁸³ Für Menschen mit Behinderungen wurde es sodann in Section 504 des Rehabilitation Act of 1973 verankert.²⁸⁴ Nachfolgend wurde es 1990 im Americans with Disabilities Act (ADA) etabliert und sieht vor, dass Arbeitgeber Maßnahmen zu ergreifen haben, welche Menschen mit Behinderungen den Zugang zum Erwerbsleben ermöglichen.²⁸⁵ In der EU und in Deutschland wurde das Gebot angemessener Vorkehrungen explizit durch Art. 5 RL 2000/78 verankert, wonach Arbeitgeber zu angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen verpflichtet sind. Sodann wurde es zentral in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK verankert. In der Folge wurde es in den Rechtsordnungen jedenfalls der EU-Staaten in unterschiedlicher Weise konkretisiert.²⁸⁶ So findet im britischen Antidiskriminierungsrecht gemäß Section 20 Equality Act 2010 das Prinzip („reasonable adjustments“) eine ähnliche Anwendung.²⁸⁷

Das Prinzip entstammt also dem englischsprachigen Rechtsraum und ist dort entweder unter „reasonable accommodation“ oder „reasonable adjustment“ bekannt. Das Völkerrecht der UN-BRK greift es unter dem Begriff „reasonable accommodation“ auf. Die englischsprachige Fassung der UN-BRK versteht darunter „necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms“ (Art. 2 UAbs 4). Angemessene Vorkehrungen sind danach notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen. Die deutsche Übersetzung „Vorkehrung“ und Definition als „Maßnahme“ war damit keinesfalls eindeutig vorgezeichnet. Auf die möglichen Schwierigkeiten bei der Übertragung des in englischsprachigen Rechtskreisen üblichen und bekannten Begriffs wurde auch im EU-Gesetzgebungsverfahren zur Richtlinie 2000/78/EG verwiesen. Dem Begriff „accommodation“ sei der klarere Begriff „adjustment“ vorzuziehen. Damit werde deutlicher, dass „Anpassungen“ gemeint seien.²⁸⁸ Dennoch fand der Begriff „accommodation“ in Art. 5 RL 2000/78/EG Verwendung, der dort als „Maßnahme“ („measures“) definiert wird. Jüngere Richtlinien wählen jedoch andere Begriffe (§ 6 Abs. 1 RL 2010/18/EU: „measures“; Art. 3 Abs. 1 lit f RL 2019/1158/EU: „adjust“).

Die unterschiedlichen Begriffe können als Auslegungshilfen dienen, um die Bedeutung des Konzepts zu erläutern. Die Übersetzung als „Vorkehrung“ verdeutlicht die präventive Funktion angemessener Vorkehrungen als Instrument, um Benachteiligungen auszuschließen. Der Begriff „Vorkehrung“ birgt aber die Gefahr, dahingehend missverstanden zu werden, dass eine Maßnahme vor einer konkret eintretenden Situation zu treffen ist, womit es zu assoziativen Überschneidungen mit dem Begriff Barrierefreiheit kommt. Dies wurde auch im Rahmen der qualitativen Interviews kritisiert. Hingegen betonen die Begriffe „Anpassung“ oder „Änderung“ das Gebot als prozedurale Vorschrift. Beide Begriffe sind zwar auf die Gesamtheit aller Lebensumstände zu beziehen. Sie könnten aber verkürzt

²⁸³ Bechtolf, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Angemessene Vorkehrungen, Rz. 1; Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018, S. 11

²⁸⁴ Fuerst, Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, 2009, S. 90 ff.; Heyer, Rights Enabled, 2015.

²⁸⁵ Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018, S. 11.

²⁸⁶ Vgl. Ferri/Lawson, Reasonable Accommodation for disabled people in employment, 2016.

²⁸⁷ Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018, S. 11; Rabe-Rosendahl, Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht, 2017, S. 244 ff.

²⁸⁸ Stellungnahme des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, 21. September 2000, A5-0265/2000 endg., S. 19 f.; Rabe-Rosendahl, Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht, 2017, S. 133. Auch wenn letztlich in der RL 2000/78/EG „accommodations“ verwendet wurde, stellt deren 20. Erwägungsgrund klar, dass es sich um eine „adaption“ (Anpassung) handelt; so auch EuGH v. 10.02.2022, C-485/20, EU:C:2022:85.

verstanden werden, i.d.S., dass bereits etwas Bestehendes gegeben sein müsste. Der Begriff „Maßnahmen“ hingegen ist grundsätzlich weiter gefasst. Deutlich wird, dass es einer Anpassung der Umwelt an Menschen mit Behinderungen bedarf, nicht einer Anpassung der Betroffenen und dass es sich hierbei um einen dauernden Prozess handelt.

2.4.3.1.9.4 Angemessene Vorkehrungen im Diskriminierungsschutz

Das Konzept angemessener Vorkehrungen ist nicht nur neu in das BGG aufgenommen worden, sondern es wurde 2016 erstmals im bundesdeutschen Recht ausdrücklich gesetzlich kodifiziert, nachdem es bereits seit 2000 im europarechtlichen Kontext des Arbeitsrechts und der Arbeitsförderung zu beachten war. Für den Regelungsinhalt ist entscheidend, dass § 7 Abs. 2 BGG die Ableitung dessen ist, was sich bereits zuvor v.a. aus dem EU-Recht, dem Völkerrecht nach der UN-BRK oder auch aus der deutschen Rechtsprechung ergab.

Mit dem grundlegenden Gebot der Gleichheit aller Menschen geht das allgemeine Verbot von Diskriminierungen einher (Art. 5 Abs. 1, 2 UN-BRK sowie Art. 3 Abs. 1 und 3 GG).²⁸⁹ Hieraus wird das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen abgeleitet und ist somit Umsetzung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG in seiner schutz- und teilhaberechtlichen Dimension in Bezug auf die Träger der öffentlichen Gewalt.²⁹⁰ Gleichzeitig setzt das Konzept auch die grundrechtlich geschützte Möglichkeit der günstigeren Behandlung von Menschen mit Behinderungen (Recht auf Differenz) um.²⁹¹

Nach der UN-BRK hat das Gebot einen zweifachen Bedeutungsgehalt. Demnach ist einerseits die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung. Die Ungleichbehandlung folgt hier also gerade aus einem Unterlassen und nicht nur aus einem aktiven Tun.²⁹² Andererseits trifft den Vertragsstaat eine Garantenpflicht (Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 UAbs. 4 UN-BRK). Besteht der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gerade in einem Unterlassen, kann dies die Handlungspflicht zur Vornahme angemessener Vorkehrungen auslösen, denn aktive Handlungen können dann gerade Gleichbehandlung herstellen. Dem Konzept liegt ein präventiver und proaktiver Ansatz zu Grunde.²⁹³

Den angemessenen Vorkehrungen kommt insofern eine Doppelfunktion zu – zum einen als Teil des Diskriminierungsverbots und zum anderen als Förderinstrument der Gleichberechtigung im leistungsrechtlichen Sinne.²⁹⁴ Die proaktive Pflicht, wie sie in Art. 5 Abs. 3 UN-BRK und Art. 5 RL 2000/78/EG formuliert ist, fehlt im Wortlaut des § 7 Abs. 2 BGG. Hier besteht weiterhin ein Umsetzungsdefizit. Im Zuge der Auswertung der Bundestags-Drucksachen der 19. Wahlperiode wurde deutlich, dass das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen im politischen Diskurs kaum Beachtung fand. Auch in der quantitativen Befragung wurde das Konzept äußerst selten thematisiert. Zur nötigen Förderung der Bewusstseinsbildung sowie Verdeutlichung der aktiven Handlungspflicht und des möglichen Rechtsanspruchs²⁹⁵ auf angemessene Vorkehrungen wäre eine Ergänzung der Norm um eine Handlungspflicht zu empfehlen. Damit würde zum einen die vom Gesetzgeber mit der Novellierung angestrebte Übereinstimmung mit der UN-BRK tatsächlich hergestellt und zum

²⁸⁹ CRPD/C/GC/6, Rz. 4 ff., Rz. 12.

²⁹⁰ In seinem Beschluss vom 08.10.1997 führt das BVerfG (1 BvR 9/97 Rz. 52) aus, dass „eine Benachteiligung [...] vor diesem Hintergrund nicht nur bei Regelungen und Maßnahmen vor[liegt], die die Situation des Behinderten wegen seiner Behinderung verschlechtern [...]. Vielmehr kann eine Benachteiligung auch bei einem Ausschluss von Entfaltung- und Betätigungsmöglichkeiten durch die öffentliche Gewalt gegeben sein, wenn dieser nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Förderungsmaßnahme hinlänglich kompensiert wird. Wann ein solcher Ausschluss durch Förderungsmaßnahmen so weit kompensiert ist, dass er nicht benachteiligend wirkt, lässt sich nicht generell und abstrakt festlegen.“

²⁹¹ Fuerst, Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, 2009, S. 88.

²⁹² Welti, RdLh 1/2012, S. 1 (S. 3); Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 80.

²⁹³ Kocher/Wenckebach, Soziales Recht 1/2013, S. 17 (S. 19 f.); Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 448, S. 450; Diesen Gedanken einbeziehend BVerfG v. 28.01.1987, 1 BvR 455/82, Rz. 46.

²⁹⁴ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 81.

²⁹⁵ Kocher/Wenckebach, Soziales Recht 1/2013, S. 17 (S. 19).

anderen der Rechtsprechung des BVerfG Rechnung getragen, wonach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nicht nur ein Benachteiligungsverbot, sondern auch einen Förderauftrag beinhaltet, der grundsätzlich einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe vermittelt.²⁹⁶

Ein Blick auf die deutsche Rechtsordnung zeigt, dass das Konzept der angemessenen Vorkehrungen bislang nicht umfassend umgesetzt wurde. So enthält das AGG keine ausdrückliche gesetzliche Regelung, dennoch lässt sich die Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen aus § 12 AGG ableiten (siehe Abschnitt 2.3.3.2.3).²⁹⁷ Auch die Rechtsprechung²⁹⁸ begründet die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen u. a. im Wege einer unionskonformen Auslegung des § 241 Abs. 2 BGB. Beides genügt jedoch nicht, um den Vorgaben der UN-BRK sowie der RL 2000/78/EG gerecht zu werden. In der Literatur²⁹⁹ und seitens des UN-Fachausschusses³⁰⁰ werden deshalb eine konkrete Normierung für das Zivilrecht sowie eine Abstimmung zwischen BGG und AGG i.S.d. § 7 Abs. 2 BGG vermehrt gefordert. Dies wäre im Sinne der Rechtsklarheit und -bestimmtheit sowie der Gewährleistung von Transparenz für Betroffene zu begrüßen. Darüber hinaus kann hierdurch die Bewusstseinsbildung hinsichtlich Handlungspflichten der Behörden gefördert werden. Mit Blick auf die Zukunft sollte die effektive und transparente Normierung der angemessenen Vorkehrungen, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, umgesetzt werden.³⁰¹

Die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder haben das Konzept der angemessenen Vorkehrungen mittlerweile größtenteils normiert.³⁰² Lediglich die Länder Baden-Württemberg und Brandenburg haben bislang davon abgesehen, den Begriff der angemessenen Vorkehrungen in ihren Landesgesetzen aufzunehmen.

2.4.3.1.9.5 Angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit

Für die Träger öffentlicher Gewalt muss stets der Mensch mit Behinderung Ausgangspunkt für angemessene Vorkehrungen sein (§ 7 Abs. 2 S. 2 BGG „im Einzelfall“; Art. 2 UAbs. 4 UN-BRK „in einem bestimmten Fall“). Sowohl das „Ob“ als auch die Art der angemessenen Vorkehrung sind von diesen nach einer konkreten, individuellen Lebenslage zu bestimmen und bedürfen keines Vergleichs mit einer anderen Gruppe zur Feststellung einer möglichen Diskriminierung,³⁰³ wie hingegen § 7 Abs. 1 BGG voraussetzt. Es ist ein Benachteiligungsverbot sui generis.³⁰⁴ Der konkret-individuelle Ansatz grenzt das Konzept der angemessenen Vorkehrungen von dem der Zugänglichkeit („accessibility“ oder „Barrierefreiheit“)³⁰⁵ nach Art. 3 Nr. 6 UN-BRK und Art. 9 UN-BRK ab. Barrierefreiheit soll dabei weitreichend auf eine abstrakt-generelle Weise i.S.e. Universellen Designs hergestellt werden.³⁰⁶ Damit ist Zugänglichkeit zu schaffen, noch bevor eine Anfrage eines Einzelnen eingeht (Ex-ante-Pflicht).³⁰⁷ Angemessene Vorkehrungen hingegen sind durch die Behörde ab dem

²⁹⁶ BVerfG v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rz. 56; BVerfG v. 30.01.2020, 2 BvR 15/18, Rz. 35; BVerfG v. 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rz. 94.

²⁹⁷ Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019, § 12 Rz. 2 ff.

²⁹⁸ BAG v. 19.12.2013, 6 AZR 190/12, Rz. 53; BAG v. 22.05.2014, 8 AZR 662/13, Rz. 42.

²⁹⁹ Bechtolf, ZESAR 4/2020, S. 161 (S. 164); Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018, S. 74 f.; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 506 f.; Welti, ZRP 6/2015, S. 184 (S. 186); Berghahn/Egenberger/Tischbirek, Evaluation des AGG, 2016, S. 37.

³⁰⁰ CRPD/C/DEU/CO/1, 2015, Rz. 14b.

³⁰¹ BReg, Koalitionsvertrag, 2021, Z. 2582 ff.

³⁰² Beispielsweise in § 7 Abs. 3 BremBGG; § 6 Abs. 2 HmbBGG; § 4 Abs. 1 Nr. 3 HessBGG; § 3 BGG NRW.

³⁰³ Kocher/Wenckebach, Soziales Recht 1/2013, S. 17 (S. 21).

³⁰⁴ Bechtolf, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Angemessene Vorkehrungen, Rz. 7.

³⁰⁵ Die deutsche Übersetzung der UN-BRK spricht von Zugänglichkeit. Die Schattenübersetzung der Organisationen von Menschen mit Behinderungen übersetzen den Begriff „accessibility“ mit Barrierefreiheit.

³⁰⁶ Aichele/Althoff, in: Welke, UN-BRK, 2012, S. 113, Rz. 51; Bechtolf, ZESAR 4/2020, S. 161 (S. 161); Aichele, DF-Beitrag D 6-2012, S. 2.

³⁰⁷ CRPD/C/GC/2, 2014, Rz. 25; CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 24a.

Zeitpunkt zu treffen, ab dem die Anpassung für eine Person mit einer Behinderung in einer bestimmten Situation erforderlich ist (Ex-nunc-Pflicht).³⁰⁸

Ist Zugänglichkeit (noch) nicht hergestellt, ist diese durch angemessene Vorkehrungen zu verwirklichen. Das Gebot angemessener Vorkehrungen verdichtet sich für die Träger öffentlicher Gewalt dann zu einer Vornahmepflicht.³⁰⁹ Die gegenseitige Ergänzung der Konzepte zeigt sich darin, dass Zugänglichkeit nicht alle individuellen Hindernisse beseitigen kann und hierfür angemessene Vorkehrungen unentbehrlich sind. Zugleich kann Zugänglichkeit die Notwendigkeit angemessener Vorkehrungen für bestimmte Behinderungen vermindern.³¹⁰ In der quantitativen Befragung wurde von Menschen mit Behinderungen und aus Schwerbehindertenvertretungen auf die Frage, mit welchem Ergebnis Beschwerden wegen mangelnder Barrierefreiheit bearbeitet wurden, häufiger angegeben, dass Lösungen im Einzelfall gefunden, anstatt, dass umfassende Barrierefreiheit hergestellt wurde. Wichtig ist deshalb klarzustellen, dass beides seinen Platz im Antidiskriminierungsrecht hat, angemessene Vorkehrungen aber nur Maßnahmen im Einzelfall sind und primär umfassende Barrierefreiheit herzustellen ist.

Die Ergebnisse der quantitativen Befragungen haben außerdem ergeben, dass Behörden für Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen weniger barrierefrei als für Menschen mit anderen Beeinträchtigungen sind (siehe Abschnitt 3.3.4.4). Die geführten Interviews belegen dies: In Behörden herrschen bezüglich der Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen für diese Personengruppe eine große Unsicherheit, mangelnde Sensibilität und Wissenslücken über spezielle Bedarfe vor. Insbesondere individuelle und unsichtbare Barrieren müssen verstärkt durch angemessene Vorkehrungen berücksichtigt werden. Deshalb ist es zu empfehlen, Grundlagenforschung zu angemessenen Vorkehrungen und zur Barrierefreiheit für kognitiv und psychisch beeinträchtigte Menschen zu betreiben und zu fördern. Zudem sollte das Schulungsangebot zum Thema angemessene Vorkehrungen mit besonderem Blick auf die genannten Beeinträchtigungen ausgebaut werden.³¹¹

2.4.3.1.9.6 Angemessene Vorkehrungen nach § 7 Abs. 2 BGG und Sozialrecht

Der erste Evaluationsbericht forderte eine Verdeutlichung der Verbindungen zwischen dem BGG und weiteren öffentlich-rechtlichen Regelungen, insbesondere des Sozialrechts.³¹² Ob die Novellierung u. a. des § 7 BGG ausreichend Rechtsklarheit geschaffen hat, ist allerdings zweifelhaft.

Bereits 2017 und damit kurz nach der Einführung der Norm zeigten sich in der Arbeit der Schlichtungsstelle konkrete Probleme in der Rechtsanwendung des § 7 Abs. 2 BGG. Es bestehen Schwierigkeiten in der Abgrenzbarkeit und mit dem unklaren Geltungsbereich vor allem in Bezug auf das Sozialleistungsrecht. Die Schlichtungsstelle forderte deshalb „eine [...] spezifisch für den Bereich des BGG handhabbare [...] Konturierung des Rechtsbegriffs der angemessenen Vorkehrungen. Insbesondere [...] zu ausschließlich das Sozialleistungsrecht betreffenden Fallgestaltungen“.³¹³ Das dazu in Auftrag gegebene Gutachten von *Welti/Hlava/Frankenstein (2018)* kommt zu dem Ergebnis, dass die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen nach dem BGG auch in der Anwendung sozialrechtlicher Normen, z. B. bei Ermessensentscheidungen oder bei der Auslegung unbestimmter

³⁰⁸ CRPD/C/GC/2, 2014, Rz. 26; CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 24b.

³⁰⁹ BT-Drs. 18/7824, 34; Welti, in: Schäfers/Welti, Barrierefreiheit – Zugänglichkeit – Universelles Design, Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten, 2020, S. 15.

³¹⁰ Lawson, EUZADR, 11 (23); Rabe-Rosendahl, Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht, 2017, S. 53, Welti, Sozialer Fortschritt 11/2015, S. 267 (S. 269).

³¹¹ So auch die Empfehlungen des UN-Ausschusses: CRPD/C/DEU/CO/1, 2015, Rz. 14c.

³¹² Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 493.

³¹³ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2017, S. 13.

Rechtsbegriffe, zu beachten sein kann.³¹⁴ Das Sozialrecht kennt spezielle Benachteiligungsverbote beispielsweise in § 33c SGB I und § 19a SGB IV. Daneben sind Sozialleistungsträger der Bundesverwaltung i.S.d. § 12 BGG auch an § 7 BGG und das darin normierte allgemeine Benachteiligungsverbot gebunden. Dass die speziellen Benachteiligungsverbote auch eine Anwendung des § 7 Abs. 2 BGG fordern, stellt § 7 Abs. 4 BGG klar. In die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle kann damit auch eine Rechtsverletzung bei der Gewährung von Sozialleistungen i.V.m. dem BGG fallen. Bezüglich der sich daraus ergebenden Reformvorschläge ist auf die Ausführungen zu § 16 BGG in dieser Evaluation zu verweisen (siehe Abschnitt 2.5.3).³¹⁵ Diese Klarstellung kann laut der Schlichtungsstelle auch Grund für die Zunahme der Anträge wegen Verstößen gegen das Benachteiligungsverbot sein, die sich zudem oft auf Sozialleistungsansprüche und die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen beziehen.³¹⁶

Schäfers/Welti (2020) betonen die Pflicht zur Vornahme angemessener Vorkehrungen bei fehlender Barrierefreiheit gerade noch einmal für Sozialleistungsträger, da diese nach § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB IV schon grundsätzlich verpflichtet sind, auf Zugänglichkeit zu Sozialleistungen hinzuwirken.³¹⁷

Erforderlich ist mehr Transparenz in der Verbindung zwischen dem BGG und weiteren öffentlich-rechtlichen Regelungen, insbesondere des Sozialrechts. Dies würde auch die wünschenswerte Einheitlichkeit benachteiligungsfreier Rechtsanwendung fördern, da §§ 17, 33c SGB I gleichermaßen für die Sozialverwaltung in Trägerschaft und unter Aufsicht von Bund, Ländern und Kommunen gelten.

2.4.3.1.9.7 Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Legaldefinition der angemessenen Vorkehrungen in § 7 Abs. 2 S. 2 BGG enthält mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe. Die offene Formulierung der Regelung ermöglicht so die gebotene Konkretisierung im Einzelfall,³¹⁸ eröffnet aber auch Fragen und Unsicherheit bei der Normanwendung.³¹⁹ Dies bestätigt sich sowohl in der Auswertung der geführten Interviews als auch an dem von der Schlichtungsstelle in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten³²⁰ bezüglich der Konturierung des Rechtsbegriffs der angemessenen Vorkehrungen.³²¹

Entscheidend ist, welche Vorkehrungen als „angemessen“ zu verstehen sind. Hierzu führt der UN-Fachausschuss an, der Begriff „angemessen“ solle nicht missverstanden werden, denn dieser soll nicht die Pflicht zu solchen Vorkehrungen einschränken. Die Angemessenheit einer Vorkehrung bezieht sich auf deren Wirksamkeit und Relevanz für die beeinträchtigte Person. Demnach ist eine Vorkehrung dann angemessen, wenn sie den verfolgten Zweck erfüllt sowie auf die Bedürfnisse der betroffenen Person mit Behinderung zugeschnitten ist.³²²

Das Gebot der angemessenen Vorkehrungen wird durch eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung der Träger öffentlicher Gewalt begrenzt. Die Begriffe werden seitens des BGG oder des Gesetzgebers aber nicht näher definiert. Hilfreich ist es daher, sich an der UN-BRK und den vom UN-Fachausschuss aufgestellten Kriterien zu orientieren.³²³ Demnach ist „unverhältnismäßig“

³¹⁴ Welti/Frankenstejn/Hlava, *Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht*, 2018, S. 49, S. 58 ff., S. 71 ff.

³¹⁵ Ebd.: S. 46, S. 49.

³¹⁶ Schlichtungsstelle BGG, *Jahresbericht 2018*, S. 42; Schlichtungsstelle BGG, *Jahresbericht 2020*, S. 34.

³¹⁷ Welti, in: Schäfers/Welti, *Barrierefreiheit – Zugänglichkeit – Universelles Design*, *Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten*, 2020, S. 15.

³¹⁸ BT-Drs. 18/7824, S. 35.

³¹⁹ Schlichtungsstelle BGG, *Jahresbericht 2017*, S. 13.

³²⁰ Welti/Frankenstejn/Hlava, *Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht*, 2018, S. 52 ff.

³²¹ Schlichtungsstelle BGG, *Jahresbericht 2017*, S. 13.

³²² CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 25a.

³²³ BVerfG v. 23.03.2011, 2 BvR 882/09, Rz. 52; Welti/Frankenstejn/Hlava, *Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht*, 2018, S. 55.

gleichbedeutend mit „unbillig“. Es bedeutet, dass eine Abwägung im Einzelfall erforderlich ist und die Ermittlung sowie Beseitigung von Barrieren, die sich auf den Genuss der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen auswirken, im Dialog zu erörtern sind.³²⁴

Nach Auffassung des UN-Fachausschusses hat die Entscheidung umfänglich anhand der objektiv relevanten und nachvollziehbaren Umstände des Einzelfalls zu erfolgen.³²⁵ Nach dem UN-Fachausschuss sowie Erwägungsgrund 21 der RL 2000/78/EG müssen in die Entscheidung der finanzielle und sonstige Aufwand, die Größe, die finanziellen Ressourcen (inkl. öffentlicher Zuschüsse), der Gesamtumsatz der Organisation sowie die Auswirkung der Modifizierung auf die Institution oder das Unternehmen einbezogen werden. Irrelevant ist hierbei, inwiefern die betroffene Person mit Behinderung hierzu einen finanziellen Beitrag leisten kann, da diese nicht die Kosten für angemessene Vorkehrungen zu tragen hat. Auch positive Auswirkungen auf Dritte sind von Bedeutung.³²⁶

Ziel des Gesetzgebers war die Herstellung von Transparenz und Klarheit durch die Novellierung des § 7 BGG.³²⁷ Dass die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen normiert und definiert wurde, hat zweifelsfrei dazu beigetragen. Allerdings bleibt die Regelung, wie gezeigt, in vielen Hinblicken unscharf, sodass nur von einem Teilerfolg gesprochen werden kann. Auch die Mehrheit der befragten Menschen mit Behinderungen wünschen sich verbindlichere und genauere Regelungen. Als Konkretisierung sollte die Norm die geforderte Maßgeblichkeit des Einzelfalls,³²⁸ gerade als Besonderheit des ansonsten grundlegenden Prinzips des Universellen Designs, auch prozedural verankern. Welche Vorkehrung als angemessen anzusehen ist, kann sich allein aus der Gesamtschau der konkreten Situation, in der sich der Betroffene befindet, ableiten lassen und darf nicht einseitig durch den Träger der öffentlichen Gewalt, dem kein Definitionsmonopol zukommt, festgelegt werden. Der Mensch mit Behinderung ist „Experte“ seiner Lebenslage, sodass die individuellen Hindernisse nur im Dialog mit ihm identifiziert werden können.³²⁹ Daher hat das Gebot angemessener Vorkehrungen einen starken Bezug zum Individualisierungsgebot im Verwaltungsverfahren, wie es für die Sozialverwaltung in § 33 SGB I verdeutlicht ist und auch im Einzelfallbezug des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 24 Abs. 2 VwVfG und § 20 Abs. 2 SGB X enthalten ist.

Dies veranschaulicht sich beispielsweise im Hinblick auf Menschen mit Autismus. Das Autismus-Spektrum ist weit. Die daraus resultierenden Bedarfe lassen sich auch innerhalb der Gruppe von Menschen mit Autismus nicht einheitlich festlegen. Eine Vorkehrung kann nur dann angemessen sein, wenn sie grundlegend auf die konkrete Situation des Menschen mit Autismus eingeht. Im Rahmen der durchgeführten Interviews wurde ersichtlich, dass Behörden wenig auf die Bedürfnisse von Menschen mit Autismus eingestellt sind. Es gestaltet sich für sie schwierig, angemessene Vorkehrungen vorzunehmen, die den jeweiligen Bedarfen im Einzelfall gerecht werden. Die Einbeziehung der Betroffenen in den Entscheidungsprozess würde den Behördenmitarbeitenden notwendige Kenntnisse der individuellen Lebenslage verschaffen. Bei der Konfrontation mit möglichen Situationen mit Menschen mit Behinderungen in der Behördenbefragung gaben nur 34% an, dass sie einen Menschen mit Hörbehinderung darauf verweisen, dass dieser eine geeignete Kommunikationshilfe wählen darf (siehe Abbildung 66). Immerhin gaben knapp 60% an, dass sie eine sehbehinderte Person fragen würden, in welcher Form sie den Bescheid benötigt (siehe Abbildung

³²⁴ CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 25b, Rz. 26e. dahingehend auch BVerfG v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rz. 56.

³²⁵ CRPD Committee, Individualbeschwerdeverfahren Lockrey gegen Australien, CRPD/C/15/D/13/2016, Rz. 8.4.; CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 26a, Rz. 27.

³²⁶ CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 26e, Rz. 26f.; vgl. CRPD Committee, Staatenprüfung Spanien, CRPD/C/ESP/CO/1, 2011, Rz. 44c; Weltsi/Frankenstei/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 26 f., S. 53.

³²⁷ BT-Drs. 18/7824, S. 34.

³²⁸ so auch BVerfG v. 08.10.1997, 1 BvR 9/97, Rz. 52.

³²⁹ CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 26a, Rz. 27.

64). Beide Zahlen sind bedenklich gering, muss doch die Entscheidung über eine angemessene Vorkehrung stets auf die Bedürfnisse des Betroffenen in einer konkreten Situation abstellen.

Deshalb ist die Aufnahme eines Wahlrechts des Menschen mit Behinderungen zu empfehlen. Dabei kann an die Regelungen in § 2 Abs. 2 und 3 KHV sowie § 5 Abs. 2 und 3 VBD angeknüpft werden. Außerdem wäre ähnlich wie in § 7 Abs. 1 S. 4 BGG eine Regelung zur Rechtsdurchsetzung empfehlenswert, die klarstellenden Charakter haben würde.³³⁰ Demnach könnten § 7 Abs. 2 BGG um folgende Sätze ergänzt werden:

„Die Berechtigten haben ein Wahlrecht hinsichtlich der vorzunehmenden Maßnahme. Der Träger öffentlicher Gewalt kann die ausgewählte Maßnahme zurückweisen, wenn sie ungeeignet ist, im konkreten Fall gleichberechtigte Teilhabe herzustellen. Erhält der Träger öffentlicher Gewalt Kenntnis von einem Bedarf an angemessenen Vorkehrungen, hat er Menschen mit Behinderungen auf ihr Wahlrecht hinzuweisen. Die Beweislast für die Unangemessenheit einer Maßnahme nach § 7 Abs. 2 BGG liegt beim Träger der öffentlichen Gewalt.“

Weiterhin wäre ein Verweis auf angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen im Verfahren in § 24 VwVfG und § 20 SGB X wichtig für die Wahrnehmung als Verfahrensgrundsatz und die Sichtbarkeit des Benachteiligungsschutzes im allgemeinen Verwaltungsrecht.

Die so vorzunehmende und zu sichernde Partizipation der Betroffenen ist grundlegendes Prinzip sowie Querschnittsaufgabe und durch die Achtung der ihm innewohnenden Würde geboten (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK). Menschen mit Behinderungen dürfen nicht Objekt der Entscheidung sein, und der dem Konzept der angemessenen Vorkehrungen enthaltene Individualisierungsgrundsatz darf nicht im behördlichen Massenverfahren unterlaufen werden.³³¹ Insgesamt würde so die Justiziabilität erleichtert.

Art. 7 Abs. 2 S. 2 BGG sieht explizit eine mögliche Belastung der Behörde vor. Diese kann z. B. in finanziellem oder organisatorischem Aufwand bestehen.³³² Eine angemessene Vorkehrung kann damit nicht per se aus diesem Grund abgelehnt werden. Dies ist erst möglich, wenn die Grenze der „Übermäßigkeit“ erreicht ist.³³³ Bei der Beurteilung dessen kann der Behörde in fachlichen Fragen ein erheblicher Spielraum zukommen, sodass die diesbezügliche Bewertung des Sachverhalts nur eingeschränkt der gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist, solange sie nicht offenkundig willkürlich oder eine Rechtsverweigerung ist.³³⁴ Hingegen ist die Angemessenheit der Maßnahme gerichtlich voll kontrollierbar. Feste Obergrenzen für die Übermäßigkeit der Belastung (z. B. Mehrkosten von 20%) würden der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall entgegenstehen. Sie wären rechtswidrig und nicht zu empfehlen.

Das Gebot angemessener Vorkehrungen stellt ein subjektiv einklagbares Recht dar und kann im Rahmen einer Individualklage vor den Verwaltungs- oder Sozialgerichten geltend gemacht werden (siehe Abschnitt 2.5.4.1.1). Daneben ist die Versagung angemessener Vorkehrungen schlichtungsfähig (siehe Abschnitt 2.5.3.1 und Abschnitt 2.5.3.3.3) und kann ebenso im Wege einer Verbandsklage gerügt werden (siehe Abschnitt 2.5.2).

³³⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 35.

³³¹ Gutzler, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Mießling/Udsching, BeckOK SozR, 2021, § 33 SGB I Rz. 2 f.

³³² BT-Drs. 18/7824, S. 35; Kocher/Wenckebach, Soziales Recht 1/2013, S. 17 (S. 22).

³³³ BT-Drs. 18/7824, S. 34 f.; Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 451.

³³⁴ CRPD/C/12/D/5/2011, 2014, Rz. 10.5.

2.4.3.1.9.8 *Rezeption der Norm in der Rechtsprechung*

Soweit ersichtlich haben angemessene Vorkehrungen nach § 7 Abs. 2 BGG in der Rechtsprechung bisher kaum eine Rolle gespielt. Auf die Norm nimmt eine Entscheidung über die Ablehnung der Zulassung zur Sportbootführerscheinprüfung wegen eines fehlenden Farbunterscheidungsvermögens des VG Bremen³³⁵ Bezug (siehe Abschnitt 2.4.3.1.5). Nach Auffassung des Gerichts ist eine Colorlith-Brille kein geeignetes Mittel, um während des Führens eines Sportbootes die Farbsinnstörung auszugleichen. Der Ausschluss der Verwendung von Farbfiltersehhilfen gemäß § 6 Abs. 4 S. 2 SpFV i.V.m. Ziff. I.2. der Anlage 2 zur SpFV zum Erwerb des Sportbootführerscheins stelle keine Versagung von angemessenen Vorkehrungen dar.³³⁶

Unzureichend rezipiert wird das Prinzip angemessener Vorkehrungen nach Landesrecht in Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg und des VG Stuttgart.³³⁷ Deren Gegenstand war der Anspruch eines schwerbehinderten Menschen, der auf einen Rollstuhl angewiesen ist, auf geeignete Maßnahmen zur Herstellung des Zugangs zu einem Bezirksamt. Nach Auffassung des VG Stuttgart war die Klage unbegründet, da sich ein solcher Anspruch insbesondere nicht aus § 6 Abs. 1 L-BGG BW i.V.m. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ableiten lasse. Die Kammer erkennt eine unterschiedliche Behandlung des Klägers an. Die genutzten und zumutbaren Alternativangebote (telefonische Bearbeitung, Dokumentenübergabe vor dem Bezirksamt, Dienstleistungen im Rathaus des nahegelegenen Hauptortes) seien aber angemessene und hinreichende Kompensationsmaßnahmen und führten nicht zu einem Ausschluss von Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, sodass keine Benachteiligung festgestellt werden könne.³³⁸ Ein Anspruch aus § 7 Abs. 1 L-BGG BW auf Vornahme geeigneter Maßnahmen, um Zugänglichkeit zu ermöglichen, bestehe nicht, da sich keine Verpflichtung zur Umgestaltung bestehender baulicher Anlagen ableiten lasse.³³⁹ Zudem seien Ansprüche auch nicht aus dem BGG des Bundes ableitbar, da die Beklagte als kommunale Gebietskörperschaft nicht zum Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1a BGG zählt.³⁴⁰ Der VGH Baden-Württemberg hat die Zulassung der Berufung abgelehnt und ausgeführt, aus der UN-BRK ergäben sich weder Zweifel an der Richtigkeit des Urteils noch eine grundsätzliche Bedeutung. Der VGH stellt dabei allein auf Art. 9 UN-BRK (Zugänglichkeit) und Art. 19 UN-BRK (selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft) ab, nicht jedoch auf angemessene Vorkehrungen nach Art. 5 UN-BRK.

Die Entscheidungen des VG Stuttgart und VGH Baden-Württemberg sind kritisch zu betrachten. Die Alternativangebote sind keine geeigneten Maßnahmen, um dem Kläger den tatsächlichen Zugang zum Gebäude, den er mit der Klage begehrt, zu ermöglichen und seine volle Teilhabe zu ermöglichen. Die Bedeutung der UN-BRK, insbesondere von Art. 5 UN-BRK, für die Auslegung des Behindertengleichstellungsrechts wird nicht in ihrer grundsätzlichen Bedeutung erkannt. Die Gerichte verkennen die grundsätzliche Relevanz des Gebots angemessener Vorkehrungen. Ein Rechtsweg zum BVerwG besteht jedoch nicht (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Erwähnenswert in Zusammenhang mit § 7 BGG ist auch die nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren eingereichte Klage der Interessenvertretung Selbstbestimmtes Leben in Deutschland e.V. (ISL) beim VG Berlin gegen das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Eisenbahnbundesamt (EBA). Erzielt werden soll hiermit die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen am Angebot der Deutschen Bahn. Eine Ein- und Ausstiegshilfe durch die DB AG soll nicht nur zu bestimmten Uhrzeiten, sondern während des

³³⁵ VG v. 01.06.2017, 5 K 1124/16.

³³⁶ VG Bremen v. 01.06.2017, 5 K 1124/16, Rz. 23.

³³⁷ VGH Baden-Württemberg v. 10.02.2022, 1 S 3107/21; VG Stuttgart v. 12.08.2021, 7 K 476/20.

³³⁸ VG Stuttgart v. 12.08.2021, 7 K 476/20, Rz. 9, 25.

³³⁹ VG Stuttgart v. 12.08.2021, 7 K 476/20, Rz. 44.

³⁴⁰ VG Stuttgart v. 12.08.2021, 7 K 476/20, Rz. 45.

gesamten Zugbetriebes, gewährleistet werden. Eine Verpflichtung hierzu bestehe, da nach der Novellierung des BGG mangelnde Barrierefreiheit staatlicherseits durch angemessene Vorkehrungen zu kompensieren sei.³⁴¹

2.4.3.1.10 Besondere Maßnahmen nach § 7 Abs. 3 BGG

Zum Abbau und zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen sind besondere Maßnahmen zulässig (§ 7 Abs. 3 BGG).³⁴² Soweit das BGG die Berufstätigkeit betrifft, wird dies verdeutlicht durch Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Danach hindert der Gleichbehandlungsgrundsatz die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der völligen Gleichstellung im Berufsleben spezifische Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen, mit denen Benachteiligungen u. a. wegen einer Behinderung verhindert oder ausgeglichen werden.³⁴³

Das Treffen besonderer Maßnahmen stellt keine Diskriminierung dar. Dies entspricht den Vorgaben in Art. 5 Abs. 4 UN-BRK. Danach sind die Vertragsstaaten nicht zu solchen Maßnahmen verpflichtet, jedoch ist ihr Ergreifen aus antidiskriminierungsrechtlicher Sicht unbedenklich.³⁴⁴

Besondere Maßnahmen umfassen beabsichtigte Bevorzugungen mit dem Ziel, die Situation benachteiligter Personengruppen in Bereichen, in denen diese aufgrund vergangener oder anhaltender Diskriminierung unterrepräsentiert oder benachteiligt sind, zu verbessern.³⁴⁵ Hierzu zählen beispielsweise Quotenregelungen³⁴⁶ sowie Förderung und Empowerment.³⁴⁷

Besondere Maßnahmen bezwecken zwar, wie angemessene Vorkehrungen auch, die Gleichstellung strukturell benachteiligter Menschen, allerdings sind dies abstrakte und allgemeine Maßnahmen, die sich nicht auf den konkreten situativen Einzelfall beziehen.³⁴⁸ Sie rechtfertigen bevorzugende Ungleichbehandlungen zur strukturellen Gleichstellung, wohingegen angemessene Vorkehrungen im Einzelfall Barrieren beseitigen, um Gleichbehandlung zu gewährleisten.³⁴⁹

2.4.3.2 Frauen mit Behinderungen, Benachteiligung wegen mehrerer Gründe, § 2 BGG

§ 2 Abs.1 BGG beinhaltet Regelungen in Bezug auf Frauen mit Behinderungen und § 2 Abs. 2 BGG enthält Regelungen zur Benachteiligung wegen mehrerer Gründe.

2.4.3.2.1 Besondere Belange von Frauen mit Behinderungen

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 BGG sind die besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen zu berücksichtigen und bestehende Benachteiligungen zu beseitigen, um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchzusetzen und die Benachteiligung von Frauen mit Behinderungen wegen

³⁴¹ ISL, Pressemitteilung, 2022.

³⁴² BR-Drs. 928/01, S. 99.

³⁴³ Bechtolf, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Positive Maßnahmen, Rz. 5; Dirk/Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 7 BGG Rz. 5.

³⁴⁴ Denecke, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbBRK, CRPD, 2022, Art. 5 Rz. 26; Bechtolf, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Positive Maßnahmen, Rz. 4.

³⁴⁵ Aichele/Althoff, in: Welke, UN-BRK, 2012, S. 110, Rz. 31; Welti, RdLH 1/2012, S. 1 (S. 3); CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 28.

³⁴⁶ Findet sich im nationalen Recht wieder § 154 Abs. 1 SGB IX, siehe hierzu Deinert, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Pflichtquote, Rz. 1-24.

³⁴⁷ CRPD/C/GC/6, 2018, Rz. 28.

³⁴⁸ Bechtolf, ZESAR 4/2020, S. 161 (S. 161); Welti, Sozialer Fortschritt 11/2015, S. 267 (S. 269).

³⁴⁹ Bechtolf, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Angemessene Vorkehrungen, Rz. 2; Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018, S. 54.

mehrerer Gründe zu vermeiden.³⁵⁰ Dies ist als durchgängiges Leitprinzip bei der Anwendung des BGG zu beachten.³⁵¹

Laut Drittem Teilhabebericht der Bundesregierung lebten 2017 in Deutschland 6,36 Millionen Frauen mit Behinderungen, was 15,4% der weiblichen Bevölkerung entspricht.³⁵²

Die Norm setzt Art. 6 UN-BRK um, der staatliche Stellen dazu verpflichtet, Frauen die Ausübung ihrer Rechte in vollem Umfang zu ermöglichen. Sie ist zudem im Lichte von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG auszulegen, wonach der Staat verpflichtet ist, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, also tatsächliche Gleichstellung herzustellen.³⁵³

Der Gesetzgeber erkennt durch den Wortlaut des § 2 Abs. 1 S. 1 BGG die bestehenden Benachteiligungen von Frauen mit Behinderungen an und verpflichtet zu deren gezielter Beseitigung. Dazu sind gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BGG besondere Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen und zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen zulässig.³⁵⁴

Durch die Reform des BGG im Jahr 2016 erfolgten im § 2 Abs. 1 BGG redaktionelle sowie inhaltliche Anpassungen. Der Wortlaut „behinderte Frauen“ wurde durch den Wortlaut „Frauen mit Behinderungen“ geändert. Weiterhin wurde der Wortlaut „zur Vermeidung von Benachteiligung von Frauen mit Behinderungen wegen mehrerer Gründe“ neu eingefügt.

Ziel der Änderung des § 2 Abs. 1 BGG war, Frauen mit Behinderungen durch Aufnahme des Aspekts der Benachteiligung wegen mehrerer Gründe zu stärken.³⁵⁵ Frauen mit Behinderungen sind mehrdimensionaler Diskriminierung verstärkt ausgesetzt.³⁵⁶

Die Ergänzung des § 2 Abs. 1 S. 1 BGG durch die Reform bezweckt, dafür zu sensibilisieren, dass Frauen mit Behinderungen Benachteiligungen wegen mehrerer Gründe – namentlich wegen ihrer Behinderung und wegen ihres Geschlechts – ausgesetzt sind.³⁵⁷ Der Gesetzgeber macht in der Gesetzesbegründung erneut deutlich, dass es sich bei dieser Ergänzung um eine Klarstellung handelt, die zur Umsetzung des Art. 6 UN-BRK erfolgt.³⁵⁸ Art. 6 Abs. 1 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten anzuerkennen, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind. Zudem sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass Frauen mit Behinderungen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt genießen können.

Als Beispiel für besondere Maßnahmen i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 2 BGG nennt der Gesetzgeber Maßnahmen zur Befähigung der Ausübung einer selbstbestimmten und verantwortlichen Sexualität und Familienplanung. Hierzu wird etwa das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Modellprojekt „Ich will auch heiraten“ des donum vitae-Bundesverbandes aufgeführt. Ziel dieses Projekts ist die Implementierung passgenauer Angebote in der Schwangerschaftskonflikt- und allgemeinen Schwangerschaftsberatung von Menschen mit geistiger

³⁵⁰ Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 2 BGG Rz. 2.

³⁵¹ Ebd.

³⁵² Maetzel et al.; Dritter Teilhabebericht, 2021, S. 39. (Männer 15,8%, insgesamt 15,6%).

³⁵³ BT-Drs. 14/7420, 23; Fuchs, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 2 BGG Rz. 1.

³⁵⁴ Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 2 BGG Rz. 3.

³⁵⁵ BT-Drs. 18/7824, S. 2

³⁵⁶ Hermes, in: Degener/Diehl, Handbuch Behindertenrechtskonvention, 2015, S. 253 ff.

³⁵⁷ BT-Drs. 18/7824, S. 32.

³⁵⁸ Ebd.: S. 32.

Behinderung.³⁵⁹ Als weitere Beispiele für Maßnahmen gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BGG werden Maßnahmen zum Schutz vor sexualisierter und sonstiger Gewalt für Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie zur Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen mit Behinderungen genannt.

2.4.3.2.2 Mehrdimensionale Diskriminierung

Ferner regelt § 2 Abs. 2 BGG die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen, die von Benachteiligungen wegen einer Behinderung und wenigstens eines weiteren in § 1 AGG genannten Grundes betroffen sein könnten. § 1 AGG nennt neben Behinderung und Geschlecht als Diskriminierungsmerkmale „Rasse“, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter und sexuelle Identität.³⁶⁰ Demgegenüber geht die Präambel lit. p UN-BRK weiter und bezieht u. a. auch die soziale Herkunft, das Vermögen oder einen sonstigen Status von Menschen mit Behinderungen ein.³⁶¹

§ 2 Abs. 2 BGG wurde im Zuge der Novellierung neu hinzugefügt. Hintergrund ist, dass das Vorliegen mehrerer Diskriminierungsmerkmale die Teilhabechancen weiter verschlechtern kann.³⁶² Auch die UN-BRK spricht in lit. p ihrer Präambel die Schwierigkeiten von Menschen mit Behinderungen an, die aufgrund des Hinzutretens weiterer Merkmale mehrfachen oder verschärften Diskriminierungen ausgesetzt sein können.³⁶³

Der neu hinzugefügte § 2 Abs. 2 BGG soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Sensibilisierung der Träger öffentlicher Gewalt (z. B. Sozialleistungsträger wie die Bundesagentur für Arbeit, Kranken- und Pflegekassen) dienen, im Hinblick auf die besonderen Benachteiligungsrisiken, denen Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion, ihrer Geschlechtsidentität (insbesondere auch Trans- und Intersexualität), ihrer sexuellen Orientierung oder ihres Alters zusätzlich ausgesetzt sein können.³⁶⁴ Als konkretes Beispiel wird der erschwerte Leistungszugang von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen aufgrund von Informationsdefiziten oder sprachlichen Barrieren aufgeführt.³⁶⁵ In der ersten Evaluation des BGG wurde bereits auf die negativ verstärkende Wirkung auf Erwerbsspektiven beim Zusammentreffen von Behinderung und Migrationshintergrund hingewiesen.³⁶⁶

2.4.3.2.3 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

2.4.3.2.3.1 Rechtsprechung

In der veröffentlichten Rechtsprechung hat § 2 BGG bisher soweit ersichtlich keine Rolle gespielt.

Für die gesetzlichen Regeln zur Förderung von Frauen und das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung ist die Rechtsprechung des BVerfG zu geschlechtlichen Identitäten³⁶⁷ von Bedeutung. Darin nahm das BVerfG das Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) von Personen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen

³⁵⁹ Ebd.

³⁶⁰ Zu den Begriffen Dickerhof-Borello Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019, § 1.

³⁶¹ Fuchs, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 2 BGG Rz. 6.

³⁶² BT-Drs. 18/7824, S. 33.

³⁶³ Fuchs, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 2 BGG Rz. 5.

³⁶⁴ BT-Drs. 18/7824, S. 32.

³⁶⁵ Ebd.: S. 33.

³⁶⁶ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 65 mit Bezug auf den Teilhabebericht 2013, BT-Drs. 17/14476, S. 95; Fuchs, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 2 BGG Rz. 6.

³⁶⁷ BVerfG v. 10.10.17, 1 BvR 2019/16; Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019, § 1 Rz. 10 ff.

lassen, in den Blick. Darauf folgte eine Änderung des Personenstandsgesetzes 2018. Eine Änderung des Transsexuellengesetzes hat der Justizminister im Februar 2022 angekündigt.³⁶⁸

Nach dem Urteil des BVerfG kann der Begriff des „Geschlechts“ in rechtlicher Hinsicht nicht als ein binäres System zweier Geschlechter verstanden werden. Auch in § 1 AGG, auf den § 2 Abs. 2 BGG verweist, ist der Begriff verfassungskonform entsprechend so auszulegen, dass er weitere geschlechtliche Identitäten erfasst.³⁶⁹

Das Ziel des § 2 Abs. 1 BGG, die Gleichstellung von Frauen zu fördern, steht mit der differenzierten Sicht auf Geschlechtsidentitäten und der neuen Rechtsprechung des BVerfG nicht im Konflikt und bedarf keiner geänderten Auslegung. Das BVerfG hat es als Verstoß gegen Persönlichkeitsrechte gewertet, wenn Menschen gezwungen werden, sich einem Geschlecht zuzuordnen oder auf eine Geschlechtsidentität zu verzichten.³⁷⁰ Daraus folgt nicht die Pflicht des Gesetzgebers, Personen, die sich weder als Frau noch als Mann identifizieren, dieselben positiven Maßnahmen³⁷¹ zukommen zu lassen, wie sie bisher gemäß § 2 Abs.1 BGG Frauen zuteilwerden, um bestehende Nachteile im Sinne des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu beseitigen.³⁷² Ein solches Vorgehen wäre aber ebenso mit Art. 3 Abs. 2 GG vereinbar, wie die gesetzgeberische Entscheidung, keine weiteren positiven Maßnahmen einzuführen.³⁷³

2.4.3.2.3.2 Gesetzgebung

Die meisten Bundesländer haben in ihren Behindertengleichstellungsgesetzen spezielle Regelungen zum Schutz von Frauen mit Behinderungen vor Diskriminierung und zu deren Gleichstellung aufgenommen.³⁷⁴ Der Wortlaut weist zudem häufig eine Übereinstimmung mit § 2 Abs. 1 BGG auf. Weiter geht hingegen das Berliner Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen. Mädchen werden hier ebenso wie Frauen genannt und einbezogen (§ 9 LGBG). Das Bayerische Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG) enthält zudem die Pflicht, auch künftige Benachteiligungen von Frauen zu verhindern (Art. 3 S. 1 BayBGG). Nach § 5 Abs. 2 S. 2 des Hessischen Behindertengleichstellungsgesetzes sind besondere Maßnahmen nicht zur zulässig, wie in § 2 Abs. 1 S. 2 BGG, sondern nach Möglichkeit auch durchzuführen. Das Thüringer Landesrecht sieht zudem in § 7 Abs. 2 ThürGLG vor, dass die Pflege von Menschen mit Behinderungen auf deren Wunsch nach Möglichkeit von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt werden soll (vgl. ebenso § 2 Abs. 2 Satz 3 SGB XI).

Intersektionelle Diskriminierung greifen im Vergleich dazu weniger Behindertengleichstellungsgesetze der Länder auf.³⁷⁵ Als schutzbedürftige Personengruppen sind jedoch in einigen landesrechtlichen BGG auch Kinder (und Jugendliche) mit Behinderungen,³⁷⁶ Eltern und Sorgeberechtigte mit Behinderungen sowie Eltern und Sorgeberechtigte von Kindern mit Behinderungen und Kinder von Menschen mit Behinderungen³⁷⁷ aufgenommen.

³⁶⁸ Tagesschau.de, Transsexuellengesetz, 2022.

³⁶⁹ Ausführlich Dutta/Fornasier, *Jenseits von weiblich und männlich*, 2020.

³⁷⁰ Ausführlich Dutta/Fornasier, *Jenseits von weiblich und männlich*, 2020, S. 9 ff.

³⁷¹ Zum Begriff positiver Maßnahmen Bearbeiter, in: *Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckebach*, AGG, 2019, § 5.

³⁷² Dutta/Fornasier, *Jenseits von weiblich und männlich*, 2020, S. 79.

³⁷³ Ebd.: S. 86 ff.

³⁷⁴ Regelungen fehlen im SBGVO (Saarland); nur im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung genannt im § 12 BGG NRW (Nordrhein-Westfalen); gemäß Drs. 19/2680 des Schleswig-Holsteinischen Landtags werden im LBGG Frauen nicht mehr explizit genannt und fallen unter § 4 Abs. 1 LBGG, der auf Mehrfachdiskriminierung eingeht.

³⁷⁵ Regelungen fehlen z. B. in LGGBehM (Rheinland-Pfalz), SächsInklusG (Sachsen), L-BGG (Baden- Württemberg), BayGG (Bayern), LBGG M-V (Mecklenburg-Vorpommern).

³⁷⁶ Z. B. in § 5 Abs. 3 HessBGG (Hessen); gemäß Gesetzentwurf nach Drs. 19/2680 in § 4 Abs. 2 LBGG (Schleswig-Holstein).

³⁷⁷ Z.B in § 3 Abs. 3 BremBGG (Bremen); § 5 Abs. 3 BbgBGG (Brandenburg); § 5 Abs. 4 HessBGG (Hessen).

2.4.3.2.3.3 *Wissenschaftliche Untersuchungen zu Frauen mit Behinderungen und mehrdimensionaler Diskriminierung*

Es gibt wenige wissenschaftliche Untersuchungen, in denen speziell Lebenssituationen von Frauen und Mädchen mit Beeinträchtigungen untersucht wurden.³⁷⁸ In ihnen werden große Teilhabedefizite benannt und Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen mit Beeinträchtigungen vorgeschlagen. Die Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen stehen auch regelmäßig im Fokus des Deutschen Instituts für Menschenrechte.³⁷⁹ Auch der UN-Fachausschuss hat Frauen und Mädchen in den Blick genommen.³⁸⁰ Es wurden insbesondere Stellungnahmen zu den Themen Gewaltschutz, sexuelle Selbstbestimmung und Familienplanung sowie zur Lage in der Gesundheitsversorgung herausgegeben, in denen auf bestehende Defizite in der Umsetzung der Rechte von Frauen mit Behinderung in diesen Bereichen hingewiesen wurde.

Obwohl Menschen mit Beeinträchtigungen generell häufiger als Menschen ohne Beeinträchtigung von Gewalt betroffen sind, ist die Gefährdung von Frauen besonders groß. Laut Drittem Teilhabebericht der Bundesregierung haben die Beratungskontakte beim Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen stetig zugenommen, 2018 wurden 2.516 Beratungskontakte dokumentiert.³⁸¹ Darunter ist der Anteil an Frauen mit Beeinträchtigungen seit 2014 allerdings leicht rückläufig.³⁸²

Im Bereich Gesundheit ist von Bedeutung, dass insbesondere gynäkologische Praxen den Untersuchungen zufolge im Wesentlichen nach wie vor nicht barrierefrei sind.³⁸³ Der Teilhabebericht 2020 geht davon aus, dass nur 24% der gynäkologischen Praxen uneingeschränkt barrierefrei sind - gegenüber 35% der Fachinternisten.³⁸⁴ Ein großes Problem besteht insbesondere bei der Versorgung im ländlichen Raum.³⁸⁵ Von den gynäkologischen Praxen verfügt laut einer Abfrage der Stiftung Gesundheit zur Barrierefreiheit ein Drittel über einen barrierefreien Zugang und ein Viertel über rollstuhlgerechte Räume. Weitere Kriterien (barrierefreie Kommunikation, etwa durch Zusammenarbeit mit Dolmetscherinnen und Dolmetschern für Gebärdensprache oder Informationen in Leichter Sprache) wurden nur zu sehr geringen Anteilen erfüllt. Häufig beginnen Zugangsbarrieren noch vor der Vereinbarung eines Termins.³⁸⁶ Dies deutet darauf hin, dass die an § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I gebundenen Krankenkassen ihrer Hinwirkungspflicht auf Barrierefreiheit der Leistungserbringung nicht hinreichend nachkommen und diese in den Leistungserbringungsbeziehungen der an das Behindertengleichstellungsrecht der Länder gebundenen Kassenärztlichen Vereinigungen nicht ausreichend berücksichtigt wird.³⁸⁷

Im Gesundheitsmonitoring des Robert Koch-Instituts (RKI) wird zum Thema Frauen mit Behinderungen aufgezeigt, dass es hohe Anteile psychisch belasteter Frauen mit Behinderungen gibt.³⁸⁸ Dies geht auch aus einer Studie des BMFSFJ³⁸⁹ sowie aus dem Dritten Teilhabebericht der

³⁷⁸ Maetzel et al.; Dritter Teilhabebericht, 2021; Aktion Mensch, Situation von Frauen mit Schwerbehinderungen am Arbeitsmarkt, 2015; Schröttle/Hornberg/Glammeier/Sellach/Kayermann/Puhe/Zinsmeister, Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen, 2012; DGfPI, Modellprojekt Beraten und Stärken, 2020; BAG Selbsthilfe, Empowerment-Projekt 2018-2020.

³⁷⁹ DIMR, Frauen mit Behinderungen, 2022.

³⁸⁰ CRPD/C/GC/3, 2016.

³⁸¹ Maetzel et al., Dritter Teilhabebericht, 2021, S. 647.

³⁸² Ebd., S. 687.

³⁸³ Pösl/Wattenberg/Hornberg, Die gynäkologische Versorgung von Frauen mit Behinderungen, 2018, S. 4.

³⁸⁴ Maetzel et al.; Dritter Teilhabebericht, 2021, S. 435, Abb. 81.

³⁸⁵ Universität Bielefeld, Kurzbericht, Evaluation von Spezialambulanzen und gynäkologischen Sprechstundenangeboten, 2019, S. 9.

³⁸⁶ RKI, Gesundheit von Frauen mit Behinderungen, 2020, S. 334f.

³⁸⁷ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 202 ff.

³⁸⁸ RKI, Gesundheit von Frauen mit Behinderungen, 2020, S. 332.

³⁸⁹ Schröttle/Hornberg/Glammeier/Sellach/Kayermann/Puhe/Zinsmeister, Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen, 2012.

Bundesregierung³⁹⁰ hervor. Das RKI weist darauf hin, dass Krankheiten und Behinderungen sich häufig wechselseitig bedingen und zudem bestehende Beeinträchtigungen die Wahrnehmung des Gesundheitszustandes beeinflussen und dadurch Einfluss auf die psychische Gesundheit haben können.³⁹¹

Menschen mit Behinderungen haben „das Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über die Anzahl ihrer Kinder“ (Art. 23 Abs. 1 lit. b UN-BRK). Der Dritte Teilhabebericht enthält die Information, dass Menschen mit Behinderungen (darunter vor allem Frauen) sich fast in gleichem Maße Kinder wünschen wie Menschen ohne Behinderungen.³⁹² Doch im Bereich reproduktiver Rechte und Selbstbestimmung erfahren Frauen mit Behinderungen den vorhandenen Untersuchungen zufolge Rechtsverletzungen. Der UN-Fachausschuss betont, dass Frauen mit Behinderungen das Recht haben, ihre Sexualität einschließlich ihrer sexuellen und reproduktiven Gesundheit selbst zu kontrollieren sowie ohne Zwang und selbstverantwortlich über eine Elternschaft zu entscheiden. Er stellt jedoch fest, dass in der Praxis insbesondere bei Frauen mit psychosozialen oder kognitiven Beeinträchtigungen die Wahlmöglichkeiten, die Frauen zustehen sollten, nicht immer gewährt werden und häufig Entscheidungen nicht durch die Frauen selbst, sondern von Dritten, etwa gesetzlichen Vertretungen, Dienstleistenden und Familienmitgliedern, ersetzend getroffen werden.³⁹³ Laut der Monitoring-Stelle werden jährlich in Deutschland zwischen 40 und 80 Sterilisationen genehmigt, ohne dass dies mit informierter Zustimmung der betroffenen Person geschieht.³⁹⁴ Unter anderem der BV Lebenshilfe e.V. forderte dementsprechend eine Reform der betreuungsrechtlichen Sterilisationsregelung.³⁹⁵ Ab 2023 gilt das reformierte Betreuungsrecht, das eine Sterilisation gegen den Willen betreuter Personen untersagt (§ 1830 BGB n.F.).³⁹⁶

2.4.3.2.3.4 Interviewauswertung

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass insbesondere Gesundheitsschutz und die gesundheitliche Versorgung Themenbereiche sind, in denen die besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen bisher unzureichend berücksichtigt werden. Benachteiligungen bestehen z. B. durch nicht barrierefreie Praxen, insbesondere gynäkologische Praxen und vor allem im ländlichen Raum. Gynäkologische Praxen sind wichtig für die Beratung in Angelegenheiten der Verhütung, Vorsorge und Familienplanung. Damit ist ihre Barrierefreiheit auch außerhalb der Gesundheitsversorgung wichtig. Zudem wird der Bedarf an kontinuierlicher Betreuung und festen Ansprechpersonen, vor allem weiblichen, betont.

Weiterhin wurde deutlich, dass für Frauen mit Behinderungen der Gewaltschutz eine bedeutende Rolle spielt. Insbesondere von sexualisierter Gewalt sind Frauen und Mädchen mit Behinderungen in besonderem Maße betroffen. Das Thema wurde lange Zeit tabuisiert. Gefordert wird deshalb, Gewalt und Sexualität im Kontext von Menschen mit Behinderungen stärker und gesondert zu thematisieren und die entwickelten Maßnahmen voranzutreiben und weiterzuentwickeln. Als wichtig werden v. a. Frauenbeauftragte, spezielle Einrichtungen, Gewaltschutz- und Präventionskonzepte oder zuständige Ansprechpersonen genannt. Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen spielt nicht nur in den Familien, sondern auch in Einrichtungen eine Rolle,³⁹⁷ weshalb insbesondere hier der Schutz verbessert werden muss. Schröttle et al. (2021) schlagen vor, Gewaltschutzkonzepte verpflichtend

³⁹⁰ Maetzel et al.; Dritter Teilhabebericht, 2021, S. 426, Abb. 77.

³⁹¹ RKI, Gesundheit von Frauen mit Behinderungen, 2020, S. 332.

³⁹² Maetzel et al.; Dritter Teilhabebericht, 2021, S. 83.

³⁹³ DIMR, Monitoring-Stelle, Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, 2017; BMJV, Qualität der rechtlichen Betreuung, 2018.

³⁹⁴ DIMR, Monitoring-Stelle, Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, 2017, S. 5.

³⁹⁵ Bundesvereinigung Lebenshilfe, BetreuungsRechtsReform, 2021.

³⁹⁶ BT Drs. 19/27287, S. 24.

³⁹⁷ Schröttle et al., Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen, 2021.

einzuführen. Die Neuregelung des § 37a SGB IX durch das Teilhabestärkungsgesetz hat dem Rechnung getragen.³⁹⁸ Zudem empfiehlt der Bericht, „im Wege einer Organisationsanalyse zu ermitteln, ob die bestehenden Aufsichtsregime die in Art. 16 Abs. 3 UN-BRK geforderte Unabhängigkeit gewährleisten und wie die bislang vorhandenen Strukturen und Instrumente weiterentwickelt und mit Beschwerdeverfahren und der Arbeit der Fachberatungsstellen verzahnt werden können, um einen effektiven Rechtsschutz in Einrichtungen zu gewährleisten.“³⁹⁹

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass bestehende Hilfesysteme wie Frauenhäuser oft nicht barrierefrei sind und damit von den Betroffenen nicht genutzt werden können. Zudem wurde auf die besondere Gefahr für Frauen mit Behinderungen und Migrationshintergrund sowie die Bedeutung von Schutzmaßnahmen für diese verwiesen. Da Frauenschutzhäuser regelmäßig öffentliche Mittel der Länder und Kommunen erhalten und ihre Finanzierung auch aus bundesrechtlich geregelten Sozialleistungen erfolgt (§§ 16a Nr. 3, 36a SGB II),⁴⁰⁰ dürfte es möglich und geboten sein, die Barrierefreiheit von Frauenhäusern in der Investitions- und Betriebskostenfinanzierung zu berücksichtigen und vorzuschreiben.

In den Befragungen wurden folgende weitere Maßnahmen vorgeschlagen: Eine Meldestelle für die Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen, Verknüpfung von Gleichstellungs- und Behindertenvertretung, Forschungen über die besonderen Belange von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, die die Bedarfe genauer erfassen lassen, sowie regelmäßige Schulungsbedarfe. Seitens der Landesbehindertenbeauftragten wird auf fehlende Barrierefreiheit des sozialen Nahraums – etwa barrierefreie Wickelräume – und die besonders prekäre Situation von obdachlosen Frauen mit Behinderungen hingewiesen.

Bezogen auf die Benachteiligung wegen mehrerer Gründe (§ 2 Abs. 2 BGG) wurde in den Befragungen vor allem auf Probleme für Menschen mit Behinderungen und Migrationshintergrund aufmerksam gemacht. So würden bei Menschen mit Migrationshintergrund oft keine behinderungsbedingten Bedarfe erhoben, z. B. in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Sie erhielten oft keine ausreichenden Unterstützungsleistungen wie Assistenzen, womit sie an ihrer Integration gehindert werden, was problematisch bei einem Verfahren über einen möglichen Aufenthaltstitel sei. Es bedürfe spezieller Schutzmaßnahmen, denn beispielsweise mangelt es an mehrsprachigen barrierefreien Informationen oder der medizinischen Versorgung von chronisch kranken Geflüchteten. Es wird betont, dass es allgemein schwierig sei, auf die unterschiedlichen Diskriminierungsmerkmale einzugehen, da die Gruppe der Menschen mit Behinderungen bereits sehr heterogen sei.

2.4.3.2.4 Weiterentwicklung

§ 2 BGG ist zwar ein Leitprinzip des Gesetzes,⁴⁰¹ hat aber in der Rechtsprechung – soweit in den Datenbanken ersichtlich – keinerlei Rolle gespielt, ist also nicht zur Auslegung anderer Vorschriften der BGG herangezogen worden.

Vor dem Hintergrund von Diskriminierungserfahrungen non-binärer Personen⁴⁰² und der Rechtsprechung des BVerfG zur Geschlechtsidentität obliegt die Entscheidung, positive Maßnahmen gemäß § 2 BGG auch zugunsten der dritten Geschlechtsoption einzuführen, dem Gesetzgeber.⁴⁰³ Dies gilt ebenso für die Entscheidung, weitere Diskriminierungsmerkmale i.S.d. § 1 AGG in § 2 BGG zu

³⁹⁸ Vgl. Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Gewaltschutz, Rz. 24-26.

³⁹⁹ Schröttle et al., Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen, 2021, S. 66 ff.

⁴⁰⁰ Zur Regelungslücke im SGB XII vgl. *LSG Baden-Württemberg 25.03.2021 - L 7 SO 3198/19*.

⁴⁰¹ Fuchs in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, BGG § 2 Rz. 3.

⁴⁰² Caselles/Fütty/Höhne, Geschlechterdiversität, 2020, S. 25 ff.; Buhl/Frohn/Heiligers/Peitzmann/Wiens, Inter* im Office?!, 2022.

⁴⁰³ Zu den Regelungsoptionen: Dutta/Fornasier, Jenseits von weiblich und männlich, 2020, S. 82 ff.

nennen, um weitere Formen mehrdimensionaler Diskriminierung explizit sichtbar zu machen oder die Zulässigkeit positiver Maßnahmen gemäß § 2 Abs.2 BGG zu diesem Zweck auf die entsprechenden Merkmale zu erstrecken.

Weiterhin ist es empfehlenswert, Schulungsangebote auszubauen, um das Bewusstsein von Entscheidungsträgerinnen und -trägern für die Belange marginalisierter, von Mehrfachdiskriminierung betroffener Gruppen i.S.d. § 2 BGG zu schaffen.⁴⁰⁴ Das würde nicht nur § 2 BGG zu einer größeren Wirksamkeit verhelfen, sondern auch Art. 8 Abs. 2 lit. d UN-BRK umsetzen, der Schulungen ausdrücklich zu den bewusstseinsbildenden Maßnahmen zählt.⁴⁰⁵

Zur Umsetzung besonderer Maßnahmen im Sinne von § 2 Abs. 1 BGG und zugunsten der Ziele der Norm empfiehlt es sich – auch vor dem Hintergrund der in den Interviews benannten Handlungsfelder – weitere konkretere Maßnahmen zu ergreifen. Hierzu gehört zunächst, weitere Forschung sicherzustellen. Die „besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen“ erschließen sich in der Praxis – insbesondere auch in der Anwendung des BGG – nicht von selbst. Diese Bedarfe zu erforschen, ohne stereotype Rollenbilder fortzuschreiben, ist Voraussetzung, um diese Bedarfe so berücksichtigen zu können, wie § 2 Abs. 1 BGG es vorsieht. Andernfalls droht, dass die Norm eine Formel ohne Anwendung bleibt. Eine bloß symbolische Wirkung wird jedoch dem Handlungsauftrag von Art. 6 UN-BRK und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht gerecht.

Aus den vorhandenen wissenschaftlichen Untersuchungen und den Hinweisen aus den Befragungen lässt sich jedenfalls übereinstimmend Handlungsbedarf hinsichtlich der besonderen Bedarfe von Frauen mit Behinderungen in Gewaltschutz und inklusiver Gesundheitsversorgung ausmachen.

Da Frauen mit Behinderungen besonders von sexualisierter Gewalt betroffen sind, wie Untersuchungen zeigen,⁴⁰⁶ sind bedarfsgerechte und barrierefreie Schutz-, Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie Präventionsmaßnahmen von besonderer Bedeutung. Das setzt unter anderem Hilfsangebote und Informationen in Leichter Sprache voraus, ebenso wie baulich barrierefreie Räume für gewaltbetroffene Frauen. Als ergänzende Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und Teilhabe am Arbeitsleben sind beispielsweise Übungen im Rahmen des Rehabilitationssports nach § 64 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX vorgesehen, die der Stärkung des Selbstbewusstseins behinderter Mädchen und Frauen dienen. Jedoch müssen diese Kurse medizinisch verordnet werden und kommen nicht in Ergänzung der Leistungen zur Teilhabe an Bildung und der Sozialen Teilhabe in Betracht. In der Studie zu Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderung wird dazu ausgeführt, dass diese Beschränkung sachlich nicht nachvollziehbar sei, da nicht erkennbar sei, warum der Bedarf an Übungskursen nur im Zusammenhang mit der medizinischen und beruflichen Rehabilitation gesehen werde.⁴⁰⁷ In der Praxis führt diese Regelung zum Ausschluss der Mehrheit behinderter Mädchen und Frauen aus dem Personenkreis der Leistungsberechtigten und trägt dazu bei, dass bundesweit kaum Kursangebote vorhanden sind.⁴⁰⁸ Viele der Handlungsfelder liegen im Zuständigkeitsbereich der Länder. Für Handlungsansätze der Bundesbehörden gibt es positive Beispiele, die noch ausbaufähig sind. Hierzu gehört, dass das Hilfefon „Gewalt gegen Frauen“ des BMFSFJ auch in Gebärdensprache und in Leichter Sprache verfügbar ist.⁴⁰⁹ Das gilt ebenso für die Internetseite „Suse hilft“ des bff e.V.

⁴⁰⁴ Siehe schon Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 428.

⁴⁰⁵ Ausführlich dazu schon Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 428.

⁴⁰⁶ RKI, Gesundheit von Frauen mit Behinderungen, 2020, S. 339.

⁴⁰⁷ Schröttle et al., Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen, 2021, S. 52.

⁴⁰⁸ Ebd.

⁴⁰⁹ BMFSFJ, Evaluation des Hilfefonens „Gewalt gegen Frauen“, 2020.

Zu den besonderen Belangen von Frauen gehört zudem die Frauengesundheit einschließlich reproduktiver Rechte und Selbstbestimmung sowie des barrierefreien Zugangs zu Frauenarztpraxen. Bereits die Evaluation des BGG 2014, die oben zitierten wissenschaftlichen Untersuchungen sowie die Befragungen im Rahmen dieser Evaluation zeigen Handlungsbedarfe in diesen Bereichen auf. Diese sollten bei der Umsetzung des im Koalitionsvertrag angekündigten Aktionsplanes für ein inklusives und barrierefreies Gesundheitswesen⁴¹⁰ Berücksichtigung finden.

2.4.4 Barrierefreiheit

2.4.4.1 Bauliche Barrierefreiheit, § 8 BGG

2.4.4.1.1 Anliegen und Regelungsinhalt der Norm

2.4.4.1.1.1 Regelungsinhalt der Norm

Mit § 8 Abs. 1 S. 1 BGG wird die Verpflichtung des Bundes benannt, die im Eigentum des Bundes stehenden zivilen Bauten barrierefrei auszugestalten. Barrierefreiheit wird in § 4 BGG⁴¹¹ definiert. Demnach sind bauliche und sonstige Anlagen barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel ist dabei nach § 4 S. 2 BGG zulässig.

Die Verpflichtung, barrierefrei zu bauen, ist eine Sollvorschrift. Demnach kann nur im Ausnahmefall davon abgewichen werden. Ausnahmen werden etwa dann angenommen, wenn exorbitante Kosten entstünden oder wenn Art und Zweck des Gebäudes und die für seine barrierefreie Gestaltung aufzuwendenden Kosten in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zu den tatsächlichen Nutzungsvorteilen für Menschen mit Behinderungen stünden.⁴¹² Dies setzt immer eine Einzelfallentscheidung hinsichtlich der Unverhältnismäßigkeit voraus, das Setzen starrer Grenzen (z. B. Prozentsatz der Mehrkosten) ist abzulehnen (hierzu ausführlich 2.4.4.1.1.3).

Von der Pflicht ausgenommen sind militärische Bauten und Einrichtungen, weil für sie grundsätzlich andere Zugangsbeschränkungen gelten.⁴¹³ Die Ausnahme ist aufgrund der Ziele des BGG restriktiv auszulegen, in Fällen der Mischnutzung militärischer Einrichtungen und Verwaltungseinrichtungen des Bundes (z. B. Bundeswehrkrankenhaus) sind diese daher vom BGG erfasst.

Im Zusammentreffen mit Regelungen des Denkmalschutzes können sich Besonderheiten ergeben, hierbei wird allerdings keine Ausnahme von der Anwendung des BGG gemacht.⁴¹⁴ Barrierefreiheit und Denkmalschutz sind zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.

Die Verpflichtung ist beschränkt auf die Gebäude, die im Eigentum des Bundes stehen einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. In § 8 Abs. 1-3 BGG wird nicht der in § 1 BGG verwendete Begriff der Träger der öffentlichen Gewalt herangezogen. Demnach gilt § 8 BGG nicht für Beliehene und Landesverwaltungen, soweit sie Bundesrecht ausführen sowie für Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die Träger öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar ganz oder

⁴¹⁰ BReg, Koalitionsvertrag, 2021, Z. 2831 ff.

⁴¹¹ § 4 BGG hat im Zuge des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 ebenfalls Änderungen erfahren. Die Wörter „behinderte Menschen“ wurden durch „Menschen mit Behinderungen“ ersetzt, nach dem Wort „Hilfe“ wurde „auffindbar“ ein- sowie der Satz 2 neu angefügt. § 4 BGG ist nicht Gegenstand der Evaluation.

⁴¹² Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 2 Rz. 3.

⁴¹³ BT-Drs. 14/7420, Rz. 28.

⁴¹⁴ WD, Denkmalschutz und Barrierefreiheit, 2018.

überwiegend beteiligt sind. Landesverwaltungen, soweit sie Bundesrecht ausführen, sind aber durch § 1 Abs. 2 BGG an die Ziele des BGG gebunden, zu deren Erreichung Barrierefreiheit erforderlich ist. Nach § 1 Abs. 3 BGG soll der Bund darauf hinwirken, dass Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die Träger öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend beteiligt sind, die Ziele des Gesetzes angemessen berücksichtigen.

Für die barrierefreie Ausgestaltung sind nach § 8 Abs. 1 S. 1 BGG die anerkannten Regeln der Technik maßgebend. DIN-Vorschriften sind zwar keine mit Drittwirkung versehenen Normen im Sinne demokratisch legitimierter hoheitlicher Rechtsetzung, sondern auf freiwillige Anwendung ausgerichtete Regelwerke mit Empfehlungscharakter.⁴¹⁵ Sie lassen sich aber heranziehen, um den jeweiligen Stand der Technik zu ermitteln, da sie regelmäßig den nach der Verkehrsauffassung maßgeblichen Standard widerspiegeln.⁴¹⁶ Barrierefreiheit ist dabei stets im Einzelfall zu bestimmen. Der spezifische Nutzungszweck von Gebäuden und Anlagen ist zu beachten und es ist zu hinterfragen, wie Menschen mit Behinderungen gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gewährleistet und eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden kann. Eine regelmäßige Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Planungsprozesse ist daher sinnvoll und notwendig.⁴¹⁷ Für die barrierefreie Ausgestaltung von hoher Bedeutung sind insbesondere die DIN-Vorschriften 18040-1: 2010-10 für öffentlich zugängliche Gebäude, 18040-2: 2011-09 für Wohnungen sowie 18040-3: 2014-12 für öffentlichen Verkehrs- und Freiraum. Wenn andere gleichwertige Lösungen die Barrierefreiheit herstellen, so kann von diesen Regeln nach § 8 Abs. 1 Satz 3 BGG abgewichen werden. Im Übrigen sind die jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen nach § 8 Abs. 1 Satz 4 BGG zu berücksichtigen. Das Gesetz nennt hier insbesondere das Bauordnungsrecht.

Nach § 8 Abs. 2 BGG besteht die Verpflichtung zur Beseitigung baulicher Barrieren aus Anlass investiver Baumaßnahmen auch in solchen Gebäudeteilen, die weder umgebaut noch erweitert werden, wenn sie dem Publikumsverkehr dienen. Bei Arbeitsstätten ist jedoch § 3a Arbeitsstättenverordnung zu beachten. Zusammen mit der Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen führt dies dazu, dass die Pflicht auf alle Gebäudeteile auszudehnen ist, die als Arbeitsstätte für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein müssen. Um dies klarzustellen wäre wünschenswert, auch in § 8 Abs. 2 BGG zu verankern, dass bauliche Barrieren aus Anlass investiver Baumaßnahmen in allen Gebäudeteilen beseitigt werden sollen, die dem Publikumsverkehr dienen und die als Arbeitsstätte genutzt werden.

Bei Bestandsbauten sieht § 8 Abs. 3 BGG eine Pflicht zu einem Statusbericht über den Stand der Barrierefreiheit und der Planung zu dem Abbau noch bestehender Barrieren bis 30. Juni 2021 vor (hierzu ausführlich in Abschnitt 2.5.1). Es werden darüber hinaus keine Stichtage zur Umsetzung der Barrierefreiheit festgelegt. Eine Überprüfung der Umsetzung im Wege der Verbandsklage nach § 15 Abs. 1 BGG ist dabei nicht vorgesehen.⁴¹⁸ Falls der Abbau von Barrieren im Nachhinein mit deutlich höheren Kosten verbunden ist, ändert das an den bestehenden Verpflichtungen nichts.⁴¹⁹ Allerdings verlangt das Recht auf individuelle Gleichbehandlung eine sofortige Umsetzung, um Zugänglichkeit herzustellen, und kann im Einzelfall die Pflicht hervorrufen, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen.⁴²⁰

⁴¹⁵ BGH v. 14.5.1998, VII ZR 184/97, Rz. 16.

⁴¹⁶ BSG v. 20.11.2008, B 3 KN 4/07 KR R.

⁴¹⁷ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 457.

⁴¹⁸ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 8, Rz. 8.

⁴¹⁹ CRPD/C/GC/2, 2014, S. 5.

⁴²⁰ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 458.

Darüber hinaus wird in § 8 Abs. 4 BGG sichergestellt, dass das Ziel der Barrierefreiheit auch dann für den Bund verpflichtend ist, wenn dieser Gebäudemietler ist. Bei der Anmietung ist demnach Barrierefreiheit zu berücksichtigen. Künftig sollen nur barrierefreie Bauten oder zumindest solche, in denen die baulichen Barrieren unter Berücksichtigung der baulichen Gegebenheiten abgebaut werden können, angemietet werden. Dies gilt, soweit dies keine unangemessene wirtschaftliche Belastung zur Folge hätte. Gleichzeitig sieht das Mietrecht in §§ 578 Abs. 1, 2, 554 Abs. 1 BGB auch die Möglichkeit für den (Bund als) Mieter vor, vom Vermieter zu verlangen, dass ihm entsprechende Umbauten zugunsten der Barrierefreiheit erlaubt werden (hierzu ausführlich in Abschnitt 2.4.4.1.1.7). In diesem Zusammenhang ist insbesondere § 554 Abs. 1 S. 2 BGB zu beachten. In der Zusammenschau verdichten sich § 8 Abs. 4 BGG und § 554 BGB zur Pflicht des Bundes, von den mietrechtlich möglichen Umbauten in angemieteten Gebäuden Gebrauch zu machen.

Auch sonstige Objekte in Bau und Verkehr, für die die Vorschriften des Bundes gelten, sollen nach § 8 Abs. 5 BGG barrierefrei gestaltet werden. Zum BGG spezielle bundesrechtliche Bestimmungen finden sich dabei in zahlreichen Gesetzen: § 4 Abs. 2 a Gaststättengesetz, §§ 3 Abs. 1 lit. d und 8 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (gilt auch für Straßenmeistereien und Rastanlagen), §§ 3 Nr. 1 lit. d und 8 S. 2 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, §§ 8 Abs. 3 S. 3, 4 sowie 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. c Personenbeförderungsgesetz, § 2 Eisenbahn-Bau- und -Betriebsordnung, § 3 Abs. 5 S. 1 der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung sowie § 19 d Luftverkehrsgesetz. Die Deutsche Bahn AG und die Autobahn GmbH gehören zu den juristischen Personen des Privatrechts in Bundeseigentum, bei denen der Bund als Träger öffentlicher Gewalt auf die Berücksichtigung der Ziele des BGG hinwirken soll.

Diese bundesgesetzlichen Regelungen zur Barrierefreiheit können bei Nichteinhaltung aufgrund der ausdrücklichen Auflistung der Vorschriften in § 15 Abs. 1 Nr. 2 BGG zum Gegenstand einer Verbandsklage gemacht werden.

2.4.4.1.1.2 Planungsrecht des Bundes

Die in Abschnitt 2.4.4.1.1.1 benannten speziellen Regelungen zum BGG enthalten Bestimmungen, die bereits zum Zeitpunkt der Planung gelten. So sollen beispielsweise die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen im Nahverkehrsplan berücksichtigt werden. § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG setzt das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit bis 1. Januar 2022. Von dieser Frist kann abgewichen werden, wenn der Nahverkehrsplan diese Ausnahmen konkret benennt und begründet. Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände muss bereits im Planungsprozess, z. B. durch Anhörung von Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände, stattfinden (§ 8 Abs. 3 S. 6 PBefG).

Problematisch ist, dass viele Bahnhöfe in Deutschland nicht barrierefrei sind. Zudem werden auch weiterhin Züge beschafft, die nicht niveauegleichend zur gängigen Bahnsteighöhe sind und damit bei Mobilitätseinschränkungen immer eine fremde Hilfe erfordern. Gleichzeitig verfügt die Mehrzahl der Bahnhöfe über keine geeigneten bahnhofsseitigen Ein-, Um- und Ausstiegshilfen.⁴²¹

Im Bauplanungsrecht des Bundes, dem Baugesetzbuch (BauGB), findet sich kein ausdrücklicher Hinweis auf Barrierefreiheit. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB sollen bei der Aufstellung von Bauleitplänen die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche

⁴²¹ Schlichtungsstelle BGG, Gutachten EU-Fahrgastrechte, 2019.

Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung berücksichtigt werden. Diese Belange sind in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB miteinzubeziehen. Grundsätzlich steht es im an diese Vorschrift und an das Verfassungsrecht (einschließlich Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) gebundenen planerischen Ermessen, wie Barrierefreiheit im Bebauungsplan umgesetzt wird.⁴²² Die Aufzählung der einzelnen Belange in § 1 Abs. 6 BauGB ist nicht abschließend. Sie regelt keinen Vorrang einzelner Belange untereinander oder gegenüber privaten Belangen. Die zu berücksichtigenden Belange und deren Gewicht bestimmen sich vielmehr nach den Besonderheiten der konkreten Planungssituation.⁴²³ Eine völlige Nichtberücksichtigung der Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen nach Barrierefreiheit wäre ein Ermessensausfall.

2.4.4.1.1.3 *Ordnungsrecht der Bundesländer*

Nach der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ist es im Übrigen Sache der Länder, in den Landesbauordnungen, aber auch in ihren Förderbestimmungen für sozialen Wohnraum, Anforderungen zur Barrierefreiheit festzulegen. Über Landesbauordnungen werden öffentliche Träger und Private verpflichtet, öffentlich zugängliche Gebäude barrierefrei zu gestalten. Bereits bestehende Gebäude genießen dabei regelmäßig Bestandsschutz. Gleichzeitig können die Länder entscheiden, ob und inwieweit sie DIN-Vorschriften zum Gegenstand der Bauordnungen machen und ihnen dadurch explizite Geltung verleihen. Das Bauordnungsrecht der Länder ist dabei mitentscheidend für die Umsetzung von § 8 Abs. 1-4 BGG, da die Bauten des Bundes dem Bauordnungsrecht des jeweiligen Landes unterliegen. Dies zeigt die Bedeutung eines kooperativen Vorgehens von Bund und Ländern zur Verwirklichung der Ziele des BGG und der UN-BRK.

2.4.4.1.1.4 *Musterbauordnung*

Die Bauministerkonferenz verabschiedete 2002 die Musterbauordnung als Grundlage für die Umsetzung des spezifischen Landesbauordnungsrechts. In § 2 Abs. 9 MBO werden bauliche Anlagen als barrierefrei definiert, soweit sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind. Diese Formulierung orientiert sich an § 4 BGG, jedoch greift die Definition nicht auf, dass bauliche Anlagen auch auffindbar sein müssen, was erst 2016 im BGG verankert worden ist. Der Aspekt der Auffindbarkeit ist jedoch unabdingbar, um eine Nutzung vor Ort zu ermöglichen. So muss es beispielsweise Menschen mit Sehbehinderungen ermöglicht werden, Gebäude und Einrichtungen mittels auf die Bedürfnisse der Betroffenen angepasster Informationen (z. B. in Form von Hinweistafeln in Brailleschrift oder taktilen Leitsystemen) aufzufinden. Zudem wurde die ebenfalls mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts aufgenommene Formulierung in § 4 S. 2 BGG, wonach die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig ist, nicht übernommen. Sie ist bedeutsam, um etwa zu verdeutlichen, dass in barrierefreien Gebäuden eine Rollstuhlnutzung möglich sein muss. Die Aktualisierung der MBO und der Bauordnungen mit Blick auf § 4 S. 1, 2 BGG wäre demzufolge sinnvoll. § 50 MBO sieht sowohl in Abs. 1 für Wohnungen als auch in Abs. 2 für öffentlich zugängliche Gebäude konkretere Regelungen zur Ausgestaltung baulicher Barrierefreiheit vor. Bei Sonderbauten im Sinne des § 2 Abs. 4 MBO besteht nach § 51 Abs. 1 S. 2 und 3 Nr. 16 MBO die Möglichkeit, Erleichterungen hinsichtlich der barrierefreien Nutzbarkeit zu gestatten. Hierbei kann es allerdings zu Konflikten mit Denkmalschutzvorschriften, der Kunstfreiheit oder Brandschutzvorschriften kommen.

⁴²² Hess. VGH v. 07.10.2005, 3 N 710/05.

⁴²³ BVerwG v. 08.12.2021, 4 BN 19/21.

2.4.4.1.1.5 Vergleich der bestehenden Regelungen des Bauordnungsrechts der Länder

Die Landesbauordnungen legen Voraussetzungen für Baugenehmigungen fest und enthalten Vorschriften, durch welche die Herstellung von Barrierefreiheit in öffentlich zugänglichen Räumen gewährleistet werden soll. Viele Bundesländer beziehen sich dabei auf die MBO und haben diese ganz oder teilweise übernommen. Zum Teil gehen Regelungen hinsichtlich der Barrierefreiheit über die Anregungen der MBO hinaus.

Grundsätzlich nehmen alle Landesbauordnungen eine Definition der Barrierefreiheit vor. Dabei verorten die meisten Bauordnungen diese Definition im Rahmen des allgemeinen Anwendungsbereichs und orientieren sich an der beschriebenen Definition der MBO. Insoweit bestehen Aktualisierungsbedarfe in der Abstimmung mit dem BGG. Unterschiede zwischen den Landesbauordnungen werden bei der avisierten Personengruppe deutlich. Viele Landesbauordnungen benennen Menschen mit Behinderungen als Bezugsgruppe. § 2 Abs. 10 BauO NRW wählt eine sehr weitreichende Formulierung, nach der bauliche Anlagen für alle Menschen, insbesondere aber Menschen mit Behinderungen, als barrierefrei gelten, wenn sie auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. § 2 Abs. 9 LBauO RP benennt als Adressatengruppe der Barrierefreiheit neben Menschen mit Behinderungen auch ältere Menschen sowie Begleitpersonen von Kleinkindern. Eine direkte Bezugnahme auf die Definition der Barrierefreiheit des § 4 S. 2 BGG, wonach die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig ist, wird in § 2 Abs. 16 S. 2 NBauO vorgenommen. Andere Landesbauordnungen, z. B. § 2 Abs. 9 BauO LSA (Sachsen-Anhalt) und § 2 Abs. 11 LBO SL (Saarland), haben den Wortlaut „Menschen mit Behinderungen“ aus dem BGG übernommen. Die Bauordnung des Landes Baden-Württemberg sowie die Hamburgische Bauordnung stellen keine Definition der Barrierefreiheit vorweg, sondern beschreiben die Voraussetzungen der Barrierefreiheit in den geltenden Vorschriften zu baulichen Anlagen, siehe § 29 Abs. 1 LBO BW und § 52 Abs. 2 HBauO.

Neben der konkreten Definition setzten einige Landesbauordnungen zusätzliche Akzente, indem sie in ihren allgemeinen Anforderungen barrierefreies Bauen noch einmal als Leitlinie benennen oder konkretisieren. § 3 Abs. 1 LBO SH hebt hervor, dass bei Planung, Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung u. a. auf die besonderen Belange von Familien mit Kindern, von alten Menschen sowie Menschen mit Behinderung durch den Grundsatz des barrierefreien Bauens Rücksicht zu nehmen ist. Ein ähnlicher Hinweis ist auch in § 4 S. 1 LBauO RP (Rheinland-Pfalz) enthalten. Diese allgemeinen Anforderungen dienen der Auslegung der in den Landesbauordnungen folgenden Pflichten.

Alle Landesbauordnungen sehen Vorschriften für das barrierefreie Bauen öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen vor. Die MBO sieht hierzu vor, dass öffentlich zugängliche Anlagen, die dem allgemeinen Besucher- und Benutzerverkehr dienen, barrierefrei sein müssen. § 50 Abs. 2 S. 1. S. 2 MBO benennt hierzu nicht abschließende Beispiele. Darunter fallen auch Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude (§ 50 Abs. 2 S. 1. S. 2 Nr. 3, 4 MBO). Dies wird eingeschränkt, sodass nicht alle Räume und Anlagen vollständig barrierefrei sein müssen. Vielmehr genügt es gemäß § 50 Abs. 2 S. 1. S. 4 MBO, wenn die Räumlichkeiten in erforderlichem Umfang barrierefrei sind. Das BGG, § 17 SGB I sowie § 3a Abs. 2 ArbStättV konkretisieren das Maß des Erforderlichen für öffentliche Gebäude des Bundes, Räume, in denen Sozialleistungen ausgeführt werden und Arbeitsstätten. Gleichzeitig wird durch die wechselseitigen Verweise deutlich, dass eine abgestimmte Bund-Länder-Strategie für barrierefreies Bauen notwendig ist.

Ebenso enthält § 50 Abs. 2 S. 4 MBO die Vorgabe, dass Toilettenräume und notwendige Stellplätze in erforderlicher Anzahl vorhanden sein müssen. Einige Landesbauordnungen nehmen explizit auf die

baulichen Anlagen Bezug, die überwiegend oder ausschließlich von Menschen mit Behinderungen, alten Menschen oder Personen mit Kleinkindern genutzt werden, und bestimmen, dass diese in allen der zweckentsprechenden Nutzung dienenden Teilen barrierefrei sein müssen.⁴²⁴ Diese Pflichtenerweiterung ist zu begrüßen, da sie sicherstellen kann, dass die benannte Personengruppe die gesamte Anlage uneingeschränkt nutzen kann. Zum Teil sehen Landesbauordnungen⁴²⁵ auch Ausnahmen beim barrierefreien Bauen vor. Regelmäßig kann eine Abweichung bei schwierigen Geländebedingungen, ungünstiger Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Personengruppe bei unverhältnismäßigem Mehraufwand zugelassen werden. Grundsätzlich bedarf es immer einer Abwägung im Einzelfall, ob von einem unverhältnismäßigen Aufwand ausgegangen werden kann.⁴²⁶ Eine starre Begrenzung der Mehrkosten anhand fester Prozentsätze (z. B. 20%) ist daher nicht mit der Prüfung der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Hintergrund ist auch, dass die Ausnahmetatbestände zum Schutz der Bauherren eine Zumutbarkeitsgrenze darstellen und sich diese vorrangig auf die bauliche und nicht auf die wirtschaftliche Nutzbarkeit eines Grundstücks bezieht.⁴²⁷

Die technischen Regelwerke werden auf unterschiedliche Weise in das jeweilige Landesrecht übertragen. Zum Teil bestehen Verordnungen, welche die Regelungen der DIN-Vorschriften ergänzen oder ersetzen. § 85a Abs. 1 SächsBO bezieht die Technischen Baubestimmungen direkt als geltendes Recht ein und verweist in S. 3 insbesondere auf die Regeln für die Barrierefreiheit. Andere Länder konkretisieren ihre Anforderungen im Bereich Wohnen durch zusätzliche Verordnungen. Die Verordnung des Landes Berlin ersetzt die technische Baustimmung DIN 18040-2. Die dortigen Anforderungen beziehen sich nicht auf die Kennzeichnung „R“ und damit nicht auf eine uneingeschränkte selbstständige Rollstuhlnutzung. Ziel ist dabei, die aufgrund der demografischen Entwicklungen geforderte Quantität an barrierefreiem Wohnraum angemessen umzusetzen.⁴²⁸ Bremen hat in Form einer Richtlinie Ausführungen zur barrierefreien Gestaltung festgelegt.⁴²⁹ Die Richtlinie nimmt Bezug auf das Prinzip des „Designs für Alle“ und verschafft verschiedenen DIN-Vorschriften unmittelbare Geltung. Die benannte Vorschrift zum barrierefreien Wohnen, die DIN 18040-2, ist hiervon ausgenommen.

Einzelne Landesbauordnungen sehen auch an anderen Stellen noch eine Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen vor. So ist die barrierefreie Erreichbarkeit von Spielplätzen in § 8 Abs. 4 S. 4 BauO NRW, § 11 Abs. 1 S. 2 LBauO RP, § 8 Abs. 1 S. 1 BauO LSA und § 10 Abs. 2 S. 3 Saarl. LBO benannt. Darüber hinaus betont § 15 LBO SH, dass die Belange insbesondere auch beim Brandschutz zu berücksichtigen sind. § 10 Abs. 2 S. 4 BbgBO fordert ihre angemessene Berücksichtigung bei Werbeanlagen, soweit es sich um bauliche Anlagen handelt. § 9 Abs. 2 HBauO sieht vor, dass, sofern die Gartengestaltung nicht erheblich beeinträchtigt wird und ein durch die Vorgärten geprägtes Straßenbild erhalten bleibt, u. a. auch besondere bauliche Anlagen für Menschen mit Behinderungen zulässig sind.

Nicht von § 8 BGG umfasst sind barrierefreie Wohnbauten, soweit diese nicht im Eigentum des Bundes stehen. Das Vorhandensein von barrierefreiem Wohnraum sowie einem barrierefreien Wohnumfeld ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Menschen trotz bestehender Beeinträchtigungen und/oder Pflegebedarf eigenständig in einem Privathaushalt wohnen können. Das Zusatzprogramm „Wohnen in Deutschland“ des Mikrozensus aus dem Jahr 2018 verdeutlicht,

⁴²⁴ Art. 48 Abs. 3 BayBO, § 50 Abs. 3 BremLBO, § 52 Abs. 3 HBauO, § 50 Abs. 3 LBO SL, mit der Einschränkung auf den allgemeinen Besucher- und Benutzerverkehr in § 49 Abs. 2a BauO LSA, § 50 Abs. 3 LBO SH.

⁴²⁵ Keine Ausnahmen enthält § 50 BbgBO, § 52 HBauO, § 50 ThürBO.

⁴²⁶ So z. B. bei der Barrierefreiheit von Behindertentoiletten, OVG Sachsen v. 11.09.2012, 1 A 131/12; OVG NRW v. 24.01.2012, 7 A 1977/10; Wasilewski/Hlava, DF-Beitrag A2-2014.

⁴²⁷ Fuerst, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Öffentliches Baurecht, Rz. 9.

⁴²⁸ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin, 2019, S. 1.

⁴²⁹ Richtlinie der Freien Hansestadt Bremen zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des öffentlichen Verkehrsraums, öffentlicher Grünanlagen und öffentlicher Spiel- und Sportstätten vom 24.11.2008.

dass derzeit nur 2,4% des Wohnbestandes alle erfragten Merkmale des Barriereabbaus erfüllen und 10,3% der Wohnungen sowohl schwellenlos zugänglich sind als auch genügend breite Haustüren und Flure haben, um sie etwa mit einem Rollstuhl befahren zu können.⁴³⁰ Die Evaluationsstudie des KfW-Programms „Altersgerecht Umbauen“ prognostiziert für das Jahr 2035 eine Versorgungslücke von rund zwei Millionen altersgerechten Wohnungen in Deutschland.⁴³¹ Die Barrierefreiheit und Zugänglichkeit von Wohngebäuden gehört jedoch zu den allgemeinen Zielen, die nach § 1 Abs. 1 und 2 BGG zu fördern sind. Insoweit ist zu beachten, wie der Bund mit den Institutionen des BGG und im Rahmen seiner Wohnungsbaupolitik zur besseren Verfügbarkeit von barrierefreiem Wohnraum beitragen kann.

In den Landesbauordnungen wird die Anzahl des erforderlichen barrierefreien Wohnraums in Wohngebäuden konkret über gebäudebezogene Quoten vorgegeben. Dabei orientieren sich einige Landesbauordnungen an § 50 Abs. 1 MBO, wonach bei einem Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein müssen. Einige Bauordnungen geben explizit vor, dass zusätzlich zur herzustellenden Barrierefreiheit Wohnungen rollstuhlgerecht gebaut sein müssen. Der Ursprung dieser Unterscheidung zwischen barrierefreiem Bauen und rollstuhlgerechtem Bauen liegt in der DIN 18040-2 und deren entsprechend unterschiedlichen Umsetzung in den Ländern. Dass barrierefreies Bauen auch die Nutzbarkeit für Rollstühle einbezieht, wird z. B. in § 35 Abs. 1 S. 2 BW LBO und in § 50 Abs. 2 S. 2 BremBO benannt. Nach § 52 Abs. 1 S. 2 LBO SH (Schleswig-Holstein) sowie § 50 Abs. 1 S. 2 ThürBO müssen barrierefreie Wohnungen immer auch mit dem Rollstuhl zugänglich sein.

Ein stärkeres Bekenntnis zum barrierefreien Bauen ist den Landesbauordnungen zu entnehmen, in denen die Nichteinhaltung der Vorschriften zum barrierefreien Bauen eine Ordnungswidrigkeit darstellt und bei Nichteinhaltung mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Diese Sanktionsmöglichkeiten sind nur in wenigen Landesbauordnungen vorgesehen. Die Regelung des § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauO Bln (Berlin) ist dabei sehr weitreichend. Gemäß dieser Bauordnung stellt eine Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften über die barrierefreie bauliche Gestaltung zur Beschaffenheit von Aufzügen und zum Nachrüsten von Bestandsbauten, zur Bereitstellung der geeigneten Anzahl an Parkplätzen für Menschen mit Gehbehinderungen und über das barrierefreie Bauen von Wohnungen und baulichen Anlagen eine Ordnungswidrigkeit dar. § 83 Abs. 1 Nr. 6 BremBO ist insofern sogar noch weitreichender, als sie zusätzlich die Nichteinhaltung der Technischen Bestimmungen als Ordnungswidrigkeit einstuft. Damit werden u. a. die DIN-Vorschriften nicht nur mit unmittelbarer Geltung versehen, sondern auch ein Bußgeld bei Nichtbeachtung angedroht.⁴³² § 82 Abs. 1 Nr. 17 LBO (Schleswig-Holstein) stuft Verstöße gegen die Vorschriften des barrierefreien Bauens durch die Entwurfsverfasserin bzw. den Entwurfsverfasser als Ordnungswidrigkeit ein. Diese Person ist gemäß § 55 Abs. 1 LBO SH für die zur Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Einzelzeichnungen, Einzelberechnungen und Anweisungen verantwortlich und muss gemäß § 65 Abs. 1 LBO SH die Bauvorlagen für die nicht verfahrensfreie Errichtung und Änderung von Gebäuden unterzeichnet werden. Die Thüringische Bauordnung sieht in § 86 Abs. 1 Nr. 13 ein bußgeldbewehrtes Handeln, wenn bei einer Anlage, die keiner Genehmigung bedarf, nicht barrierefrei gebaut wird. Die Beschränkung auf diese Vorhaben erfolgte, da bei Anlagen, die einer Baugenehmigung bedürfen, bereits im Baugenehmigungsverfahren die Anforderungen der Bauordnung geprüft werden und damit die Verpflichtung zur barrierefreien Ausgestaltung durch die Baugenehmigung konkretisiert wird. Ein Verstoß gegen die Baugenehmigung ist dann bereits nach

⁴³⁰ Maetzel et al.; Dritter Teilhabebericht, 2021, S. 335.

⁴³¹ IWU, Evaluation des KfW-Förderprogramms Altersgerecht Umbauen, 2020; es liegen derzeit keine bundesweiten Erhebungen zum Stand der Barrierefreiheit speziell in Haushalten von Menschen mit Beeinträchtigungen vor.

⁴³² Entsprechende Regelungen finden sich u. a. in den Technischen Standards für die Planung und Durchführung von Bauvorhaben im Hochbau bremischer öffentlicher Bauherren und Zuwendungsempfänger vom 25.02.2020.

§ 86 Abs. 1 Nr. 3 ThürBO bußgeldbewehrt.⁴³³ Die Sanktionsbewehrung versieht die Regelungen zum barrierefreien Bauen mit stärkerer Rechtswirkung und betont dadurch die Regelungen zur Barrierefreiheit. Gleichzeitig ist nicht bekannt, ob in der Praxis Ordnungsgelder bei Nichtbeachtung dieser Vorschriften verhängt wurden. Eine entsprechende Abstimmung der Länder könnte auch hier über eine Regelung zur Ordnungswidrigkeit bei Missachtung der Vorschriften zur Barrierefreiheit in der MBO erfolgen.

2.4.4.1.1.6 Sozialrecht

Hinwirkungspflichten bestehen nach § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I für Sozialleistungsträger, unabhängig davon, ob diese Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden, unmittelbare oder mittelbare Träger der Staatsverwaltung sind. Diese gehen über § 8 BGG hinaus und konkretisieren § 10 SGB I. In § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I wird beschrieben, dass Sozialleistungsträger verpflichtet sind, darauf hinzuwirken, dass Verwaltungs- und Dienstgebäude frei von Zugangs- und Kommunikationsbarrieren sind und Sozialleistungen in barrierefreien Räumen und Anlagen ausgeführt werden. Zum einen haben die Verpflichtungen einen unmittelbar räumlichen Bezug, zum anderen wirken sie sich aber auch mittelbar personenbezogen und auf die Qualität der Sozialleistungen aus.⁴³⁴ Darüber hinaus darf bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte keine Benachteiligung wegen einer Behinderung erfolgen (§ 33c S. 1 SGB I). Im Zusammenspiel mit § 7 Abs. 1 S. 4 BGG kann die fehlende Barrierefreiheit bei einem Leistungserbringer die Benachteiligung durch einen Sozialleistungsträger indizieren. Eine Klarstellung, dass sie auch die Benachteiligung durch den Leistungserbringer indiziert, wäre sinnvoll, um die Durchsetzung der Norm auch im zivilrechtlichen Leistungserbringungsverhältnis zu ermöglichen.

Verstöße gegen § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I können zudem mittels einer Verbandsklage geltend gemacht werden (§ 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BGG). Die verbandliche Klagemöglichkeit zeigt, dass § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I einen verpflichtenden Inhalt hat.⁴³⁵ Räume, in denen Sozialleistungen ausgeführt werden, sind z. B. Kindertagesstätten, Krankenhäuser, Arztpraxen, Beratungsstellen, Weiterbildungseinrichtungen, Pflegeheime und Rehabilitationseinrichtungen. Für diese Einrichtungen gilt das Bauordnungsrecht der Länder. Oft sind sie auch durch weitere Landesgesetze reguliert (Krankenhausgesetze, Heimgesetze, Kindertagesstättengesetze). Die Dienstgebäude der Sozialleistungsträger unterliegen den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder. Auch hierdurch wird deutlich, dass eine enge Kooperation von Bund und Ländern notwendig ist, um eine barrierefreie Verwaltung und Leistungserbringung im Sozialrecht zu erreichen.

2.4.4.1.1.7 Zivilrecht

Auch im Zivilrecht ist die Barrierefreiheit geregelt. Für Mieter, auch den Bund als Mieter von Diensträumen, ist das Mietrecht (§§ 535 ff. BGB) maßgeblich. Grundsätzlich schuldet der Vermieter nach § 535 Abs. 1 S. 2 BGB die Überlassung der Mietsache in dem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeignetem Zustand. Wann die Mietsache zum vertragsgemäßen Gebrauch geeignet ist, wird maßgeblich durch das geltende Recht bestimmt. So muss ein Gebäude hinsichtlich seiner Konstruktion, Bauweise und technischer Ausstattung bestimmten Sicherheitskriterien entsprechen.⁴³⁶ Insoweit bestimmt auch § 8 BGG diesen Zustand, indem die Barrierefreiheit Bestandteil des vertragsgemäßen Gebrauchs von Räumen ist, die von Bundesbehörden angemietet werden.

⁴³³ LT-Drs. 5/5768, S 161.

⁴³⁴ Spellbrink, in: Körner/Leitherer/Mutschler/Rolfs, KassKomm, 2021, § 17, Rz. 40.

⁴³⁵ Welti, ZRP 06/2015, S. 184 (S. 186).

⁴³⁶ Blank/Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, Miete, Kommentar, 2020, § 535, Rz. 298.

Für Menschen mit Behinderungen als Mietparteien von Wohnraum, aber auch für den Bund als Mieter von Gewerberäumen besteht kein grundsätzlicher Anspruch auf eine bei Vertragsschluss durch den Vermieter an die speziellen Bedürfnisse angepasste Mietsache. Eine Ausnahme kann dann bestehen, wenn bestimmte Eigenschaften im Sinne des § 536 Abs. 2 BGB zugesichert sind. Die Nennung der Begriffe „barrierefrei“, „rollstuhlgerecht“ oder „behindertengerecht“ kann als Indiz gewertet werden, ist jedoch nicht zwingend eine Garantie für das Vorhandensein der Eigenschaft. Aus der Erklärung des Vermieters muss hervorgehen, dass dieser für eine bestimmte Eigenschaft eintreten möchte.⁴³⁷

Nach § 554 Abs. 1 S. 1 BGB können Mieter von Wohnraum aber darüber hinaus verlangen, dass der Vermieter bauliche Veränderungen der Mietsache erlaubt, die dem Gebrauch durch Menschen mit Behinderungen dienen. Mieter von Gewerberäumen und Grundstücken können diese Erlaubnis zu einem behinderungsgerechten Umbau von ihrem Vermieter grundsätzlich ebenso verlangen, da ein entsprechender Verweis in § 578 Abs. 1, 2 BGB aufgenommen wurde.⁴³⁸ In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, dass die durch § 554 BGB geschützten Interessen wohnraumspezifischer Natur sind und daher die Mieter von Grundstücksflächen und anderen Räumen ein gleichermaßen geschütztes Interesse haben, die von § 554 BGB erfassten baulichen Veränderungen ausführen zu dürfen.⁴³⁹ Will der Mieter die in der Vorschrift beschriebenen baulichen Maßnahmen durchführen, muss ihm der Vermieter vorher die Erlaubnis dazu erteilen.⁴⁴⁰ Nach § 554 Abs. 1 S. 2 BGB ist dabei eine Abwägung möglicher nachteiliger Folgen der baulichen Veränderung für den Vermieter mit dem Interesse des Mieters an der Ausführung der Baumaßnahme durchzuführen. Der Gesetzgeber betont, dass bei einer Barrierereduzierung im Rahmen des Veränderungsinteresses auch das allgemeine Interesse angemessen zu berücksichtigen ist, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.⁴⁴¹ Im Umkehrschluss ist weder bei der Anmietung von Wohnraum noch bei der Anmietung anderer Räume der Vermieter für die Herstellung der Barrierefreiheit finanziell verantwortlich. Vielmehr besteht für den Vermieter nach § 554 Abs. 1 S. 3 BGB die Möglichkeit, sich gegen das Rückbaurisiko durch Zahlung einer Sicherheit absichern zu lassen. Demnach kann der Bund als Mieter den Umbau verlangen und hat dann die damit entstehenden Kosten zu tragen. Eine Kündigung bestehender Mietverhältnisse wird durch § 8 Abs. 4 BGG nicht direkt gefordert.⁴⁴² Eine Verpflichtung zur Kündigung kann die Behörden jedoch aus § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I oder Artikel 4 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Artikel 9 UN-BRK treffen, wenn der Mietvertrag unbefristet oder über viele Jahre angelegt ist und ein benachteiligungsfreier Zugang nicht anderweitig hergestellt werden kann.⁴⁴³

2.4.4.1.2 Gesetzgeberische Zielsetzung durch die Novellierung 2016

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 hat in § 8 Abs. 1 BGG die Begriffe „Neubauten sowie große zivile Um- und Erweiterungsbauten“ durch „Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ ersetzt, um den Zusatz „im Eigentum“ des Bundes ergänzt und § 8 Abs. 2 bis 4 BGG eingefügt; der bisherige § 8 Abs. 2 BGG wurde zu § 8 Abs. 5 BGG. Folgende Ziele wurden mit der Novellierung verfolgt:

⁴³⁷ Blank/Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus, Miete, Kommentar, 2020, § 536, Rz. 209.

⁴³⁸ Mit dem Gesetz zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und grundbuchrechtlichen Vorschriften wurde der Verweis auf § 554 in § 578 BGB mitaufgenommen.

⁴³⁹ BT-Drs. 19/18791, S. 91.

⁴⁴⁰ Ebd.: S. 87.

⁴⁴¹ BT-Drs. 19/18791, S. 89.

⁴⁴² BT-Drs. 18/7824, S. 37.

⁴⁴³ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 8 BGG Rz. 9.

Die Beschränkung in § 8 Abs. 1 BGG auf „große“ Baumaßnahmen mit einem Ausgabevolumen von über zwei Mio. Euro wurde aufgehoben, um eine weitergehende Verpflichtung des Bundes zur schrittweisen barrierefreien Umgestaltung von Bestandsbauten zu erreichen.⁴⁴⁴ Gebäudeteile, die dem Publikumsverkehr dienen, sollen barrierefrei gestaltet werden, auch wenn diese selbst von einer Baumaßnahme nicht betroffen sind, weil sie weder umgebaut noch erweitert werden. Gebäude mit Publikumsverkehr sind solche, die von Besuchern, Kunden oder anderen externen Nutzern aufgesucht werden (Bsp. in § 50 MBO). Art und Umfang der Maßnahmen müssen bautechnisch möglich und wirtschaftlich verträglich sein. Zielsetzung ist die Verbesserung der Auffindbarkeit, Nutzbarkeit und Zugänglichkeit der Gebäude.⁴⁴⁵

Die bis zum 30. Juni 2021 zu erstellende Berichte über den Stand der Barrierefreiheit von Bestandsbauten sollten einen Überblick über den Stand der Umsetzung der Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden liefern und verbindliche sowie überprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren erarbeiten.

Bei der Neuанmietung von Objekten soll Barrierefreiheit Berücksichtigung finden.⁴⁴⁶ Bestehende Mietverträge blieben unberührt und mussten auch nicht gekündigt werden. Bei besonders ungeeigneten Gebäuden kann sich die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit jedoch dergestalt verdichten, dass Mietverträge über diese Objekte zu kündigen sind.

2.4.4.1.3 Rezeption der Norm in der Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

Bislang war § 8 BGG nur in Einzelfällen Gegenstand der Rechtsprechung. Das VG Trier⁴⁴⁷ befasste sich in einem Urteil mit der Errichtung einer Fußgängerlichtsignalanlage an einer Bundesstraße. Die Klägerin berief sich auf behindertenrechtliche Teilhabeansprüche und sah in § 8 Abs. 5 BGG einen unmittelbaren Anspruch auf Errichtung der Anlagen, welchen das Gericht verneinte: Regelungszweck der Vorschrift ist vielmehr ausschließlich eine angemessene Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der jeweils einschlägigen materiellen Rechtsvorschriften, etwa bei der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens. Dies ergibt die Auslegung der Norm auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben.⁴⁴⁸ Ein Anspruch ergab sich auch nicht unmittelbar aus § 3 Abs. 1 S. 2 FernstrG. Immerhin hat das Gericht aber die Barrierefreiheitsverpflichtungen als Grund gesehen, der behinderten Klägerin einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung nach § 45 StVO durch die zuständige Behörde zuzugestehen.

Das BVerwG hatte sich bereits vor der Novellierung des BGG mit § 8 BGG zu befassen.⁴⁴⁹ Eine Pflicht zur barrierefreien Gestaltung hatte der Gesetzgeber in der Sollvorschrift des § 8 Abs. 1 BGG nur für zivile Neubauten und große zivile Um- oder Erweiterungsbauten des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vorgesehen.⁴⁵⁰ Eisenbahnen, zu denen auch die Anlagen der in dem Verfahren Beigeladenen gehören, umfasste diese Pflicht nicht. Für diese galt nach § 8 Abs. 2 S. 1 BGG nur, dass sie nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten sind und dass weitergehende (hier nicht vorhandene) landesrechtliche Vorschriften unberührt bleiben.

⁴⁴⁴ BT-Drs. 18/7824, S. 36.

⁴⁴⁵ Ebd.

⁴⁴⁶ Ebd.: S. 37.

⁴⁴⁷ VG Trier v. 08.06.2017, 1 K 3500/16.

⁴⁴⁸ VG Trier v. 08.06.2017, 1 K 3500/16, Rz. 28.

⁴⁴⁹ BVerwG v. 05.04.2006, 9 C 1.05.

⁴⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 14/7420, S. 27.

Aus den Interviews ergab sich, dass graduelle Verbesserungen zu beobachten waren, jedoch keine großen Fortschritte konstatiert wurden. Grundsätzlich seien Neubauten gegenwärtig barrierefreier als sie es noch vor zehn Jahren waren. Gleichzeitig bestehe Barrierefreiheit aber noch nicht in dem Maß, in dem es zu erwarten wäre. Die Durchführung von Bestandsaufnahmen wird als sehr aufwendig eingeschätzt, sodass Verbesserungen nur schwer zu erfassen sind.

Als problematisch wurde bewertet, dass Barrierefreiheit als behinderungsspezifisches Thema gelabelt und nicht als grundsätzliches Thema im Sinne eines Universellen Designs und Mainstreamings verstanden werde. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang, dass barrierefreies Bauen in den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Sozialministeriums geschoben werde und die für das Bauen zuständigen Ministerien sich häufig als nicht zuständig betrachteten. Ähnliche Beobachtungen gebe es bei der Novellierung von Bauordnungen, in der das Sozialministerium anstelle des für das Bauwesen zuständigen Ministeriums als verantwortlich für die Novellierungen der Vorschriften zur Barrierefreiheit erachtet worden sei. Auch Vorschriften zu Barrierefreiheitsstandards (z. B. im Rahmen von Bauordnungen) seien oft unzureichend. Kritisiert wurde, dass die Hürden für Ausnahmenregelungen, aufgrund derer von Barrierefreiheitsstandards abgewichen werden darf, häufig zu niedrig angesetzt seien: So genüge oftmals die Begründung, dass ein barrierefreier Um- oder Neubau unverhältnismäßig teuer oder unzumutbar sei, um die Standards der Barrierefreiheit zu umgehen.

Zur Effektivierung von § 8 BGG bedarf es einerseits einer Überprüfung der Landesbauordnungen, ob Ausnahmen von der Barrierefreiheit zurückgenommen werden können, und andererseits Untersuchungen dazu, ob bereits vorgenommene Änderungen der Landesbauordnungen in den vergangenen Jahren eine wirksame Änderung hin zu mehr Barrierefreiheit erreicht haben, oder ob striktere Vorgaben, insbesondere Sanktionierungsmechanismen, erforderlich sind. Eine vereinheitlichende Lösung könnte im Rahmen der Bauministerkonferenz durch entsprechende Änderungen der Musterbauordnung erreicht werden.

Gleichzeitig bedarf es auch hier einer Bewusstseinsbildung, dass barrierefreies Bauen keine vorrangige Aufgabe der Sozialministerien sein kann. Vielmehr muss das Thema barrierefreies Bauen in den für das Bauwesen zuständigen Ministerien verankert sein. Da es sich hierbei um eine Querschnittsaufgabe handelt, muss die Barrierefreiheit allen durch das Gesetz verpflichteten Akteurinnen und Akteuren bekannt sein. In der Auswertung der Bundestagsdrucksachen konnte festgestellt werden, dass das BGG nur geringe Auswirkungen auf die Gesetzgebung des Bundes hatte, Barrierefreiheit hingegen verhältnismäßig oft Gegenstand der Debatten im Bundestag war.⁴⁵¹ Begriffe, die mit körperlichen Beeinträchtigungen verbunden werden, wurden häufiger genannt. Allerdings lässt dies keinen direkten Schluss darauf zu, dass barrierefreies Bauen ein gewichtiges Thema innerhalb der 19. Legislaturperiode gewesen ist, da sich in Bezug auf Barrierefreiheit unterschiedliche Anwendungsbereiche, z. B. auch in Bezug auf die IT, ergeben können und bei der Auswertung nicht explizit nach dieser Thematik unterschieden wurde. Die eingeführte Berichtspflicht (weitere Empfehlungen zur Berichtspflicht unter 2.5.1.4.2) bietet dem Bundesgesetzgeber nicht nur Gelegenheit, den aktuellen Stand der baulichen Barrierefreiheit zu überprüfen, sondern erhöht auch das Bewusstsein der von der Berichtspflicht betroffenen Akteurinnen und Akteure.

Mit Blick auf intern unterschiedlich ausgestaltete Zuständigkeiten erscheint es sinnvoll, Stellen und Personen mit besonderem Kenntnisstand zur Barrierefreiheit, insbesondere die Schwerbehindertenvertretungen der Behörden, so früh wie möglich einzubeziehen und dies im

⁴⁵¹ Das Schlagwort „Barriere“ wurde in sämtlichen Drucksachen 752-mal, das Schlagwort „Barrierefreiheit“ 3.785-mal und das Schlagwort „Zugangsbarrieren“ 108-mal gefunden.

Planungsprozess vorzusehen. Im Rahmen der Befragungen wurde deutlich, dass sowohl die SBV als auch Behördenmitarbeitende die Zuständigkeit für die Herstellung der Barrierefreiheit am häufigsten bei der SBV oder einer Fachkraft für Arbeitssicherheit verorten (siehe Abbildung 47). Neben technischen Schwierigkeiten wurden die Unterscheidung in Neu- und Bestandsbauten sowie Organisations- und Planungsabläufe als häufigste Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit benannt. Dabei ist hervorzuheben, dass die befragten SBV diese Probleme deutlich häufiger benannten als die befragten Behördenmitarbeitenden (siehe Abbildung 45). Dies verdeutlicht zum einen die Nähe der Schwerbehindertenvertretungen zu den Belangen von Menschen mit Behinderungen, zeigt aber gleichzeitig, dass die Schwerbehindertenvertretung häufiger in der Verantwortung der Benennung dieser Themen ist, obwohl sie für die Planung und Organisation entsprechender Abläufe nicht zuständig ist. Aus den Ergebnissen der Befragung kann darüber hinaus geschlossen werden, dass das Problembewusstsein der Schwerbehindertenvertretung hinsichtlich der Barrierefreiheit stärker ausgeprägt ist als unter den Behördenmitarbeitenden. Zudem kann oft die Einbeziehung des Sachverständigen der Menschen mit Behinderungen über ihre Verbände (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK) nötig sein. So sollte die Anmietung von Räumen unter Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung oder anderer geeigneter Personen erfolgen. Auch bei Bestandsbauten und bestehenden Mietverhältnissen sollte regelmäßig überprüft werden, ob Verbesserungsbedarfe im Hinblick auf Barrierefreiheit bestehen und entsprechende Kenntnisse einbezogen werden sollten. Zu prüfen ist daher, wie die Schwerbehindertenvertretung mit mehr Rechten ausgestattet werden könnte. Ähnlich § 178 Abs. 2 SGB IX könnte eine Einbeziehungspflicht aufgenommen werden, nach der der Arbeitgeber die Schwerbehindertenvertretung anzuhören hat, wenn neue Räume als Arbeitsstätten angemietet werden sollen.

2.4.4.2 Kommunikative Barrierefreiheit, Verständlichkeit und Leichte Sprache

2.4.4.2.1 Kommunikationshilfen für Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen, § 9 BGG

2.4.4.2.1.1 *Anliegen und Regelungsinhalt*

§ 9 BGG beinhaltet das Recht auf kommunikative Barrierefreiheit für Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen. Zu den Menschen mit Hörbehinderungen zählen nach der Legaldefinition in § 6 Abs. 3 BGG gehörlose, ertaubte und schwerhörige Menschen. Der Begriff Sprachbehinderungen ist im Sinne der leistungsberechtigten Personen weit zu fassen.⁴⁵² Unter Sprachbehinderungen sind daher alle Beeinträchtigungen zu fassen, die die Fähigkeit zur sprachlichen Verständigung derart einschränken, dass keine gleichberechtigte Teilhabe gewährleistet werden kann.⁴⁵³ Zu dem Personenkreis gehören u.a. auch Menschen mit Autismus, die in der Kommunikation beeinträchtigt sind.⁴⁵⁴

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 BGG haben Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Abs. 2 das Recht, mit Trägern öffentlicher Gewalt zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über andere geeignete Kommunikationshilfen zu kommunizieren. Hiermit wird das in § 6 Abs. 3 BGG gewährleistete Recht von Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen, Gebärdensprache, lautsprachbegleitende Gebärden und andere geeignete Kommunikationshilfen zu verwenden, wenn sie eigene Rechte in Verwaltungsverfahren bei Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der

⁴⁵² Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 461.

⁴⁵³ Trenk-Hinterberger, in: Krahmer/Trenk-Hinterberger, LPK-SGB I, 2020, § 17 Rz. 25.

⁴⁵⁴ BT-Drs. 14/7420, S. 26; BR-Drs. 928/01, S. 98; Brockmann, in: Deinert/Welte/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022 Kommunikationshilfen, Rz. 1; Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 461.

Bundesverwaltung wahrnehmen, konkretisiert und zu einem individuellen Rechtsanspruch verdichtet.⁴⁵⁵ Gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 BGG stellen die Träger öffentlicher Gewalt auf Wunsch der Berechtigten die geeigneten Kommunikationshilfen i.S.d. S. 1 kostenfrei zur Verfügung oder tragen die hierfür notwendigen Aufwendungen.

Vor der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes bestand der Anspruch nach § 9 Abs. 1 S. 1 BGG nur, soweit dies zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren erforderlich war. Die Prüfung der Erforderlichkeit ist mit der Novellierung zum 27.07.2016 weggefallen, da hierdurch die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen unangemessen eingeschränkt wurde.⁴⁵⁶ Weiterhin wurde in § 9 Abs. 1 S. 2 BGG auf die Unterscheidung von Gebärdensprachdolmetschern und anderen geeigneten Kommunikationshilfen verzichtet und einheitlich der Begriff „geeignete Kommunikationshilfen“ eingefügt, um den Gleichrang der verschiedenen Kommunikationshilfen hervorzuheben.⁴⁵⁷

Das BMAS hat auf Grundlage von § 9 Abs. 2 BGG die Kommunikationshilfenverordnung (KHV) erlassen, welche durch Art. 2 der Verordnung über die Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes und ihr Verfahren und zur Änderung weiterer Verordnungen vom 25.11.2016 novelliert wurde und in der die folgenden Gegenstände geregelt sind: Anlass und Umfang des Anspruchs auf Bereitstellung geeigneter Kommunikationshilfen (§§ 1 und 2 KHV), Art und Weise der Bereitstellung geeigneter Kommunikationshilfen (§ 4 KHV), die Grundsätze für eine angemessene Vergütung oder eine Erstattung von notwendigen Aufwendungen für den Einsatz geeigneter Kommunikationshilfen (§ 5 KHV) und die geeigneten Kommunikationshilfen i.S.d. Abs. 1 (§ 3 KHV).⁴⁵⁸

Mit § 2 Abs. 2 S. 1 KHV wird den Berechtigten ein Wahlrecht hinsichtlich der zu benutzenden Kommunikationshilfen eingeräumt. Dieses umfasst gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 KHV auch das Recht, eine geeignete Kommunikationshilfe selbst bereitzustellen. Entscheidend ist, dass der individuelle Bedarf gedeckt wird, was auch an § 2 Abs. 1 S. 1 und § 3 Abs. 2 KHV deutlich wird. § 2 Abs. 2 KHV regelt ferner, dass Träger öffentlicher Gewalt auf das Recht auf barrierefreie Kommunikation sowie auf das Wahlrecht hinzuweisen haben, sobald sie Kenntnis von der Hör- oder Sprachbehinderung erlangen. Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit nach § 13 BGG berät und unterstützt die Träger öffentlicher Gewalt gemäß § 4 Abs. 2 KHV in Bezug auf die Bereitstellung von Kommunikationshilfen.

In § 3 Abs. 2 KHV werden nicht abschließend mögliche Kommunikationshilfen aufgelistet und konkretisiert. Gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 KHV kommen Gebärdensprachdolmetscherinnen und Gebärdensprachdolmetscher (Nr. 1), Kommunikationsshelferinnen und Kommunikationsshelfer (Nr. 2), Kommunikationsmethoden (Nr. 3) sowie Kommunikationsmittel (Nr. 4) in Betracht. Kommunikationsshelfer sind gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 4 und 5 KHV u. a. Schriftdolmetscherinnen und -dolmetscher, Kommunikationsassistentinnen und -assistenten oder sonstige Personen des Vertrauens der Berechtigten. Zu den Kommunikationsmethoden zählen gemäß § 3 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 2 KHV Lormen und taktil wahrnehmbare Gebärden sowie die gestützte Kommunikation für Menschen mit autistischer Störung. Unter Kommunikationsmitteln sind gemäß § 3 Abs. 2 S. 4 KHV insbesondere akustisch-technische Hilfen oder grafische Symbolsysteme zu verstehen.

⁴⁵⁵ Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, SGB IX, § 9 BGG, Rz. 2.

⁴⁵⁶ BT-Drs. 18/7824, S. 37 f.; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, LPK-SGB IX, 2022, § 9 BGG Rz. 3.

⁴⁵⁷ BT-Drs. 18/7824, S. 37 f.

⁴⁵⁸ Siehe zu näheren Einzelheiten auch Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, LPK-SGB IX, 2022, § 9 BGG, Rz. 5 ff.

Zur Gestaltung von Internetseiten einer öffentlichen Stelle sind neben § 9 BGG die Vorgaben der BITV 2.0 zu beachten. Gemäß § 4 BITV 2.0. sind auf einer Website die genannten Erläuterungen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache bereitzustellen.

§ 9 BGG verpflichtet nur Träger öffentlicher Gewalt gemäß § 1 Abs. 1a BGG und verleiht daher nur Ansprüche im Verwaltungsverfahren von Bundesbehörden. Für das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden beinhalten die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder mehr oder weniger umfangreiche Vorschriften zu Gebärdensprache und Kommunikationshilfen.⁴⁵⁹ Einige Länder haben eine eigene Kommunikationshilfverordnung erlassen. Andere Länder verweisen auf die KHV des Bundes.⁴⁶⁰ Die Behindertengleichstellungsgesetze in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein enthalten zudem jeweils eine Regelung, wonach eine von dem Träger öffentlicher Gewalt gesetzte Frist angemessen zu verlängern ist, wenn diese nicht eingehalten werden kann, da eine geeignete Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden konnte.⁴⁶¹ Die Regelung soll in Schleswig-Holstein auch im novellierten Landesbehindertengleichstellungsgesetz beibehalten werden (§ 7 Abs. 5 LBGG SH Entw.).⁴⁶² Die Norm in § 7 Abs. 5 LBGG SH Entw. knüpft an § 89 Abs. 7 LVwG an, wonach Fristen, die von einer Behörde gesetzt sind, verlängert werden können.⁴⁶³ Diese Norm entspricht § 31 Abs. 7 VwVfG und § 26 Abs. 7 SGB X auf bundesrechtlicher Ebene. Die Fristverlängerung steht im Ermessen der Behörde.⁴⁶⁴ Die Regelung in § 7 Abs. 5 sowie in § 9 Abs. 3 in der Entwurfsfassung des novellierten Landesbehindertengleichstellungsgesetzes Schleswig-Holstein geben vor, dass das Ermessen in der Regel zugunsten einer Fristverlängerung auszuüben ist, wenn Gebärdensprachdolmetscherinnen oder -dolmetscher bzw. sonstige Kommunikationshilfen gemäß § 7 Abs. 5 nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen.⁴⁶⁵

Speziellere Regelungen zu Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern und weiteren Kommunikationshilfen beinhalten § 19 Abs. 1 S. 2 SGB X und § 17 Abs. 2 SGB I für das Sozialrecht, wobei sich die erste Regelung auf das Sozialverwaltungsverfahren bezieht und die zweite Regelung bei der Ausführung von Sozialleistungen einschlägig ist. § 186 GVG regelt die Kommunikation im gerichtlichen Verfahren.

Gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 SGB X haben Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen im Sozialverwaltungsverfahren das Recht, in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über andere geeignete Kommunikationshilfen zu kommunizieren; Kosten für Kommunikationshilfen sind von der Behörde oder dem für die Sozialleistung zuständigen Leistungsträger zu tragen. Die Vergütungshöhe richtet sich gemäß § 19 Abs. 2 S. 3 SGB X nach § 5 KHV.

Gemäß § 17 Abs. 2 S. 1 SGB I haben Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen das Recht, bei der Ausführung von Sozialleistungen, insbesondere auch bei ärztlichen Untersuchungen und Behandlungen, in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über andere geeignete Kommunikationshilfen zu kommunizieren. Die für die Sozialleistung zuständigen Leistungsträger sind gemäß § 17 Abs. 2 S. 2 SGB I verpflichtet, die durch die Verwendung der Kommunikationshilfen entstehenden Kosten zu tragen. Hinsichtlich der Vergütungsmodalitäten verweist § 17 Abs. 2 S. 3 SGB I ebenfalls auf § 5 KHV.

⁴⁵⁹ § 8 L-BGG BW, Art. 11 BayBGG, § 13 LBGG, § 7 BbgBGG, § 9 BremBGG, § 8 HmbBGG, § 11 HessBGG, § 11 LBGG M-V, § 6 NBGG, § 8 BGG NRW, § 7 LIG RP, § 9 SBGG, § 6 SächsInklusG, § 14 BGG LSA, § 10 LBGG SH, § 12 ThürGIG.

⁴⁶⁰ Siehe dazu im Einzelnen Brockmann, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Kommunikationshilfen, Rz. 19.

⁴⁶¹ § 8 Abs. 1 S. 5 HmbBGG; § 11 Abs. 2 S. 4 LBGG M-V; § 10 Abs. 2 S. 3 LBGG SH.

⁴⁶² LT-Drs. 19/2680, S. 17.

⁴⁶³ LT-Drs. 19/2680, S. 44.

⁴⁶⁴ Siefert, in: Schütze, SGB X, 2020, § 26 Rz. 26; Heße, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching, BeckOK SozR, 2021, § 26 SGB X, Rz. 30.

⁴⁶⁵ LT-Drs. 19/2680, S. 44.

Die Dolmetscherdienstleistung oder andere Kommunikationshilfen sind als Teil bzw. Annex der Sozialleistung anzusehen, bei deren Ausführung die barrierefreie Kommunikation sichergestellt werden soll.⁴⁶⁶ Der Anspruch nach § 17 Abs. 2 S. 1 SGB I beschränkt sich mithin nicht auf die Kostenerstattung für eine selbst beschaffte Dolmetscherdienstleistung. Vielmehr haben die Sozialleistungsträger im Rahmen ihrer Infrastrukturverantwortung dafür Sorge zu tragen, dass Gebärdensprachdolmetscherinnen bzw. -dolmetscher oder andere Kommunikationshilfen bei der Ausführung von Sozialleistungen auch tatsächlich zur Verfügung stehen.

2.4.4.2.1.2 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

§ 9 BGG hat seit seiner Novellierung in Literatur und Rechtsprechung eher eine untergeordnete Rolle gespielt. Allerdings liegen einige Gerichtsentscheidungen zu § 17 Abs. 2 SGB I vor.⁴⁶⁷ Strittig war insbesondere lange, ob die Kosten für Gebärdensprachdolmetscherinnen bzw. -dolmetscher im Krankenhaus bereits in der pauschalierten Vergütung der Krankenhausleistungen enthalten sind.⁴⁶⁸ Dies wurde vom SG Hamburg im Fall einer Gebärdensprachdolmetscherin, die vom Krankenhaus die Vergütung für ihre Dolmetscherdienste verlangte, bejaht.⁴⁶⁹ Nach Auffassung des Gerichts handelte es sich um eine vom Krankenhaus veranlasste Leistung Dritter gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 KHEntgG.⁴⁷⁰ Die in das Erlösbudget einkalkulierten Beträge reichten faktisch allerdings häufig nicht aus, um die Übersetzungsdienstleistungen vollständig zu refinanzieren, wodurch es wiederholt zu Versorgungsdefiziten von Menschen mit Hörbehinderungen kam.⁴⁷¹ Krankenhäuser zogen aufgrund des zu knappen Budgets keine Dolmetscherdienstleistungen hinzu, während die Krankenkassen wiederum eine Kostenerstattung mit Verweis auf die Leistungspflicht der Krankenhäuser ablehnten.⁴⁷² Hierauf reagierte der Gesetzgeber mit dem MDK-Reformgesetz, indem er in § 2 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 KHEntgG m.W.v. 1.1.2020 explizit geregelt hat, dass Leistungen der Dolmetscherassistenz bei Menschen mit Hörbehinderungen zum Ausgleich der behinderungsbedingten Kommunikationsbeeinträchtigungen nicht zu den allgemeinen Krankenhausleistungen nach § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 KHEntgG gehören. Die Kosten für die Dolmetscherleistungen werden damit nicht von den Fallpauschalen abgedeckt und müssen gemäß § 17 Abs. 2 S. 2 SGB I direkt zwischen der zuständigen Krankenkasse und der Dolmetscherin oder dem Dolmetscher abgerechnet werden.⁴⁷³ Durch die Neuregelung in § 2 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 KHEntgG wollte der Gesetzgeber die Situation für Menschen mit Hörbeeinträchtigungen verbessern.⁴⁷⁴ Geklärt wurden hiermit Vergütungsmodalitäten. Für hörbeeinträchtigte Krankenhauspatientinnen und -patienten ist es von zentraler Bedeutung, dass eine Gebärdensprachdolmetscherin oder ein -dolmetscher tatsächlich zur Verfügung steht. Für die Beauftragung einer Dolmetscherassistenz ist das jeweilige Krankenhaus zuständig, wenn die Patientin oder der Patient nicht selbst eine Gebärdensprachdolmetscherin oder einen -dolmetscher organisiert hat. Die Kosten für diese Leistung muss gemäß § 17 Abs. 2 SGB I die zuständige Krankenkasse tragen. Gleiches gilt im Übrigen auch für alle weiteren Kommunikationshilfen, die nach dem gegenwärtigen

⁴⁶⁶ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 214; Trenk-Hinterberger, in: Kraher/Trenk-Hinterberger, LPK-SGB I, 2020, § 17 Rz. 25; Bunge, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, 2014, S. 280; BSG v. 29.7.2014, B 3 SF 1/14 R, Rz. 12.

⁴⁶⁷ VG Gießen v. 08.03.2017, 5 K 437/15.GI; SG Hamburg v. 24.03.2017, S 48 KR 1082/14 ZVW; SG Hamburg v. 09.10.2017, S 46 KR 1744/16; OLG Düsseldorf v. 23.06.2017, II-1 UF 34/17, 1 UF 34/17; LSG Berlin-Brandenburg v. 14.04.2021, L 9 KR 312/20.

⁴⁶⁸ Welti, SGB 2015, S. 533 (S. 538); Kreutz, ZFSH/SGB 2011, S. 629 (S. 629).

⁴⁶⁹ SG Hamburg v. 24.03.2017, S 48 KR 1082/14 ZVW, Rz. 24 f., dazu Hlava, jurisPR-SozR 2017 Anm. 2; Rehborn, GesR 2017, S. 633 (S. 634); auch: SG Hamburg v. 09.10.2017, S 46 KR 1744/16, Rz. 24.

⁴⁷⁰ SG Hamburg v. 24.03.2017, S 48 KR 1082/14 ZVW, Rz. 28; SG Hamburg v. 09.10.2017, S 46 KR 1744/16, Rz. 24.

⁴⁷¹ BT-Drs. 19/13397, S. 93.

⁴⁷² Kreutz, ZFSH/SGB 2011, S. 629 (S. 629); Hlava, DF-Beitrag A24-2014, S. 2; Hlava, jurisPR-SozR 2017 Anm. 2; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 215 (Fn. 803); BSG v. 29.07.2014, B 3 SF 1/14 R, Rz. 1; dazu: Hlava, DF-Beitrag A23-2014; Hlava, RP Reha 2/2015, S. 15 (S. 15).

⁴⁷³ BT-Drs. 19/13397, S. 93.

⁴⁷⁴ BT-Drs. 19/13397, S. 93.

Operationen- und Prozedurenschlüssel (OPS) nicht codiert werden können und daher nicht in das Krankenhausbudget einbezogen sind.⁴⁷⁵

Die Streitigkeiten um Gebärdensprachdolmetscherleistungen im Krankenhaus zeigen, dass eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten sehr wichtig ist. Diese sollte nach Möglichkeit auch gesetzlich verankert werden. In § 17 Abs. 2 SGB I könnte ein weiterer Satz eingefügt werden, wonach die Leistungserbringer eine Kommunikationshilfe beschaffen müssen, wenn die hör- oder sprachbeeinträchtigte Person diese nicht selbst organisiert hat, und dass die Leistungsträger die Leistungserbringer hierbei unterstützen müssen.⁴⁷⁶

Die Ergebnisse der aktuellen sozialwissenschaftlichen Erhebung zeigen, dass auch in der Behördenpraxis offensichtlich noch Unsicherheiten in Bezug auf die Erfüllung der Ansprüche von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen bestehen. Dies wird insbesondere an den Antworten zu Fallbeispiel 2 zur barrierefreien Kommunikation bei Hörbehinderung („Eine hörbehinderte Person erscheint allein zu einem Termin. Was tun Sie?“) deutlich. Nur 34% der befragten Behördenmitarbeitenden würden die Person auf ihr Wahlrecht gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 KHV hinweisen (siehe Abbildung 66). Dies überrascht jedoch nicht angesichts der Tatsache, dass die KHV lediglich bei 6% der Behördenmitarbeitenden bekannt ist (siehe Abbildung 52).

Rund 20% der Befragten gaben bei oben genanntem Fallbeispiel 2 an, dass sie die Person bitten würden, zum nächsten Termin eine Vertrauensperson oder eine Dolmetscherin bzw. einen Dolmetscher mitzubringen, obwohl in § 9 Abs. 1 S. 2 BGG eindeutig geregelt ist, dass die Träger öffentlicher Gewalt die Kommunikationshilfen auf Wunsch der Berechtigten kostenfrei zur Verfügung zu stellen haben (siehe Abbildung 66). Ein mit 24% recht hoher Anteil der Behördenmitarbeitenden gab bei der Frage danach, welche Form der barrierefreien Kommunikation im jeweiligen Arbeitsbereich der Behörde wie häufig genutzt wird, an, dass Gebärdensprache nicht verfügbar sei (siehe Abbildung 60). In dem Zusammenhang ist aber auch zu bedenken, dass es insbesondere bei einem kurzfristigen Bedarf schwierig ist, einen Termin mit einer Gebärdensprachdolmetscherin oder einem -dolmetscher zu finden.⁴⁷⁷ Auch in den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde geäußert, dass allgemein zu wenige qualifizierte Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher zur Verfügung stehen. Abhilfe könnten z. B. die bei den Behörden eingerichtete Gebärdentelefone oder auch der Einsatz von Apps schaffen.⁴⁷⁸

Die Tatsache, dass ein hoher Anteil aller Befragten (Behördenmitarbeitende, SBV und Menschen mit Behinderungen) angibt, dass lautsprachbegleitende Gebärden, Schriftdolmetscher und Lormen-Dolmetscher nicht verfügbar sind, zeigt zudem, dass diese Kommunikationshilfen in der Verwaltungspraxis noch mehr bekannt gemacht werden müssen, ihre Verfügbarkeit sichergestellt werden muss und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen (siehe Abschnitt 3.5.1). Insgesamt zeigen die Forschungsergebnisse, dass noch Verbesserungsbedarf in der Behördenpraxis besteht. Das Wissen der Behördenmitarbeitenden über die Rechtslage und insbesondere über die Vergütungsmodalitäten muss ausgebaut werden. Zu Verbesserungen könnten Schulungsangebote beitragen.

⁴⁷⁵ BfArM, OPS, Version 2022, Code 9-51.

⁴⁷⁶ Vgl. Janßen, Die Neuregelungen zur Assistenz im Krankenhaus, DF-Beitrag A41-2021.

⁴⁷⁷ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 9 BGG Rz. 10.

⁴⁷⁸ Ebd.; Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 463; Als Beispiel kann die Die „WIS-App“ vom Hersteller „World In Sign Europe, GmbH“ genannt werden. Über die App stehen rund um die Uhr Dolmetscherdienstleistungen per Videotelefonie zur Verfügung, <https://worldinsign.de/wis-dolmetscher-app/#linkpopup>. Auf der Internetseite wird auch beworben, dass die App auch bei Arztbesuchen und bei Krankenhausaufenthalten genutzt werden kann.

Um die Rechtsposition von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen weiter zu verbessern, sollte § 9 BGG vergleichbar mit § 8 Abs. 1 S. 5 HmbBGG, § 11 Abs. 2 S. 4 LBGG M-V und § 10 Abs. 2 S. 3 LBGG SH um eine Regelung ergänzt werden, wonach den Menschen mit Behinderungen behördlich gesetzte Fristen angemessen zu verlängern sind, wenn eine geeignete Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung stand. Weiterhin sollte auch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 60 VwGO, § 67 SGG, § 27 Abs. 1 SGB X oder § 32 Abs. 1 VwVfG möglich sein, wenn eine gesetzliche Frist, wie z. B. die Widerspruchs- oder Klagefrist, nicht eingehalten werden konnte, weil eine Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung stand. Diese Situation kann sich etwa ergeben, wenn mündliche Nachfragen zu einem Bescheid aufgrund einer fehlenden Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig möglich sind. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollte in § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG daher eine ergänzende Regelung aufgenommen werden, wonach ein Verschulden nicht vorliegt, wenn eine Frist versäumt wurde, weil eine Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung stand.

2.4.4.2.2 Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken, § 10 BGG

2.4.4.2.2.1 Anliegen und Regelungsinhalt

Gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 BGG haben Träger öffentlicher Gewalt bei der Gestaltung von Bescheiden, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken eine Behinderung von Menschen zu berücksichtigen. Blinde und sehbehinderte Menschen können gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 BGG zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Abs. 2 insbesondere verlangen, dass ihnen Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke ohne zusätzliche Kosten auch in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden.

§ 10 Abs. 1 S. 1 BGG beinhaltet im Vergleich zu § 10 Abs. 1 S. 2 BGG keinen Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen, sondern lediglich ein „Berücksichtigungsgebot“.⁴⁷⁹ Dieses bezieht sich nicht nur auf blinde und sehbehinderte Menschen, sondern Träger öffentlicher Gewalt werden dadurch auch verpflichtet, die genannten Dokumente für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen verständlich zu gestalten.⁴⁸⁰

Gemäß § 10 Abs. 2 BGG bestimmt das BMAS durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bei welchen Anlässen und in welcher Art und Weise die in Abs. 1 genannten Dokumente blinden Menschen und Menschen mit Sehbehinderungen zugänglich gemacht werden. Hierbei handelt es sich um die Verordnung zur Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (VBD), welche durch Art. 3 der Verordnung über die Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes und ihr Verfahren und zur Änderung weiterer Verordnungen im Jahr 2016 geändert wurde. Gemäß § 3 Abs. 1 VBD können die Dokumente den Berechtigten schriftlich, elektronisch, akustisch, mündlich oder in sonstiger Weise zugänglich gemacht werden. Werden Dokumente in schriftlicher Form zugänglich gemacht, erfolgt dies gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VBD in Blindenschrift oder in Großdruck. Zum Großdruck enthält § 3 Abs. 2 S. 2 VBD nähere Einzelheiten. Werden Dokumente auf elektronischem Wege zugänglich gemacht, sind gemäß § 3 Abs. 3 VBD die Standards der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0.) maßgebend (siehe Abschnitt 2.4.4.3). § 4 VBD regelt ferner, dass die Dokumente den Berechtigten, soweit möglich, gleichzeitig mit

⁴⁷⁹ Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 10 BGG Rz. 2.

⁴⁸⁰ BT-Drs. 14/7420, S 28; Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 10 BGG Rz. 4; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 10 BGG Rz. 2.

der Bekanntgabe in der für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden sollen. Wie § 2 Abs. 2 KHV in Bezug auf die Kommunikationshilfen, räumt § 5 Abs. 2 S. 1 VBD Menschen mit Sehbehinderungen ein Wahlrecht zwischen den in § 3 VBD genannten Formen ein, in denen Dokumente zugänglich gemacht werden können. Erhält der Träger öffentlicher Gewalt Kenntnis von der Blindheit oder einer anderen Sehbehinderung von Berechtigten im Verwaltungsverfahren, hat er diese gemäß § 5 Abs. 3 VBD auf ihr Recht nach § 10 Abs. 1 S. 2 BGG und auf ihr Wahlrecht nach § 5 Abs. 2 S. 1 VBD hinzuweisen.⁴⁸¹ Der Hinweis hat in einer für sehbeeinträchtigte Menschen wahrnehmbaren Form zu erfolgen.⁴⁸²

Durch die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes wurde in § 10 Abs. 1 S. 2 BGG der zweite Halbsatz „soweit dies zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren erforderlich ist“ gestrichen. Wie bei der Änderung in § 9 Abs. 1 BGG wurde hierin die Gefahr gesehen, dass die Teilhabe von Menschen mit Sehbeeinträchtigungen unangemessen eingeschränkt werde.⁴⁸³ Ansonsten wurden im Zuge der Novellierung redaktionelle Änderungen vorgenommen.⁴⁸⁴

Eine Spezialregelung für die Justiz beinhaltet § 191a GVG. Gemäß § 191a Abs. 1 S. 1 GVG kann eine blinde oder sehbehinderte Person Schriftsätze und andere Dokumente in einer für sie wahrnehmbaren Form bei Gericht einreichen. Sie kann ferner gemäß § 191a Abs. 1 S. 2 GVG nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Abs. 2 verlangen, dass ihr Schriftsätze und andere Dokumente eines gerichtlichen Verfahrens barrierefrei zugänglich gemacht werden. Ist der blinden oder sehbehinderten Person Akteneinsicht zu gewähren, hat sie nach § 191a Abs. 1 S. 3 GVG ein Recht darauf, dass ihr die Akteneinsicht nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Abs. 2 barrierefrei gewährt wird. Aufgrund von § 191a Abs. 2 GVG hat das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz die Verordnung zur barrierefreien Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Personen im gerichtlichen Verfahren (ZMV) erlassen. Sie regelt analog der VBD die Modalitäten der Zugänglichmachung von Dokumenten im gerichtlichen Verfahren.

§ 10 Abs. 1 S. 2 BGG gilt nur für das Verwaltungsverfahren vor Behörden der Bundesverwaltung gemäß § 1 Abs. 1a BGG. Für das Verwaltungsverfahren vor Landesbehörden beinhalten die einzelnen Landesbehindertengleichstellungsgesetze jedoch mit § 10 Abs. 1 BGG vergleichbare Regelungen.⁴⁸⁵

2.4.4.2.2.2 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

Auch § 10 BGG ist seit der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes nur vereinzelt Gegenstand von Rechtsprechung und Literatur gewesen. Zu § 10 BGG ist in der Datenbank Juris ab 2016 keine Gerichtsentscheidung auffindbar. Jedoch liegt eine Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zu § 8 Abs. 2 BbgBGG⁴⁸⁶, der im Wesentlichen mit § 10 Abs. 1 S. 2 BGG übereinstimmt, sowie zu § 191a GVG⁴⁸⁷ vor.

⁴⁸¹ Für weitere Einzelheiten siehe: Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreie Dokumente, Rz. 13 ff.; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 10 BGG Rz. 5ff.

⁴⁸² Vgl. zu § 4 Abs. 2 S. 2 ZMV: LSG Sachsen v. 16.03.2016, L 8 SO 10/14, Rz. 21.

⁴⁸³ BT-Drs. 18/7824, S. 38.

⁴⁸⁴ BT-Drs. 18/7824, S. 13, S. 38.

⁴⁸⁵ § 9 L-BGG BW, Art. 12 BayBGG, § 14 LBGG, § 8 BbgBGG, § 10 BremBGG, § 9 HmbBGG, § 12 HessBGG, § 12 LBGG M-V, § 8 NBGG, § 8 BGG NRW, § 8 LIG RP, § 10 SBGG, § 7 SächsInklusG, § 15 BGG LSA, § 13 LBGG SH, § 13 ThürIG.

⁴⁸⁶ OVG Berlin-Brandenburg v. 07.03.2017, OVG 6 N 4.17.

⁴⁸⁷ BSG v. 31.10.2012, B 13 R 165/12 B, Rz. 18; BGH v. 10.01.2013, I ZB 70/12; BGH v. 19.02.2014, I ZB 70/12; BSG v. 18.06.2014, B 3 P 2/14 B; LSG Sachsen v. 16.03.2016, L 8 SO 10/14; LSG Hessen v. 11.08.2016, L 8 P 4/15; OLG Oldenburg v. 22.10.2018, 1 Ws 434/18.

Das BVerfG hat in einem Nichtannahmebeschluss Aussagen dazu gemacht, wie der Zugang zur Justiz für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 3 S. 2, Art. 19 Abs. 4 und Art. 103 Abs. 1 GG auszugestaltet ist.⁴⁸⁸ Danach setze

„[...] eine gleichberechtigte Teilhabe am Prozess [...] nicht zwingend voraus, dass der sehbehinderten Partei die Prozessunterlagen in Blindenschrift vorliegen müssen. Ist der Streitstoff übersichtlich und die Partei anwaltlich vertreten, so ist grundsätzlich die Annahme gerechtfertigt, dass ihr der Prozessgegenstand ohne Informationsverlust und ohne eine Beschränkung ihrer Teilhabemöglichkeit von ihrem Rechtsanwalt vermittelt wird, zumal ihre Unterrichtung zu dessen Pflichten gehört.“⁴⁸⁹

Die Entscheidung ist aber gerade vor dem Hintergrund des Rechts auf Zugang zur Justiz (Art. 13 UN-BRK) und der persönlichkeitsrechtlichen Dimension dieses Rechts kritisch zu betrachten.⁴⁹⁰ Ferner stellt auch § 191a Abs. 1 S. 4 GVG ausdrücklich klar, dass die Rechte aus § 191a Abs. 1 S. 1 bis 3 GVG und der ZMV auch für anwaltlich vertretene Personen gelten.⁴⁹¹ Das BSG hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2014 ausdrücklich betont, dass die barrierefreie Zugänglichmachung von gerichtlichen Dokumenten nicht verwehrt werden darf, weil der berechtigten Person im bisherigen Verfahren offensichtlich die Hilfe eines sonstigen Dritten zuteilwurde (Laienhilfe).⁴⁹² Die barrierefreie Zugänglichmachung von Bescheiden und weiteren Dokumenten für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen darf daher durch die Behörden nicht mit der Begründungsverweigerung, dass die betreffende Person sich die Dokumente vorlesen lassen könnte. Hiervon scheinen jedoch einige der im Rahmen der Evaluierung befragten Mitarbeitenden in Bundesbehörden auszugehen. Zu Fallbeispiel 1 zur barrierefreien Kommunikation („Eine sehbehinderte Person teilt Ihnen mit, dass sie den Bescheid nicht lesen kann. Was tun Sie?“) gab mit rund 50% ein relativ hoher Anteil der Befragten an, dass sie die betroffene Person fragen würden, ob ihr jemand die Information vorlesen könnte. Immerhin 59% der Befragten würden die Person fragen, in welcher Form sie den Bescheid benötigt (siehe Abbildung 64). Insgesamt scheint es damit in der Behördenpraxis in Bezug auf die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Sehbeeinträchtigungen noch Verbesserungsbedarfe zu geben.

Zum entsprechenden Landesrecht hatte das OVG Rheinland-Pfalz 2012 entschieden, dass auch einem blinden oder sehbehinderten Menschen ein Bescheid in der üblichen Schriftform wirksam bekannt gegeben werden kann.⁴⁹³ Der blinde Kläger musste allerdings das Blindengeld nicht zurückzahlen, das ihm überzahlt worden war, weil er die Pflicht, einen Umzug mitzuteilen, nicht zur Kenntnis genommen hatte. Die Entscheidung ist fragwürdig, da der Behörde bei einem Blindengeldbescheid sicher bekannt sein müsste, dass die übliche Schriftform vom Empfänger nicht ohne fremde Hilfe zur Kenntnis genommen werden kann. Noch restriktiver war eine Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg, das in einer vergleichbaren Konstellation annahm, dass die Klägerin von dem Inhalt des nicht in Blindenschrift zugestellten Bescheids hätte Kenntnis nehmen müssen.⁴⁹⁴

Als problematisch ist in diesem Zusammenhang nach wie vor § 4 VBD zu sehen, wonach Dokumente den Berechtigten, soweit möglich, gleichzeitig mit der Bekanntgabe auch in der für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden sollen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Muss-Vorschrift und die Verbindlichkeit wird durch die Formulierung „soweit möglich“ noch weiter eingeschränkt. Nimmt die Übertragung eines Bescheids längere Zeit in Anspruch, kann dies dazu führen, dass der Bescheid bereits bestandskräftig geworden ist, bevor die Person von seinem Inhalt

⁴⁸⁸ BVerfG v. 10.10.2014, 1 BvR 856/13.

⁴⁸⁹ BVerfG v. 10.10.2014, 1 BvR 856/13, Rz. 9.

⁴⁹⁰ Wenckebach, DF-Beitrag D1-2015.

⁴⁹¹ OLG Oldenburg v. 22.10.2018, 1 Ws 434/18, Rz. 13.

⁴⁹² BSG v. 18.06.2014, B 3 P 2/14 B, Rz. 11.

⁴⁹³ OVG Rheinland-Pfalz v. 25.06.2012, 7 A 10286/12.

⁴⁹⁴ OVG Berlin-Brandenburg v. 07.03.2017, OVG 6 N 4.17.

Kenntnis erlangt.⁴⁹⁵ Die Bekanntgabe und damit auch die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes hängt nicht davon ab, ob die Adressatin oder der Adressat von seinem Inhalt tatsächlich Kenntnis erlangt hat.⁴⁹⁶ Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der im Inland durch die Post übermittelt wird, gilt gemäß § 37 Abs. 2 S. 1 SGB X und § 41 Abs. 2 S. 1 VwVfG grundsätzlich am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben und wird damit wirksam. Wird die Frist zur Erhebung des Widerspruchs (§ 70 VwGO, § 84 SGG) versäumt, so wird der Verwaltungsakt formell bestandskräftig und damit unanfechtbar.⁴⁹⁷ Dies gilt auch, wenn der Bescheid nicht rechtzeitig in einer für die betroffene Person wahrnehmbaren Form vorliegt. Ist die formelle Bestandskraft eingetreten, kommt nur noch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäß § 60 VwGO bzw. § 67 SGG in Betracht, wenn die Behörde versäumt hat, gemäß § 5 Abs. 3 VBD auf die mögliche barrierefreie Zugänglichmachung hinzuweisen.⁴⁹⁸ Das LSG Sachsen hat mit Urteil vom 16.03.2016 anerkannt, dass eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand aufgrund des Benachteiligungsverbots gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG selbst dann möglich ist, wenn es sich um eine kommunale Behörde handelt, für die weder § 10 BGG noch die entsprechende landesrechtliche Vorschrift gilt.⁴⁹⁹

Um die Notwendigkeit einer Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu vermeiden, sollte § 4 VBD regeln, dass Dokumente den Berechtigten gleichzeitig mit der Bekanntgabe auch in der für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden müssen, sofern die Behörde Kenntnis von der Sehbeeinträchtigung hat oder haben muss. Um Rechtssicherheit in Bezug auf die Möglichkeit der Wiedereinsetzung zu schaffen, sollte ergänzend eine klarstellende Formulierung in § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG aufgenommen werden, wonach vermutet wird, dass ein Verschulden nicht vorliegt, wenn ein Mensch mit Sehbehinderung die Frist nicht einhalten konnte, weil der Bescheid nicht in einer für ihn wahrnehmbaren Form vorlag. Ergänzend sollte in § 10 BGG eine Regelung aufgenommen werden, wonach eine behördlich gesetzte Frist angemessen zu verlängern ist, wenn diese nicht eingehalten werden kann, weil der Anspruch auf die Bereitstellung eines Bescheids in einer für den Menschen mit Behinderungen wahrnehmbaren Form nicht rechtzeitig vor Ablauf der gesetzten Frist erfüllt wird. Eine vergleichbare Regelung ist auch in § 9 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 2 des Entwurfs eines novellierten Landesbehindertengleichstellungsgesetz für Schleswig-Holstein vorgesehen.⁵⁰⁰

In einem Interview wurde ferner kritisiert, dass in § 10 Abs. 1 BGG lediglich Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke genannt werden. Im Verwaltungsverfahren sind aber regelmäßig noch weitere Dokumente relevant. Hierzu gehören z. B. Anträge, Antragsbegründungen sowie Nachfragen und Hinweise seitens der Behörden. Daher sollte die Begrenzung auf die in § 10 Abs. 1 BGG genannten Dokumente aufgehoben werden. Die Norm muss vielmehr so formuliert werden, dass alle Dokumente von den Behörden in einer für Menschen mit Behinderungen wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden.

⁴⁹⁵ Siehe hierzu bereits die Kritik im ersten Evaluationsbericht: Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 467.

⁴⁹⁶ Mutschler, in: Körner/Leitherer/Mutschler/Rolfs, KassKomm, 2021, § 37 SGB X Rz. 6; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 10 BGG Rz. 3; Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 466; OVG Rheinland-Pfalz v. 25.06.2012, 7 A 10286/12, Rz. 32.

⁴⁹⁷ Für das Sozialrecht regelt § 77 SGG die formelle Bestandskraft. Eine vergleichbare Regelung in der VwGO existiert nicht; Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 2020, § 77, Rz. 1 ff.; Schemmer, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 2022, § 43 Rz. 20.

⁴⁹⁸ Zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand im gerichtlichen Verfahren: BSG v. 03.03.2009, B 1 KR 69/08 B, Rz. 4., BSG v. 31.10.2012, B 13 R 165/12 B, Rz. 18; LSG Sachsen v. 16.03.2016, L 8 SO 10/14, Rz. 21 ff.; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 10 BGG Rz. 3.

⁴⁹⁹ LSG Sachsen v. 16.03.2016, L 8 SO 10/14, Rz. 24; dazu Hlava, jurisPR-SozR 2016 Anm. 5; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 10 BGG Rz. 3.

⁵⁰⁰ LT-Drs. 19/2680, S. 18.

2.4.4.2.3 Verständlichkeit und Leichte Sprache (§ 11 BGG)

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts wurde in § 11 BGG eine explizite Regelung zur Verständlichkeit und Leichten Sprache aufgenommen, um den Bedarfen von Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen Rechnung zu tragen.

Leichte Sprache ist eine „verständlichkeitsoptimierte Reduktionsvarietät“ der deutschen Sprache.⁵⁰¹ Sie zeichnet sich durch eine systematische Reduktion in Satzbau und Wortschatz sowie durch eine besondere visuelle Aufbereitung der Texte aus.⁵⁰² Ziel ist die Vereinfachung des Sprachniveaus sowie eine verbesserte Wahrnehmbarkeit von Texten.⁵⁰³ Die Idee der Leichten Sprache stammt aus der US-amerikanischen Independent-Living-Bewegung. Die Organisation „People First“ führte in den 1990er Jahren das Konzept „Easy Read“ ein.⁵⁰⁴ In Europa, und dabei insbesondere im skandinavischen Raum, gibt es bereits seit den späten 1960er Jahren erste Bestrebungen, Zeitungen und weitere Publikationen auch in Leichter Sprache zur Verfügung zu stellen.⁵⁰⁵ Eine zentrale Rolle in Bezug auf die Entwicklung von Leichter Sprache in Europa nimmt die Organisation „Inclusion Europe“ ein. Das Netzwerk hat beispielsweise übergreifende Regeln für die Erstellung von verständlichen Texten entwickelt.⁵⁰⁶ Im deutschen Raum wurde der Begriff Leichte Sprache schließlich Ende der 1990er Jahre im Rahmen eines Modellprojektes durch die Gründungsmitglieder von „Mensch zuerst – Netzwerk People First Deutschland e. V.“ eingeführt.⁵⁰⁷ Gemeinsam mit dem „Netzwerk Leichte Sprache“ erstellte das Netzwerk People First später Regeln für die Leichte Sprache, die u. a. auf den Regeln von „Inclusion Europe“ aufbauen.⁵⁰⁸ Daneben gibt es noch weitere Regelkataloge, die aber alle auf den gleichen Grundregeln aufbauen, welche mittlerweile wissenschaftlich hinreichend geprüft sind und entsprechend eine gewisse fachliche Verbindlichkeit erlangt haben.⁵⁰⁹ Die Regeln sehen z. B. vor, dass bei Texten leicht verständliche Wörter, kurze Sätze und eine ausreichend große Schrift (mindestens Arial 14) verwendet werden. Diese Regelgeleitetheit unterscheidet die Leichte Sprache von der „einfachen“ Sprache, die ebenfalls Gegenstand von § 11 BGG ist.⁵¹⁰ Zudem ist einfache Sprache komplexer als Leichte Sprache.⁵¹¹ Um verbindliche Qualitätskriterien für Leichte Sprache zu erarbeiten und die gesetzlichen Anforderungen gemäß § 11 BGG und der BITV 2.0 zu präzisieren, hat das BMAS das Deutsche Institut für Normung 2019 mit der Entwicklung einer DIN SPEC PAS „Empfehlungen für Leichte Sprache“ beauftragt.⁵¹² Die Veröffentlichung war im Jahr 2021 vorgesehen, hat sich jedoch noch verzögert.

2.4.4.2.3.1 Anliegen und Regelungsinhalt

Die Regelungen zur Verständlichkeit und zur Leichten Sprache in § 11 BGG wurden im Zuge der Novellierung des BGG stufenweise eingeführt. Zum 27.07.2016 beinhaltete § 11 S. 1 BGG zunächst

⁵⁰¹ Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 87.

⁵⁰² Maaß, Leichte Sprache, 2015, S. 12 f.

⁵⁰³ Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 2; vgl. auch Maaß, Leichte Sprache, 2015, S. 12 f.; Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 87 ff.; Fiedler-Rauer, DRV 2019, S. 172 (S. 172 f.).

⁵⁰⁴ Kellermann, APuZ 2014, S. 7 (S. 8).

⁵⁰⁵ Ebd.

⁵⁰⁶ Maaß, Leichte Sprache, 2015, S. 18 f.

⁵⁰⁷ Kellermann, APuZ 2014, S. 7 (S. 8); Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 2; Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 92.

⁵⁰⁸ Ebd.; Maaß, Leichte Sprache, 2015, S. 20.

⁵⁰⁹ Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 2, 6; Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 5; die Regeln für Leichte Sprache vom Netzwerk Leichte Sprache sind verfügbar unter: https://www.leichte-sprache.org/wp-content/uploads/2017/11/Regeln_Leichte_Sprache.pdf.

⁵¹⁰ Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 2; Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 45; Kellermann, APuZ 2014, S. 7 (S. 7).

⁵¹¹ Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 5; Fiedler-Rauer, DRV 2019, S. 172 (S. 173); Kellermann, APuZ 2014, S. 7 (S. 7).

⁵¹² Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 2; Deutsches Institut für Normung, Geschäftsplan für ein DIN SPEC-Projekt, 2020, S. 6 f.; Europäische Kommission, Leichte Sprache, 2020.

lediglich einen Auftrag an die Träger öffentlicher Gewalt, Informationen vermehrt in Leichter Sprache bereitzustellen: „Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des § 1 Absatz 2 Satz 1 sollen Informationen vermehrt in Leichter Sprache bereitstellen.“ Mit § 11 S. 2 BGG wurde die Bundesregierung verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die in S. 1 genannten Träger öffentlicher Gewalt die Leichte Sprache stärker einsetzen und ihre Kompetenzen für das Verfassen von Texten in Leichter Sprache auf- und ausgebaut werden.⁵¹³

Mit der zweiten Stufe der Novellierung des BGG zum 1.1.2018 wurde die bisherige Regelung in einen neuen Abs. 4 verschoben und es wurden drei weitere Absätze in § 11 BGG vorangestellt.⁵¹⁴ Träger der öffentlichen Gewalt wurden damit verpflichtet, bei der Kommunikation die Belange von Menschen mit geistigen und seelischen Beeinträchtigungen zu berücksichtigen. Im Regierungsentwurf beschränkte sich die Regelung zunächst nur auf Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen.⁵¹⁵ Die Sachverständigenanhörung hat jedoch ergeben, dass Leichte Sprache teilweise auch für Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen sinnvoll sein kann, sodass das Gesetz entsprechend erweitert wurde.⁵¹⁶

Das stufenweise Inkrafttreten der Regelung hängt insbesondere damit zusammen, dass 2017 zunächst Erläuterungen in Leichter Sprache und standardisierte Textbausteine mit Unterstützung des BMAS entwickelt werden sollten.⁵¹⁷ Die Entwicklung von Textbausteinen hat sich jedoch verzögert, da mit der DIN SPEC (PAS) „Empfehlungen für Deutsche Leichte Sprache“ zunächst einheitliche Standards für Leichte Sprache entwickelt werden sollten (s.o.).

Gemäß der Neuregelung in § 11 Abs. 1 BGG sollen Träger öffentlicher Gewalt mit Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit seelischen Behinderungen in einfacher und verständlicher Sprache kommunizieren. Auf Verlangen sollen sie ihnen insbesondere Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in einfacher und verständlicher Weise erläutern.

Während § 11 Abs. 1 BGG die Pflicht zur Verwendung einfacher und verständlicher Sprache statuiert, werden Träger der öffentlichen Gewalt mit § 11 Abs. 2 BGG verpflichtet, bei Bedarf auch auf Leichte Sprache zurückzugreifen. Danach sollen Träger öffentlicher Gewalt auf Verlangen Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit seelischen Behinderungen Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in Leichter Sprache erläutern, wenn die Erläuterung nach Abs.1 nicht ausreichend ist.

Wie die Erläuterung zu erfolgen hat (mündlich oder schriftlich), liegt im Ermessen der jeweiligen Behörde.⁵¹⁸ Auch kann die Anforderung der Erläuterung formlos erfolgen (z. B. mündlich, schriftlich, telefonisch oder per E-Mail).⁵¹⁹ Hat der Träger öffentlicher Gewalt Kenntnis über die Beeinträchtigung, muss er die betroffene Person laut der Gesetzesbegründung auf die Möglichkeit der Erläuterung in einfacher bzw. Leichter Sprache hinweisen.⁵²⁰

⁵¹³ Art. 1, Nr. 13 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts.

⁵¹⁴ Art. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts.

⁵¹⁵ BT-Drs. 18/7824, S. 17.

⁵¹⁶ BT-Drs. 18/8428, S. 15.

⁵¹⁷ BT-Drs. 18/7824, S. 4, S. 26; Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 1.

⁵¹⁸ Hlava/Ramm in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 2 f.

⁵¹⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 46.

⁵²⁰ Ebd..

Gemäß § 11 Abs. 3 BGG sind Kosten für Erläuterungen im notwendigen Umfang nach Abs. 1 oder 2 von dem zuständigen Träger öffentlicher Gewalt zu tragen. Der notwendige Umfang bestimmt sich nach dem individuellen Bedarf der Berechtigten.

Bei Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen sind ergänzend die Vorgaben der BITV 2.0 zu beachten (siehe Abschnitt 2.4.4.3). Gemäß § 4 BITV 2.0 sind auf der Startseite einer Website einer öffentlichen Stelle nach Anlage 2 folgende Erläuterungen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache bereitzustellen:

1. Informationen zu den wesentlichen Inhalten,
2. Hinweise zur Navigation,
3. Eine Erläuterung der wesentlichen Inhalte der Erklärung zur Barrierefreiheit,
4. Hinweise auf weitere in diesem Auftritt vorhandene Informationen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache.

§ 3 BITV 2.0 verweist auf die entsprechend anzuwendenden Standards und führt in Anlage 2 zu § 3 Abs. 2 BITV 2.0 Vorgaben für die Bereitstellung von Informationen in Leichter Sprache im Internet oder Intranet auf, die im Wesentlichen mit den o. g. Regelwerken übereinstimmen.

Wie §§ 9 und 10 BGG ist § 11 BGG nur für die Träger öffentlicher Gewalt gemäß § 1 Abs. 1a BGG verpflichtend. Hierzu gehören nicht Einrichtungen der Landesverwaltungen bei der Ausführung von Bundesrecht (§ 1 Abs. 2 S. 1 BGG).⁵²¹ Die meisten Länder, mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein,⁵²² haben allerdings eigene Regelungen zur Verständlichkeit und zu Leichter Sprache in ihre Behindertengleichstellungsgesetze aufgenommen, welche die Landesverwaltungen binden.⁵²³ Die meisten Regelungen sind sehr stark an § 11 BGG angelehnt und damit nahezu identisch, z. B. in Bremen (§ 11 BremBGG), Rheinland-Pfalz (§ 9 LIG RP), Saarland (§ 11 SBGG) und Sachsen (§ 8 SächsInklusG). In Berlin und Hessen haben Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen einen gebundenen Anspruch auf Erläuterung von bestimmten Dokumenten in einfacher und verständlicher Weise bzw. in Leichter Sprache (§ 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LBGG, § 12a Abs. 2 HessBGG). Das Bayerische Behindertengleichstellungsgesetz beinhaltet keine explizite Regelung zu Leichter Sprache, sondern lediglich die Verpflichtung der Behörden, Informationen zunehmend in besonders leicht verständlicher Sprache bereitzustellen und leicht verständliche Sprache im Rahmen der Verhältnismäßigkeit stärker einzusetzen (Art. 13 S. 1 und 2 BayBGG). Damit vergleichbar ist § 8 Abs. 2 BGG NRW, wonach die Träger öffentlicher Belange mit Menschen mit geistiger oder kognitiver Beeinträchtigung in einer leicht verständlichen Sprache kommunizieren sollen. Die Entwurfsfassung eines novellierten Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein beinhaltet mit § 9 Abs. 3 ferner eine besondere Regelung, wonach Fristen, die von den Trägern der öffentlichen Verwaltung gesetzt worden sind, verlängert werden sollen, wenn diese nicht eingehalten werden können, weil der Anspruch auf Erläuterung von Bescheiden, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 LBGG SH Entw. nicht rechtzeitig vor Ablauf der gesetzten Frist erfüllt werden konnte. Die Frist soll in solch einem Fall erforderlichenfalls auch rückwirkend verlängert werden.

⁵²¹ Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 5.

⁵²² Gemeint ist die gegenwärtige Fassung. Im Entwurf eines novellierten Landesbehindertengleichstellungsgesetzes findet sich in § 9 Abs. 2 auch eine Regelung zu „einfacher“ und „verständlicher“ Sprache.

⁵²³ Art. 13 BayBGG, § 15 LBGG, § 8 Abs. 1 S. 2 BbgBGG, § 11 BremBGG, § 10 HmbBGG, § 12a HessBGG, § 12 LBGG M-V, § 8 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 BGG NRW, § 9 LIG RP, § 11 SBGG, § 8 SächsInklusG, § 15 Abs. 3 bis 5 BGG LSA, § 14 ThürIG.

Im Sozialrecht sind ferner § 17 Abs. 2a SGB I sowie in § 19 Abs. 1a SGB X zu beachten, die seit dem 27.07.2016 dynamisch auf § 11 BGG verweisen.⁵²⁴ Damit gilt § 11 BGG auch bei der Ausführung von Sozialleistungen sowie im Sozialverwaltungsverfahren, auch wenn dieses von Landes- und Kommunalbehörden durchgeführt wird. Damit müssen sich sowohl Angehörige der Sozialverwaltung als auch Leistungserbringer Kompetenzen in Bezug auf vereinfachte Sprachformate und die Leichte Sprache aneignen.⁵²⁵

2.4.4.2.3.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Zur gesetzgeberischen Zielsetzung ist zunächst hervorzuheben, dass der Gesetzgeber die Leichte Sprache zur Barrierefreiheit in der Kommunikation explizit als eines von insgesamt fünf Hauptzielen der Novellierung 2016 ansieht.⁵²⁶ Dies verdeutlicht, dass der Themenkomplex „Leichte Sprache“ in der Novelle 2016 wichtig war.

Der Gesetzgeber hat erkannt, dass noch weiterer gesetzlicher Anpassungsbedarf vorhanden ist, um bestehende Verpflichtungen aus der UN-BRK umzusetzen.⁵²⁷ Art. 21 UN- BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderung Zugang zu Informationen haben und ihre Meinung frei äußern können. Damit diese Rechte wahrgenommen werden können, soll im Umgang mit Behörden u. a. die Verwendung alternativer Kommunikationsformen akzeptiert und erleichtert werden (Art. 21 lit. b UN-BRK). Weiterhin fordert auch Art. 9 UN-BRK von den Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen und Kommunikation zu gewährleisten. Der Gesetzgeber betont somit weiteren Regelungsbedarf⁵²⁸, insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 2 UN-BRK, der definiert, dass der Begriff Kommunikation auch Übersetzungen in einfache Sprache umfasst. Weiterhin wurde auch berücksichtigt, dass die BGG-Evaluation von 2014 eine Aufnahme von Leichter Sprache empfohlen hat.⁵²⁹

Durch Einführung der Regelungen zur Leichten Sprache sollte insbesondere die bessere Verständlichkeit für Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen gewährleistet werden. In der Gesetzesbegründung wird betont, dass Leichte Sprache für die Zielgruppe ein geeignetes Instrument zur Überwindung von Sprachbarrieren sein kann und daher Informationen in Leichter Sprache vermehrt bereitgestellt werden sollen.⁵³⁰

Die Verantwortung für die Erstellung der Texte soll dabei bei den jeweiligen Trägern öffentlicher Gewalt bleiben. Bereits bestehende Angebote sollen weiter ausgebaut werden. Die Bundesregierung soll im Rahmen ihrer Zuständigkeiten weiteren Ausbau von Kompetenzen fördern. Zur Erstellung von Texten in Leichter Sprache verweist der Gesetzgeber auf die Anforderungen der BITV 2.0, sowie auf die Regeln des Netzwerks Leichte Sprache.⁵³¹

Der Gesetzgeber betont, dass § 11 Abs. 2 BGG keine Verpflichtung zur Erteilung rechtsverbindlicher Bescheide in Leichter Sprache enthält.⁵³² Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Erläuterung erfolgt, liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Trägers öffentlicher Gewalt.

⁵²⁴ Art. 3 Nr. 2 und Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016.

⁵²⁵ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 216.

⁵²⁶ BT-Drs. 18/7824, S. 50.

⁵²⁷ Ebd.: 38.

⁵²⁸ Ebd.

⁵²⁹ Ebd.: S. 22, S. 38, S. 46.

⁵³⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 38.

⁵³¹ BT-Drs. 18/7824, S. 47.

⁵³² BT-Drs. 18/7824, S. 47.

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Evaluation des im Jahr 2016 novellierten BGG insbesondere auf die Regelungen zur Einführung von Leichter Sprache eingehen.⁵³³ Weiterhin sollen auch die koordinierte Umsetzung der Erstellung von Übersetzungen in Leichte Sprache sowie die Kostenfolgen dieser Übersetzungen für die kommunalen Behörden überprüft werden.

2.4.4.2.3.3 *Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur*

In der Datenbank Juris sind keine Gerichtsentscheidungen zu § 11 BGG auffindbar. Allerdings sind § 11 BGG sowie das Thema Leichte Sprache in der Verwaltung allgemein seit der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Jahr 2016 Gegenstand verschiedener Publikationen gewesen.⁵³⁴ In den im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Interviews wurde die Einführung der Norm zur Leichten Sprache durchweg als positiv bewertet. Es wurde insbesondere geäußert, dass die Träger öffentlicher Gewalt vor allem ihre digitalen Angebote in Leichter Sprache stark ausgebaut haben, was darauf schließen lassen könnte, dass insbesondere § 11 Abs. 4 BGG in der Praxis Wirkung gezeigt hat. Es gibt aber noch weitere Verbesserungsbedarfe, die nachfolgend dargestellt werden.

Die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung zeigen, dass die Verpflichtungen zur Verwendung von Leichter Sprache gemäß § 11 Abs. 2 BGG offenbar in der Behördenpraxis noch nicht vollständig umgesetzt werden. Es scheint zwar grundsätzlich verstanden worden zu sein, dass es erforderlich sein kann, Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen Sachverhalte leicht verständlich zu erklären, was sich daraus schließen lässt, dass bei Fallbeispiel 4 zur barrierefreien Kommunikation bei Lernschwierigkeiten („Eine Person mit einer sog. geistigen Behinderung / mit Lernschwierigkeiten ruft an und fragt nach Informationen. Was tun Sie?“) mit 68% ein großer Anteil der Behördenmitarbeitenden angab, sie würden versuchen, der Person alles leicht verständlich zu erklären. Ein mit 23% wesentlich geringerer Anteil wählte hingegen die Antwortoption 4 („Ich erstelle bzw. erläutere den Bescheid in Leichter Sprache“) aus (siehe Abbildung 70). Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die Änderungen der gesetzlichen Regelungen zur Leichten Sprache durch die Novellierung des BGG nur einem geringen Anteil der befragten Behördenmitarbeitenden bekannt sind. So gaben lediglich 9% der Behördenmitarbeitenden an, über die Gesetzesänderungen informiert zu sein. Die befragten SBV gaben dies immerhin zu 45% an (siehe Abbildung 19).

2.4.4.2.3.3.1 *Soll-Vorschrift und Hinweispflicht von Trägern öffentlicher Gewalt*

In der Literatur sowie in den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wird kritisiert, dass § 11 BGG lediglich Soll-Vorschriften beinhaltet und Menschen mit Behinderungen damit keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf die Verwendung von Leichter Sprache zu haben scheinen.⁵³⁵ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang aber, dass die Behörden bei einer Soll-Vorschrift grundsätzlich an die Rechtsfolge gebunden sind und nur in atypischen Sonderfällen davon abweichen dürfen.⁵³⁶ Somit besteht i.d.R. ein auch einklagbarer Anspruch auf die Erläuterung von Bescheiden in einfacher bzw. Leichter Sprache,⁵³⁷ jedenfalls aber auf eine fehlerfreie Entscheidung darüber, ob dies geschieht. Es spricht aber viel dafür, die in § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BGG enthaltenen Regelungen als Muss-Vorschriften auszugestalten. Menschen mit geistigen und seelischen Beeinträchtigungen hätten so einen transparent einklagbaren Rechtsanspruch auf die Erläuterung z. B. von Bescheiden in einfacher oder Leichter Sprache und die Umsetzung des Rechts auf Leichte Sprache wäre besser überprüfbar. Es ist zudem vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG kein zwingender Grund

⁵³³ BT-Drs. 18/7824, S. 49.

⁵³⁴ Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 393 ff., 426 f.; vgl. auch Fiedler-Rauer, DRV 2019, S. 172 (S. 177); Dittmann, DF-Beitrag D33-2018; Zumbansen, RdLH 2016, S. 6 (S. 7); Welti, in: FS Igl, 2017, S. 497.

⁵³⁵ Zumbansen, RdLH 2016, S. 6 (S. 7).

⁵³⁶ Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 11 BGG Rz. 4.

⁵³⁷ Ebd.; Winkler, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 2020, § 11 BGG Rz. 3.

ersichtlich, weshalb Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen schlechter gestellt sein sollten als Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen und Menschen mit Sehbehinderungen, denen das BGG mit § 9 Abs. 1 BGG und § 10 Abs. 1 S. 2 BGG einklagbare Rechtsansprüche auf barrierefreie Kommunikation und barrierefreie Dokumente gewährt. Durch die vorgeschlagene Ausgestaltung der Regelungen in § 11 Abs. 1 und Abs. 2 BGG könnte der Verpflichtung in der Behördenpraxis möglicherweise mehr Nachdruck verliehen werden.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge kritisierte zudem in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 9. November 2015, dass die Erläuterung in einfacher und Leichter Sprache gemäß § 11 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 BGG erst „auf Verlangen“ des Menschen mit Behinderung erfolgt. Die Erläuterung stehe den Menschen ohnehin zu, sodass die Formulierung „auf Verlangen“ überflüssig sei.⁵³⁸ Dem ist zuzustimmen. „Auf Verlangen“ impliziert, dass Menschen mit Behinderungen selbst dafür verantwortlich sind, dass ihre Rechte gemäß § 11 BGG umgesetzt werden. In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde jedoch betont, dass Betroffene die Erläuterung von Bescheiden in Leichter Sprache nur dann aktiv verlangen können, wenn sie ihre Rechte überhaupt kennen, was häufig nicht der Fall sei. Sie müssen vielmehr aktiv und für sie verständlich auf ihre Rechte hingewiesen werden. Auch der Gesetzgeber hat in der Begründung zu § 11 BGG deutlich gemacht, dass Träger öffentlicher Gewalt Menschen auf die Möglichkeit der Erläuterung in Leichter Sprache hinweisen sollen, wenn die Träger Kenntnis von der geistigen oder seelischen Beeinträchtigung erlangt haben.⁵³⁹ Diese Verpflichtung sollte, vergleichbar mit den Hinweispflichten in § 2 Abs. 3 KHV und § 5 Abs. 3 VBD, in § 11 BGG integriert werden. Der Hinweis auf das Recht auf Erläuterung des Bescheides in einfacher oder Leichter Sprache könnte z. B. durch eine Anlage von Merkblättern in Leichter Sprache bei Bescheiden realisiert werden.

2.4.4.2.3.3.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs

In der Literatur wird auch kritisiert, dass der Anwendungsbereich von § 11 BGG zu eng sei, da nicht nur Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen von Leichter Sprache profitieren könnten, sondern auch weitere Personengruppen.⁵⁴⁰ In einigen im Rahmen des Evaluationsprojektes durchgeführten Interviews hat sich beispielsweise ergeben, dass auch manche Menschen mit Hörbeeinträchtigungen lieber Informationen in Leichter Sprache erhalten, weil sie ihnen besser verständlich sind. Das Berliner Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) lässt den Anwendungsbereich der Norm zur Leichten Sprache (§ 15 LGBG) daher bewusst offen. Gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 LGBG sollen öffentliche Stellen mit Menschen mit Behinderungen in einfacher und verständlicher Sprache kommunizieren. Ist die Erläuterung nach Abs. 1 nicht ausreichend, haben die öffentlichen Stellen gemäß § 15 Abs. 2 LGBG auf Verlangen Menschen mit Behinderungen Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in Leichter Sprache zu erläutern. Es wird damit keine Begrenzung auf bestimmte Arten von Beeinträchtigungen vorgenommen. Die Regelungen in § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BGG sollten entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus sollte auch in § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BGG die Eingrenzung auf Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke aufgehoben werden.

⁵³⁸ DV, Stellungnahme, 2015, S. 6.

⁵³⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 46.

⁵⁴⁰ Zumbansen, RdLH 2016, S. 6 (S. 7).

2.4.4.2.3.3.3 *Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung der Vorgaben gemäß § 11 BGG*

Des Weiteren wurde in einigen Interviews geäußert, dass eine fehlende Umsetzung der Regelungen in § 11 BGG an Rechtsfolgen für die Behörden geknüpft werden sollte. Vorgeschlagen wurde z. B., dass unterbliebene Erläuterungen in Leichter Sprache den Fristenlauf beeinflussen sollten. Wie bereits beschrieben wurde, werden Verwaltungsakte aber auch dann wirksam und formell bestandskräftig, wenn sie nicht in barrierefreier Form vorliegen.

Jedoch sollte eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein, wenn Fristen aufgrund einer nicht vorhandenen Erläuterung in Leichter Sprache nicht eingehalten werden konnten. Die Normen in § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG sollten um einen weiteren Satz ergänzt werden, wonach vermutet wird, dass ein Verschulden nicht vorliegt, wenn die betroffene Person die Frist nicht einhalten konnte, weil der Bescheid nicht in Leichter Sprache vorlag oder nicht in Leichter Sprache erläutert wurde, obwohl die Behörde Kenntnis von dem Bedarf hatte oder haben musste.

Für behördlich gesetzte Fristen sollte zudem eine mit § 9 Abs. 3 der Entwurfsfassung eines novellierten Landesbehindertengleichstellungsgesetzes Schleswig-Holstein⁵⁴¹ vergleichbare Regelung in § 11 BGG aufgenommen werden, wonach behördlich gesetzte Fristen, erforderlichenfalls auch rückwirkend zu verlängern sind, wenn diese nicht eingehalten werden können, weil die Ansprüche nach Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2 nicht rechtzeitig vor Ablauf der gesetzten Frist erfüllt werden konnten.⁵⁴²

2.4.4.2.3.3.4 *Leichte Sprache und Herausforderungen in der Behördenpraxis*

Eine Studie von *Rink (2020)* zeigt, dass Leichte Sprache das Potenzial hat, die Rechtskommunikation barriereärmer zu gestalten.⁵⁴³ Die Autorin wertet systematisch Ausgangs- und Zieltexte aus, die im Rahmen des Projektes „Leichte Sprache in der niedersächsischen Justiz“ in Leichte Sprache übertragen wurden. Der Korpus umfasste dabei sowohl Informationstexte (z. B. Informationen zur Vorsorgevollmacht) als auch Interaktionstexte (z. B. ein Formular „Anregung zur Einrichtung einer Betreuung“ sowie eine Zeugenladung in Strafsachen). Herausforderungen bei der Übersetzung in Leichte Sprache liegen laut der Studie vor allem darin, die Ausgangstexte so zu übersetzen, dass durch zusätzliche Erklärungen und Erläuterungen keine überlange Übersetzung entsteht, welche die Adressatinnen und Adressaten regelrecht mit Informationen überfrachtet.⁵⁴⁴ In diesem Zusammenhang bestehen laut der Studie von *Rink* noch weitere Forschungsbedarfe.⁵⁴⁵ Diese Herausforderung ist aber grundsätzlich zu bewältigen, sofern sich die Verfasser des jeweiligen Textes hinreichend Gedanken darüber machen, welches die wesentlichen zu übermittelnden Informationen sind.⁵⁴⁶ Insoweit lassen sich auch die z.T. in der Literatur genannten Argumente, durch Übersetzungen in Leichte Sprache würden Inhalte verfälscht, oder Rechtsunsicherheit erzeugt,⁵⁴⁷ entkräften. In der Literatur wird empfohlen, Rechtstexte in Leichter Sprache als Zusatzangebote neben standardsprachlichen Texten anzusehen.⁵⁴⁸ Es wäre daher eine sinnvolle Lösung, Verwaltungsakten, vertraglichen Regelungen, Antragsformularen und allen weiteren Dokumenten

⁵⁴¹ LT-Drs. 19/2680.

⁵⁴² Vgl. zu Kommunikationshilfen auch § 8 Abs. 1 S. 5 HmbBGG, § 11 Abs. 2 S. 4 LBGG M-V und § 10 Abs. 2 S. 3 LBGG SH in der aktuell geltenden Fassung.

⁵⁴³ Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 425 f.

⁵⁴⁴ Ebd.: S. 393 ff., 426 f.; vgl. auch Fiedler-Rauer, DRV 2019, S. 172 (S. 177).

⁵⁴⁵ Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 427 f.

⁵⁴⁶ Fiedler-Rauer, DRV 2019, S. 172 (S. 177).

⁵⁴⁷ Schnapp, SGB 2017, S. 72 ff.

⁵⁴⁸ Fiedler-Rauer, DRV 2019, S. 172 (S. 177); Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 7.

schriftliche Erläuterungen in Leichter Sprache beizufügen, wie es schon § 9 Abs. 2 S. 1 BGG NRW mit Blick auf die Erläuterung in „leicht verständlicher Sprache“ vorsieht, oder zumindest begleitend zum Bescheid in Leichter Sprache auf diese Möglichkeit hinzuweisen.⁵⁴⁹

In den Interviews wurde zudem mehrfach betont, dass ein Archiv, aus dem die Behörden Bausteine in Leichter Sprache abrufen könnten, hilfreich sein könnte. Dann könnte auch der zeitliche und finanzielle Aufwand bei der Anfertigung von Übersetzungen in Leichte Sprache bzw. von Erläuterungen geringgehalten werden. Von zentraler Bedeutung ist, bei der Entwicklung von Textbausteinen sowie bei der Anfertigung von Übersetzungen, die Zielgruppe i.S.e. nutzerorientierten Perspektive mit einzubeziehen.

Daneben wäre wichtig, die Beratungsangebote für Behörden zu Leichter Sprache weiter auszubauen. Eine zentrale Rolle könnte dabei das neu einzurichtende „Bundeskompetenzzentrum Leichte Sprache/ Gebärdensprache“ einnehmen.⁵⁵⁰

Weiterhin sollte dringend daran gearbeitet werden, Gesetze, Verwaltungsakte und weitere Dokumente grundsätzlich so verständlich wie möglich zu formulieren. Auch für Menschen ohne Kommunikationsbeeinträchtigungen kann die Rechtssprache bzw. das sogenannte „Beamtendeutsch“ aufgrund ihrer spezifischen Eigenheiten eine erhebliche Barriere darstellen.⁵⁵¹

2.4.4.3 Barrierefreie Informationstechnik

2.4.4.3.1 Anliegen und Regelungsinhalt

Große Teile der Kommunikation finden mittlerweile über elektronische Wege statt.⁵⁵² Die Bedeutung von elektronischer Kommunikation – auch in Rechtsangelegenheiten – wird in der Zukunft weiterhin stark zunehmen.⁵⁵³ Daher stellt sich die Frage, wie für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu den bestehenden sowie den neuen Informations- und Kommunikationstechniken gewährleistet werden kann. Der gleichberechtigte, barrierefreie Zugang sowie die Nutzung dieser Technologien sind die Basis, um die Inklusion und Partizipation von Menschen mit Behinderungen in einer immer stärker digitalisierten Welt sicherzustellen.⁵⁵⁴ Die Gewährleistung umfassender digitaler Barrierefreiheit ist darüber hinaus nicht nur für Menschen mit Behinderungen, sondern auch für ältere Menschen sowie Menschen mit zeitlich beschränkten Beeinträchtigungen vor dem Hintergrund einer immer älter werdenden Gesellschaft von besonderer Bedeutung.⁵⁵⁵

Die UN-BRK normiert in Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. a, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen aufgeführten Rechte mit dem Ziel treffen, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen und ihnen den gleichberechtigten Zugang zur Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien sowie -systemen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist auch Art. 21 UN-BRK zu beachten, der u. a. normiert, dass Menschen mit Behinderungen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien, die für unterschiedliche Arten der

⁵⁴⁹ Zinsmeister, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Leichte Sprache, Rz. 7.

⁵⁵⁰ BReg, Koalitionsvertrag, 2021, Z. 2588 ff.

⁵⁵¹ Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020, S. 103 ff.; Aichele, APuZ 2014, S. 19 (S. 20); zu den Eigenheiten der Rechtssprache: Welti, in: FS Igl, 2017, S. 497 (499 ff.).

⁵⁵² Greger, NJW 2019, S. 3429ff.

⁵⁵³ Auer-Reinsdorff/Mayer/Luckhaus, in: Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT-Recht, 2019, § 8 Rz. 1.

⁵⁵⁴ Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreie Informationstechnik, Rz. 1.

⁵⁵⁵ BMAS, Bericht der BRD an die Europ. Kommission, 2021, S. 25.

Behinderungen geeignet sind, zur Verfügung zu stellen sind. In Bezug auf private Rechtsträger legt die UN-BRK fest, dass die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass von diesen angebotene Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, Art. 9 Abs. 2 lit. b UN-BRK. Darüber hinaus sollen die privaten Rechtsträger, die einschließlich durch das Internet, Dienste für die Allgemeinheit anbieten, durch geeignete Maßnahmen der Vertragsstaaten dringend dazu aufgefordert werden, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind, Art. 21 lit. b UN-BRK.

2.4.4.3.1.1 *Gesetzeshistorie BGG des Bundes*

Bereits mit Einführung des BGG des Bundes war in § 11 a.F. BGG⁵⁵⁶, der die Überschrift „Barrierefreie Informationstechnik“ trug, eine Verpflichtung für die Träger der öffentlichen Verwaltung i.S.d. § 7 Abs. 1 S. 1 BGG a.F. vorgesehen, nach der die Internetauftritte und -angebote sowie die von den Trägern der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden, schrittweise technisch so gestaltet werden sollten, dass sie von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können. Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 wurde der bisherige § 11 BGG zu § 12 BGG. Im Zuge der Änderung wurden § 12 Abs. 1 BGG um Apps und sonstige Anwendungen für mobile Endgeräte und der neu eingefügte § 12 Abs. 2 BGG um das Intranet erweitert. Durch das Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen vom 10. Juli 2018 wurde das BGG erneut verändert. Die Normen zur barrierefreien Informationstechnik sind durch Art. 3 des Gesetzes nunmehr in §§ 12-12d BGG geregelt.

2.4.4.3.1.2 *Weitere gesetzliche Regelungen*

Neben der UN-BRK, die am 24. Februar 2009 von der Bundesrepublik ratifiziert worden und am 26. März 2009 für diese in Kraft getreten ist und damit geltendes Recht ist, sowie dem BGG gibt es weitere gesetzliche Regelungen, welche Einzelheiten der barrierefreien Informationstechnik regeln. Als weitere gesetzliche Regelung ist die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz oder auch Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) zu nennen, die seit dem 12. September 2011 in Kraft ist. Sie wurde im Zuge der RL (EU) 2016/2102 am 21. Mai 2019 umfassend geändert.

Sowohl Erwägungsgrund Nr. 19 der RL 2016/2102 als auch § 2a Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 3 BITV 2.0 sehen vor, dass Dokumente und Formulare als Inhalte von Websites oder mobilen Anwendungen barrierefrei zu gestalten sind und damit den Zielen aus § 1 BITV 2.0 entsprechen. Daher ist neben der BITV 2.0 auch die Verordnung zur Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (VBD) im Rahmen der barrierefreien Informationstechnik zu beachten, die mit Wirkung vom 17. Juli 2002 erlassen wurde und seit dem 18. Juli 2002 in Kraft ist.

Zudem wird durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) vom 17. August 2017, festgelegt, dass bis Ende 2022 ein Portalverbund geschaffen werden soll, der sicherstellt, dass Nutzerinnen und Nutzer über

⁵⁵⁶ I.d.F. des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze.

alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten (§§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 OZG).

2.4.4.3.1.3 Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen

Gemäß § 12a Abs. 1 BGG und § 2a Abs. 1 S. 4 BITV 2.0 gestalten die öffentlichen Stellen des Bundes ihre Websites und mobilen Anwendungen, einschließlich der für die Beschäftigten bestimmten Angebote im Intranet und bis zum 23. Juni 2021 ihre elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe, barrierefrei. Einbezogen sind hierbei auch die grafischen Programmoberflächen. Das BGG enthält mit § 12 BGG eine Legaldefinition des Begriffs einer öffentlichen Stelle des Bundes. Ebenfalls barrierefrei zu gestalten sind – soweit möglich – gemäß § 12a Abs. 8 BGG die Angebote öffentlicher Stellen, die auf Websites Dritter (z. B. Jobbörsen oder sozialen Netzwerken wie Twitter, Facebook, Instagram, LinkedIn etc.) veröffentlicht werden. Mit einer Präsenz in den sozialen Netzwerken gehen auch für die öffentlichen Stellen häufig viele Vorteile, wie etwa die große Reichweite oder kostengünstige Eventplanungen, einher.⁵⁵⁷ Die Analysemöglichkeiten, die sich für die öffentliche Verwaltung und Unternehmen durch eine Präsenz in den sozialen Medien wie bspw. Facebook ergeben, sowie damit zusammenhängende Datenschutzproblematiken wurden bereits in mehreren Fachpublikationen⁵⁵⁸ detailliert besprochen und sollen hier nicht weiter vertieft werden. Soziale Netzwerke sind vor allem für die Altersgruppen von 16 bis 24 und von 25 bis 44 Jahren von großer Bedeutung.⁵⁵⁹ Eine Präsenz der öffentlichen Verwaltung erscheint daher zur Gewinnung von neuen Mitarbeitenden sowie zur Erreichung der Bevölkerung äußerst attraktiv. Aus diesem Grund ist es, einem der Interviews zufolge, wünschenswert, die Barrierefreiheit auf Websites Dritter für die öffentlichen Stellen nicht durch die Formulierung „falls möglich“ zur „Wahl“ zu stellen, sondern als grundsätzlich verpflichtende Regelung zu normieren. Konsequenter wäre es daher, wenn die öffentlichen Stellen ihre auf den Websites Dritter veröffentlichten Inhalte barrierefrei gestalten und durch stetige Rückmeldungen und Feedback Druck auf die jeweiligen Betreiberinnen und Betreiber der Websites ausüben, die bereits durch ihr Geschäftsmodell und die große Zahl weiterer potentieller Nutzerinnen und Nutzer kein Interesse daran haben dürften, Menschen mit Behinderungen von der Nutzung auszuschließen. Beschleunigend wirken dürfte in diesem Zusammenhang auch eine medienwirksame Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Stellen. Auf diese Weise könnte die keine Privatunternehmen, sondern nur die öffentlichen Stellen unmittelbar betreffende Verpflichtung zur barrierefreien Ausgestaltung dazu führen, dass bspw. die sozialen Netzwerke, die kurzfristige Hinweise auf Veranstaltungen, Stellenanzeigen und ansonsten nicht frei zugängliche Inhalte und Informationen wie Videos, Fotos, Audiodateien oder Kontaktdaten zur Verfügung stellen, auch von Menschen mit Behinderungen, die bislang aufgrund der Ausgestaltung zumindest teilweise ausgeschlossen werden, einen ihren Bedürfnissen entsprechenden oder zumindest deutlich verbesserten Zugang zu diesen erlangen. Folglich wäre eine Änderung der bestehenden Regelungen geeignet, den Zugang und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Dasselbe gilt für die mobilen Anwendungen der öffentlichen Stellen, unter denen gemäß § 2a Abs. 2 S. 1 BITV 2.0 Programme, die auf mobilen Geräten, beispielsweise Smartphones und Tablets, installiert werden, zu verstehen sind. Nicht dazu gehören gemäß § 2a Abs. 2 S. 2 BITV 2.0 Betriebssysteme und Hardware, auf denen die mobile Anwendung betrieben wird. Vor allem App-Anwendungen dürfte in den nächsten Jahren durch die mobilen Nutzungsmöglichkeiten eine gesteigerte Bedeutung zukommen.

⁵⁵⁷ Söllner/Wecker, ZRP 2011, S. 179.

⁵⁵⁸ Vgl. für weitere Nachweise: Hoffmann/Schulz/Brackmann, ZD 2013, S. 122 und Hill/Martini/Wagner, Facebook, Google & Co., 2013.

⁵⁵⁹ DESTATIS, Tabelle über Internetaktivitäten nach Alter, 2021.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die steigende Bedeutung vor allem von Gesundheitsanwendungen hinzuweisen.⁵⁶⁰ Digitale Gesundheitsanwendungen haben mit §§ 33a i.V.m. § 139e SGB V bereits Eingang in die gesetzliche Krankenversicherung und mit § 47a SGB IX in die medizinische Rehabilitation aller Rehabilitationsträger gefunden. Gemäß § 33a SGB V haben Versicherte Anspruch auf Versorgung mit Medizinprodukten niedriger Risikoklasse, deren Hauptfunktion wesentlich auf digitalen Technologien beruht und die dazu bestimmt sind, bei den Versicherten oder in der Versorgung durch Leistungserbringer die Erkennung, Überwachung, Behandlung oder Linderung von Krankheiten oder die Erkennung, Behandlung, Linderung oder Kompensierung von Verletzungen oder Behinderungen zu unterstützen. Allerdings sieht § 5 der digitalen Gesundheitsanwendungen-Verordnung (DiGAV) keine Kriterien der Barrierefreiheit vor und verweist diesbezüglich auch nicht auf das BGG oder die BITV 2.0. Gleiches gilt für den DiGA-Leitfaden des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte, der lediglich auf die Bundesfachstelle Barrierefreiheit verweist.⁵⁶¹ Dieses Problem könnte durch eine klarstellende Formulierung in § 5 DiGAV sowie in einer neu zu schaffenden Nr. 5 des § 17 Abs. 1 SGB I oder aber in § 17 Abs. 2a SGB I gelöst werden. Eine allgemeine Klarstellung im SGB I erscheint schon mit Blick auf die Zukunft und die bereits zu Beginn erwähnte steigende Bedeutung von elektronischer Kommunikation in allen Sozialleistungsbereichen sinnvoll. Auch hier könnte eine barrierefreie Ausgestaltung große Auswirkungen auf den Zugang und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen haben. Diese Auffassung wird insbesondere von dem großen Potenzial gestützt, welches von der Digitalisierung für Menschen mit Behinderungen insgesamt ausgeht. Die barrierefreie Ausgestaltung der digitalen Gesundheitsanwendungen und anderer digital erbrachter Sozialleistungen erscheint daher nicht nur angebracht, sondern vielmehr notwendig.⁵⁶² Stufenweise sollte daher eine Angleichung der Anforderungen an die Barrierefreiheit im Sinne des SGB I, des BGG und der BITV 2.0 auf alle mobilen und digitalen Gesundheitsanwendungen und vergleichbaren digitalen Sozialleistungen erfolgen.

2.4.4.3.1.4 Barrierefreie Ausgestaltung und Bedeutung der anerkannten Regeln der Technik

Der Verpflichtung aus § 12a Abs. 1 BGG zufolge gestalten die öffentlichen Stellen des Bundes ihre Websites und mobilen Anwendungen sowie die Angebote im Intranet barrierefrei. Was konkret unter einer barrierefreien Gestaltung zu verstehen ist, ergibt sich aus § 12a Abs. 2 BGG. § 12a Abs. 2 S. 1 BGG sieht vor, dass sich die barrierefreie Gestaltung nach Maßgabe der aufgrund des § 12d BGG zu erlassenden Verordnung richtet und ansonsten gemäß § 12a Abs. 2 S. 2 BGG den anerkannten Regeln der Technik folgt. § 3 Abs. 1 S. 2 BITV 2.0 sieht vor, dass die Websites und mobilen Anwendungen wahrnehmbar, bedienbar, verständlich und robust zu gestalten sind. Die Erfüllung dieser Anforderungen wird gemäß § 3 Abs. 2 BITV 2.0 wiederum vermutet (widerlegliche gesetzliche Vermutung), wenn die Angebote, Anwendungen und Dienste gemäß Nr. 1 den harmonisierten Normen oder Teilen dieser Normen entsprechen und gemäß Nr. 2 die harmonisierten Normen oder Teile dieser Normen im Amtsblatt der Europäischen Union genannt worden sind. Als relevante Normen zu nennen sind die Europäische Norm (EN) 301 549,⁵⁶³ die Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) sowie für Dokumente im Portable Document Format (PDF) die der Internationalen Organisation für Normung (ISO) 14289.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Leupold/Wiesner, in: Leupold/Wiebe/Glossner, MAH, IT-Recht, 2020, Teil 13 Rz. 2; Backmann, MPR 2011, S. 73.

⁵⁶¹ BfArM, DiGA-Leitfaden, 2022.

⁵⁶² Vgl. auch Fachverbände für Menschen mit Behinderung, Forderungen zur digitalen Teilhabe, 2021.

⁵⁶³ Siehe auch ABL L 327 v. 21.12.2018, S. 84.

⁵⁶⁴ BAnz AT 29.05.2019 B 1, S. 3 ff.

2.4.4.3.1.4.1 *Europäischer Standard EN 301 549*

Der Europäische Standard EN 301 549, welcher die Bezeichnung „Accessibility requirements for ICT products and services“ trägt, ist in der aktuellen Version 3.2.1 (2021-03)⁵⁶⁵ am 11. August 2021 im Rahmen des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1339⁵⁶⁶ bekannt gemacht worden. Dabei ist zu beachten, dass die aktuelle Version im Gegensatz zur vorherigen Version 2.1.2 der EN 301 549, die durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2048⁵⁶⁷ bekannt gemacht wurde, nicht frei zugänglich in deutscher Sprache vorliegt. Eine Übersetzung der aktuellen Version kann durch berechnigte Organisationen oder Behörden und Personen nach einer Registrierung für den geschützten Bereich der BFIT Bund auf ihrer Website in deutscher Sprache heruntergeladen werden. Der Zugang wird laut Interviewaussagen Menschen mit Behinderungen grundsätzlich gewährt. Trotz der eigenständigen und positiv zu beurteilenden Bereitstellung der deutschen Übersetzung der EN 301 549 durch die BFIT Bund erscheint es angebracht, allen Bürgerinnen und Bürgern und vor allem den Menschen mit Behinderungen die deutsche Übersetzung zeitnah und ohne vorherigen Bedarfsnachweis zur Verfügung zu stellen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die BITV 2.0 auf diese verweist und sich aus dem Europäischen Standard Verpflichtungen für alle ergeben, die der BITV 2.0 unterliegen. Konkrete Voraussetzungen für die barrierefreie Gestaltung einer Website enthält die aktuelle Version des Europäischen Standards in Kapitel 9. Des Weiteren enthält sie Anforderungen an barrierefreie Dokumente in Kapitel 10 und Voraussetzungen für barrierefreie Software in Kapitel 11.

2.4.4.3.1.4.2 *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)*

Die WCAG sind vom World Wide Web Consortium (W3C) festgelegte Standards zur Gestaltung von barrierefreien Websites. Sie stellen einen international anerkannten Standard dar.⁵⁶⁸ Neben diesem Standard hat die WCAG zwei weitere Standards, die User Agent Accessibility Guidelines (UAAG 2.0)⁵⁶⁹ und die Authoring Tool Accessibility Guidelines (ATAG)⁵⁷⁰, herausgegeben.

Die WCAG in der Version 2.1 vom 5. Juni 2018⁵⁷¹ enthalten insgesamt 78 Erfolgskriterien, wobei sich diese auf drei Konformitätsstufen aufteilen. Die Basisanforderungen stellen dabei die 30 Kriterien der Stufe A dar. Höhere Anforderungen an die Ausgestaltung durch weitere 20 Kriterien stellt die Stufe AA. Die höchste Stufe bildet AAA, welche erneut die Erfüllung von 28 Erfolgskriterien fordert. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Erfolgskriterien der unteren Stufen weiterhin erfüllt werden und damit insgesamt sämtliche 78 Anforderungen vorliegen müssen, um die Stufe AAA zu erfüllen.

Aus dem Kapitel 9 der aktuellen EN 301 549, das Anforderungen an die Gestaltung von Websites stellt, geht hervor, dass diese mit den Erfolgskriterien der WCAG übereinstimmen, da sie diese ausdrücklich berücksichtigen. Die detaillierten Auflistungen von Anforderungen des Annex A übersteigen dabei mit ihren 137 Kriterien⁵⁷² für Websites und 162 Kriterien⁵⁷³ für mobile Anwendungen allerdings die Anforderungen der Konformitätsstufen A und AA der WCAG 2.1. Diesbezüglich ist zu betonen, dass § 3 Abs. 4 BITV 2.0 vorsieht, dass für zentrale Navigations- und Einstiegsangebote sowie Angebote, die eine Nutzerinteraktion ermöglichen, beispielsweise Formulare und die Durchführung von Authentifizierungs-, Identifizierungs- und Zahlungsprozesse

⁵⁶⁵ ETSI, EN 301 549, Version 3.2.1, 2021.

⁵⁶⁶ ABl. L 289 vom 12.08.2021, S. 53.

⁵⁶⁷ ABl. L 327 vom 21.12.2018, S. 84.

⁵⁶⁸ Zirlaff, Länderreport Sachsen-Anhalt, 2019, S. 451 (S. 452).

⁵⁶⁹ W3C, UAAG 2.0. 2015.

⁵⁷⁰ Ebd.

⁵⁷¹ W3C, WCAG 2.1, 2018.

⁵⁷² Vgl. ETSI, EN 301 549, Version 3.2.1, 2021, Annex A, Tabelle A.1, S. 90 ff.

⁵⁷³ Ebd.: S. 96 ff.

durch die öffentlichen Stellen ein höchstmögliches Maß an Barrierefreiheit angestrebt werden soll. In diesem Zusammenhang erscheint zumindest fragwürdig, inwieweit das Ziel, ein höchstmögliches Maß an Barrierefreiheit zu gewährleisten, erreicht werden kann, wenn die Konformitätsstufe AAA in der WCAG 2.1 lediglich mit dem Aufruf und nicht mit der Verpflichtung aufgeführt wird, die 28 Erfolgskriterien, falls möglich, anzuwenden.⁵⁷⁴ Die Stufe AAA soll vielmehr nur im Rahmen von häufig genutzten Sektionen der Internetseite oder mobilen Programmierung Berücksichtigung finden.⁵⁷⁵

Die derzeit nur in englischer Sprache verfügbaren Standards der WCAG 2.1 und der EN 301 549 in der Version 3.2.1 können durch die zahlreichen Überschneidungen, Querverweise und offenen Formulierungen laut einem im Rahmen der Evaluation geführten Interview dazu führen, dass die Materie oft als sehr komplex wahrgenommen wird.⁵⁷⁶ Nicht nur aus diesem Grund hat das W3C eine „Silver Taskforce“ gebildet, die einen neuen Standard mit dem Titel „W3C Accessibility Guidelines (WCAG) 3.0“ erarbeiten soll. Ein erster Arbeitsentwurf auf dem Stand vom 7. Dezember 2021 wurde veröffentlicht und ermöglicht einen Blick auf die neuen Konformitätsstufen Bronze, Silber und Gold.⁵⁷⁷ Parallel dazu wird mit der WCAG 2.2 an einer aktualisierten Richtlinie gearbeitet.⁵⁷⁸ Mit der WCAG 2.2 soll nach Punkt 5 der Einleitung des Entwurfs insbesondere für Menschen mit kognitiven Einschränkungen oder Lernschwächen, Menschen mit geringem Sehvermögen und für Menschen mit Behinderungen, die mobile Geräte nutzen, eine Verbesserung durch zusätzliche Kriterien erreicht werden. Trotz der als grundsätzlich positiv zu bewertenden Arbeit an der WCAG 2.2 erscheint diese nicht geeignet, die bereits angesprochenen Probleme der Komplexität zu lösen. Insgesamt lässt der Blick auf die WCAG 3.0 durch den Wegfall der bisher niedrigsten Konformitätsstufe A darauf hoffen, dass diese die Möglichkeiten der Teilhabe für Menschen mit Behinderungen nachhaltig verbessert. Allerdings werden trotz der positiven Zukunftsprognose die wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der neuen Standards zur Überprüfung der Wirksamkeit in der Praxis empfohlen. Dabei wäre auch die Durchführung eines interdisziplinären Forschungsprojekts auf Bundesebene erforderlich, welches die Ursachen für den Mangel an Umsetzung der digitalen und technischen Verpflichtungen und überdies die sich stetig verändernden rechtlichen Rahmenbedingungen erforschen könnte. Ferner sollte eine deutsche Übersetzung der aktuellen sowie künftiger Versionen der WCAG in deutscher Sprache vorliegen.

2.4.4.3.1.4.3 PDF-Dokumente – EN 301 549 und ISO 14289

Wie bereits erwähnt, sind Dokumente und Formulare, die auf den Internetseiten oder über die mobilen Anwendungen der öffentlichen Stellen abrufbar sind, ebenfalls barrierefrei auszugestalten. Die Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken richtet sich zudem nach § 10 BGG. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die RL (EU) 2016/2102 dazu führt, dass auch die Formulare und Dokumente der öffentlichen Stellen auf Landes- und Kommunalebene barrierefrei zu gestalten sind, wenn diese über ihre Website oder mobile Anwendung abrufbar sind.⁵⁷⁹

Zunächst ist dabei erneut die EN 301 549 in der aktuellen Version heranzuziehen. Diese normiert in Kapitel 10 Voraussetzungen zur barrierefreien Gestaltung digitaler Dokumente und Formulare. Wie sich aus mehreren Voraussetzungen ergibt, sind die Voraussetzungen der EN teilweise identisch mit den Anforderungen an die Konformitätsstufen der WCAG 2.1.⁵⁸⁰ Dabei ist erwähnenswert, dass die

⁵⁷⁴ Vgl. ETSI, EN 301 549, Version 3.2.1, 2021, Kapitel 9.5.

⁵⁷⁵ BAnZ AT 29.05.2019 B 1, S. 5.

⁵⁷⁶ Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Bericht 2021, S. 13.

⁵⁷⁷ W3C, Arbeitsentwurf WCAG 3.0, 2021, § 6.

⁵⁷⁸ W3C, Arbeitsentwurf WCAG 2.2, 2021.

⁵⁷⁹ Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreie Dokumente, Rz. 5.

⁵⁸⁰ W3C, WCAG 2.1, 2018, Tabelle 10.1, Tabelle 10.2, Tabelle 10.3.

Vorgängerversion 3.1.1 im Gegensatz zur aktuellen Version der EN 301 549 seit Juni 2021 als Norm des Deutschen Instituts für Normung als DIN 301 549 auf Deutsch zum Kauf zur Verfügung steht.⁵⁸¹

Neben der Einhaltung des europäischen Standards ist für Dokumente im PDF-Format auch die aktuelle Version der ISO 14289 heranzuziehen. Nach Informationen aus Interviews überschneiden sich die Anforderungen der ISO und der EN in weiten Teilen. Sollte sich eine öffentliche Stelle jedoch nur an einen der Standards halten, könnte trotz der Einhaltung der Anforderungen eine standardisierte Prüfung, die sich nur nach einer der Normen richtet, das Dokument als nicht barrierefrei einstufen. In diesem Zusammenhang bleibt die Frage bestehen, ob das Dokument, welches bspw. „nur“ dem Standard der aktuellen ISO 14289 und nicht der aktuellen Version der EN 301 549 entspricht, realistisch über automatisierte Prüfprogramme als barrierefrei eingestuft werden kann und darf oder nicht. Vor dem Hintergrund dieser Problematik erscheint es sinnvoll, die Standards so in Einklang zu bringen, dass sie sowohl akkurate standardisierte Prüfungen zulassen als auch ein höchstmögliches Maß an Barrierefreiheit für die Endnutzerin bzw. den Endnutzer garantieren. In diesem Zusammenhang könnte auch die Einführung eines Prüfsiegels oder Zertifikats erwogen werden.

Eine 2018 durchgeführte Studie mit Fokus auf PDF/UA⁵⁸² ergab, dass etwas mehr als 40% der Dokumente von deutschen Bundesministerien „auf gar keinen Fall barrierefrei“ sind. Um die Ergebnisse auf lange Sicht zu verbessern, scheint es überdies angebracht, das Wissen über diese Probleme zum Thema von Schulungen zu machen, um die Mitarbeitenden der öffentlichen Stellen für die Belange von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren. Möglichen Überforderungen durch Anfragen nach einem barrierefreien Dokument könnte auf diese Weise entgegengewirkt werden. Zudem kann durch den Aufbau von Expertise die Aufrechterhaltung des Workflows gewährleistet werden. In einem Interview wurde zudem zu Recht angeregt, die Menschen mit Behinderungen immer auch nach dem von ihnen präferierten Dateiformat zu fragen, da bspw. ein Dokument der Microsoft Office Anwendungen (Word oder PowerPoint) häufig zahlreiche Möglichkeiten zur eigenständigen Weiterverarbeitung bietet.

2.4.4.3.1.5 Erklärung zur Barrierefreiheit und Feedback-Mechanismus

Gemäß § 12b Abs. 1 BGG sind die öffentlichen Stellen des Bundes verpflichtet, eine Erklärung zur Barrierefreiheit ihrer Websites oder mobilen Anwendungen zu veröffentlichen. Die Inhalte der zu veröffentlichenden Erklärung richten sich dabei nach § 12b Abs. 2 BGG. Gemäß § 12b Abs. 3 Nrn. 1 und 2 BGG muss zumindest seit dem 23. September 2020 jede Website einer öffentlichen Stelle des Bundes eine solche Erklärung enthalten. Eine Erklärung für mobile Anwendungen öffentlicher Stellen des Bundes ist seit dem 23. Juni 2021 gemäß § 12b Abs. 3 Nr. 3 BGG verpflichtend zu veröffentlichen. In diesem Zusammenhang sind neben dem die Erklärung zur Barrierefreiheit in der BITV 2.0 regelnden § 7 Abs. 3 und Abs. 5 insbesondere die §§ 3 und 4 BITV 2.0 zu beachten. § 3 BITV 2.0 normiert die vorgehend bereits ausführlich erläuterten einzuhaltenden Standards. § 4 BITV 2.0 normiert den Umfang, in welchem auf der Startseite einer Website einer öffentlichen Stelle Erläuterungen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache bereitzustellen sind. In mehreren Interviews wurde berichtet, dass bei der vom Gesetzgeber gewählten Formulierung der „wesentlichen Inhalte“ gemäß § 4 BITV 2.0 unklar sei, was genau darunter zu verstehen sei. Bei näherer Betrachtung hat der Gesetzgeber selbst nicht definiert, was konkret unter den wesentlichen Inhalten einer Website zu verstehen ist, sondern dies den öffentlichen Stellen durch die Anweisung zur Prüfung anheimgestellt.⁵⁸³ Aus diesem Grund wird empfohlen, den unbestimmten Begriff

⁵⁸¹ Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreie Dokumente, Rz. 11.

⁵⁸² Vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Bericht 2021, S. 8.

⁵⁸³ BAnZ AT vom 29.05.2019 B 1, S. 5.

hinsichtlich seiner Bedeutung zu präzisieren. Dabei sollte auf den Zweck abgestellt werden. Dient eine Website der Bereitstellung von Informationen über ein bestimmtes öffentliches Dienstleistungsangebot oder erfüllt sie dieses selbst, so ist alles wesentlich, was für die Erreichung des Zwecks erforderlich ist.

§ 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG sieht vor, dass eine unmittelbar zugängliche und barrierefrei ausgestaltete Möglichkeit, elektronisch Kontakt aufzunehmen, um noch bestehende Barrieren mitzuteilen und um Informationen zur Umsetzung der Barrierefreiheit zu erfragen, zu bestehen hat. Dieser sog. Feedback-Mechanismus soll gemäß § 7 Abs. 2 BITV 2.0 von jeder Seite einer Website oder innerhalb der Navigation einer mobilen Anwendung unmittelbar zugänglich und einfach zu nutzen sein. Die öffentliche Stelle des Bundes hat § 12b Abs. 4 BGG zufolge innerhalb eines Monats auf Mitteilungen oder Anfragen, die ihr aufgrund der Erklärung zur Barrierefreiheit übermittelt werden, zu antworten. Für den Fall einer unzureichenden Antwort oder von Problemen in Bezug auf den Feedback-Mechanismus besteht gemäß § 12b Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 16 BGG die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren durchzuführen. Im Hinblick auf diesen Mechanismus ist in mehreren Interviews darauf hingewiesen worden, dass dieser nur sehr selten genutzt werde. Gründe für die geringe Nutzung liegen den Interviews zufolge in der geringen Bekanntheit und in der nicht barrierefrei gewährleisteten Kommunikation nach Rückmeldung durch bspw. einen Menschen, der auf Leichte Sprache angewiesen ist. Folglich erscheint es geboten, den Feedback-Mechanismus durch weitere Maßnahmen bekannter zu machen und überdies die Rückmeldung durch Nachfrage bei der sich meldenden Person und anschließend in der erforderlichen Form zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass öffentliche Stellen des Bundes gemäß § 12a Abs. 6 BGG von der barrierefreien Gestaltung ausnahmsweise absehen können, soweit sie durch eine barrierefreie Gestaltung unverhältnismäßig belastet würden. Die Grenzen für eine solche unverhältnismäßige Belastung sind eng gesetzt und bspw. nur im Falle außerordentlicher Kosten oder eines außerordentlichen Organisationsaufwands, nicht jedoch bei mangelnder Zeit oder Kenntnis erfüllt.⁵⁸⁴

2.4.4.3.1.6 Berichterstattung über den Stand der Barrierefreiheit

Die Berichterstattung über den Stand der Barrierefreiheit gemäß § 12c BGG wird im Berichtsteil zu Instrumenten der Rechtsdurchsetzung ausführlich thematisiert.

2.4.4.3.1.7 Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsdurchsetzung bei Verstößen

Sanktionsmöglichkeiten und Rechtsdurchsetzung bei Verstößen in Form des Schlichtungsverfahrens gemäß § 16 BGG, der Verbandsklage nach § 15 BGG sowie der Individualklagen einschließlich der Prozessstandschaft gemäß § 14 BGG werden im weiteren Verlauf angesprochen. In diesem Zusammenhang werden auch Problematiken wie bspw. die der Feststellungsklage im Rahmen der Verbandsklage angesprochen, die bereits im Rahmen der letzten Evaluation thematisiert wurden.⁵⁸⁵

2.4.4.3.1.8 Weitere Bereiche und Ausblick

Im gerichtlichen Verfahren sind die Regelungen des § 191a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) zu beachten. Gemäß § 191a Abs. 3 S. 3 GVG sind elektronische Formulare, wenn diese nach den Regelungen der jeweiligen Prozessordnungen eingeführt wurden, blinden oder sehbehinderten

⁵⁸⁴ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 39 der RL (EU) 2016/2102, S. 6; vgl. für weitergehende Informationen und Nachweise: Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreie Informationstechnik, Rz. 22 ff.

⁵⁸⁵ Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 488 ff.

Personen barrierefrei zugänglich zu machen. Die Standards richten sich dabei nach § 191a Abs. 3 S. 4 nach § 3 der BITV in der jeweils geltenden Fassung.

Hervorgehoben werden sollte auch der Anspruch gemäß § 164 Abs. 4 SGB IX von schwerbehinderten Menschen gegenüber ihren Arbeitgebern auf entsprechende technische Ausstattungen (Nr. 5) und die Gestaltung eines behinderungsgerechten Arbeitsplatzes (Nr. 4). Unter die technische Ausstattung fallen regelmäßig Seh- und Hörhilfen sowie Hebevorrichtungen.⁵⁸⁶ Gründe, die dagegen sprechen, dass Informationstechnik dieser Regelung unterliegt, sind nicht ersichtlich.

Für die Zukunft wird zudem die RL (EU) 2019/882 vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen⁵⁸⁷ von Bedeutung sein, die durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) vom 16. Juli 2021 ins nationale Recht transformiert wurde. Das BFSG wird gemäß Art. 3 ab dem 28. Juni 2025 in Kraft treten und gemäß § 1 Abs. 1 BFSG die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen gewährleisten. Das Gesetz gilt für die in § 1 Abs. 1 BFSG genannten Produkte, zu denen bspw. Hardwaresysteme, Selbstbedienungsterminals und E-Book-Lesegeräte zählen, sowie für die in § 1 Abs. 3 BFSG genannten Dienstleistungen, zu denen u. a. Telekommunikationsdienste und Bankdienstleistungen für Verbraucher zählen.

2.4.4.3.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Die §§ 12a bis 12d BGG sind erst 2018 im Zuge der Umsetzung der RL (EU) 2016/2102 geschaffen worden. Dementsprechend konnten im Rahmen der ersten Evaluation sowie der Novellierung des BGG keine Änderungen festgestellt werden.

2.4.4.3.3 Rezeption der Normen in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

Den Ergebnissen einer Recherche in den juristischen Informationsportalen „juris“ und „beck-online“ zufolge kam es weder zu gerichtlichen Entscheidungen, die einen expliziten Bezug zu den genannten Paragraphen aufweisen, noch sind Kommentierungen oder anderweitige in der Literatur erschienene Ansichten bekannt, in denen auf diese Bezug genommen worden wäre.

2.5 Instrumente der Rechtsdurchsetzung

2.5.1 Berichtspflichten

2.5.1.1 Anliegen und Regelungsinhalt

§§ 8, 11, 12-12d BGG betreffen neben § 4 und § 8 BGG die Barrierefreiheit. Dabei sind bei genauerer Betrachtung Verpflichtungen zu erkennen, die als Instrumente die Rechtsdurchsetzung erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen. Zudem dienen die Verpflichtungen der §§ 8 Abs. 3, 12c BGG sowie des Art. 6 des BGG-Weiterentwicklungsgesetzes der Evaluierung des BGG.

Erstmals normiert wurde die Barrierefreiheit mit der Einführung des Gesetzes in § 4 BGG und als objektive Pflicht in § 8 Abs. 1 und 2 BGG durch Art. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 mit Wirkung zum 1. Mai 2002. Mit Art. 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 19. Juli 2016 wurde u. a. die Berichtspflicht zum Stand der Barrierefreiheit der Gebäude der obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane in § 8 Abs. 3 BGG ergänzt. Durch dieses Gesetz wurde der

⁵⁸⁶ Brose, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching, BeckOK SozR, 2021, § 164 SGB IX Rz. 25; Rolfs, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, ErfKomm. ArbR, 2022, § 164 SGB IX Rz. 13.

⁵⁸⁷ ABl. L 151 vom 7.06.2019, S. 70.

bisherige § 11 BGG zu § 12 BGG und dieser um einen zweiten Absatz ergänzt. In § 12 Abs. 2 S. 5 BGG a.F. wurde normiert, dass die obersten Bundesbehörden bis zum 30. Juni 2021 Berichte über den Stand der Barrierefreiheit der Informationsangebote und Verwaltungsabläufe sowie verbindliche und überprüfbare Maßnahmen und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren zu erstellen haben. Darüber hinaus wurde 2016 in Art. 6 desselben Gesetzes die Evaluierung des BGG explizit statuiert. Art. 6 nahm dabei in besonderem Maße Bezug zu den Berichtspflichten über die bauliche Barrierefreiheit gemäß § 8 BGG und zur Barrierefreiheit der Informationsangebote und Verwaltungsabläufe nach § 12 Abs. 2 BGG.

Am 10. Juli 2018 wurde das Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen erlassen. Art. 8 Abs. 4 RL (EU) 2016/2102 sah die spätestens mit dem 23. Dezember 2021 alle drei Jahre periodisch wiederkehrende Überwachung von Websites und mobilen Anwendungen gemäß Art. 8 Abs. 1 BGG vor.⁵⁸⁸

Durch Art. 3 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie wurde im Jahr 2018 nach § 11 BGG die Überschrift „Barrierefreie Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes“ in das BGG eingefügt, § 12 BGG neu gefasst und um die §§ 12a, 12b, 12c, 12d BGG ergänzt. Die Berichterstattung über den Stand der Barrierefreiheit wurde, die Richtlinie umsetzend, in den beiden Absätzen des § 12c BGG jeweils zum 30. Juni 2021 und danach periodisch alle drei Jahre wiederkehrend für die obersten Bundesbehörden sowie die Länder normiert.

Damit wurde ein Vorschlag aus der ersten Evaluation des BGG, der sich auf Art. 9 UN-BRK stützte und vorsah, die bestehenden baulichen Barrieren von öffentlichen Stellen zu erfassen und bis zum 31. Dezember 2021 in Form von Plänen zu beseitigen und Barrierefreiheit herzustellen, zumindest teilweise aufgegriffen.⁵⁸⁹ Mit der Novellierung des BGG und der damit verbundenen erstmaligen Einführung der Berichtspflicht über die bauliche Barrierefreiheit beabsichtigte der Gesetzgeber u. a. eine verbesserte Herstellung von Barrierefreiheit.⁵⁹⁰

§ 8 Abs. 3 BGG adressiert zum einen die obersten Bundesbehörden, zu denen u. a. die Bundesministerien,⁵⁹¹ der Bundesrechnungshof⁵⁹² und der Vorstand der Bundesbank⁵⁹³ zählen und zum anderen die Verfassungsorgane, zu denen u. a. der Bundesrat,⁵⁹⁴ die Bundesversammlung,⁵⁹⁵ der Bundespräsident,⁵⁹⁶ die Bundesregierung⁵⁹⁷ sowie das Bundesverfassungsgericht⁵⁹⁸ gehören. Die zu erstellenden Berichte über die Barrierefreiheit in den genutzten Gebäuden, die im Eigentum des Bundes sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts stehen, sind anschließend an das BMAS zu senden.⁵⁹⁹ Über die Frist zur Berichterstellung zum 30. Juni 2021 hinaus wurden keine Stichtage zur Umsetzung der Barrierefreiheit im BGG festgelegt. Art. 9 UN-BRK nimmt jedoch im Gegensatz zum BGG keine Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen Gebäuden vor, sondern fordert die allgemeine Zugänglichkeit. Allgemeine Zugänglichkeit und der Abbau von Barrieren sind ein wirtschaftliches,

⁵⁸⁸ ABl. L 327 v. 2.12.2016, S. 12.

⁵⁸⁹ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 508.

⁵⁹⁰ BR-Drs. 18/16, S. 1; BT-Drs. 18/7824, S. 1.

⁵⁹¹ Weber, Rechtswörterbuch, Oberste Bundesbehörden, 2021.

⁵⁹² Vgl. § 1 S. 1 Bundesrechnungshofgesetz.

⁵⁹³ Vgl. § 29 Abs. 1 S. 1 Gesetz über die Deutsche Bundesbank.

⁵⁹⁴ BVerfG v. 18.12.2002, 2 BvF 1/02.

⁵⁹⁵ Nierhaus/Brinktrine, in: Sachs, GG, 2021, Art. 54 Rz. 11.

⁵⁹⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 2020, Art. 54 Rz. 1.

⁵⁹⁷ Ebd.

⁵⁹⁸ Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 2021, § 1 Rz. 32.

⁵⁹⁹ Winkler, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 2020, § 8 BGG Rz. 11.

soziales und kulturelles Recht nach Art. 4 Absatz 2 UN-BRK; grundsätzlich kann dieses nach und nach umgesetzt werden. Diese schrittweise Umsetzung der Barrierefreiheit erfordert allerdings einen kontinuierlichen und systematischen Abbau mit festen Zeitvorgaben und adäquater Mittelausstattung.⁶⁰⁰

§ 12c Abs. 1 S. 1 BGG adressiert ebenfalls die obersten Bundesbehörden, die erstmals zum 30. Juni 2021 einen Bericht über den Stand der Barrierefreiheit ihrer Websites und mobilen Anwendungen einschließlich der Internetangebote sowie der elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe erstellen. Diese Pläne sind gemäß § 12c Abs. 1 S. 2 BGG so zu erstellen, dass sie verbindliche und überprüfbare Maßnahmen und Zeitvorgaben zum weiteren Abbau von Barrieren der Informationstechnik enthalten.

§ 12c Abs. 2 S. 1 BGG ist an die Länder gerichtet, die ebenfalls erstmals zum 30. Juni 2021 einen Bericht über den Stand der Barrierefreiheit der Websites der öffentlichen Stellen der Länder und der mobilen Anwendungen der öffentlichen Stellen der Länder zu erstellen hatten. Im Rahmen der Berichte ist gemäß § 12c Abs. 2 S. 2 BGG in besonderem Maße auf die Ergebnisse der Überwachung gemäß Art. 8 Abs. 1 bis 3 der Richtlinie (EU) 2016/2102 einzugehen. Die Art und Form des Berichts richten sich § 12c Abs. 2 S. 3 BGG zufolge nach den auf Grundlage von Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie (EU) 2016/2102 festgelegten Anforderungen. Gemäß Art. 8 Abs. 6 RL (EU) 2016/2102 sind die Art. 8 bis 11 und darüber hinaus auch der Anhang II des Durchführungsbeschlusses 2018/1524⁶⁰¹ für die Berichterstellung zu beachten. Die Überwachung selbst richtet sich dabei nach Art. 3 bis 7 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/1524, wobei Art. 5 i.V.m. dem Anhang I zwei Überwachungsmethoden normiert. Der Bericht der Länder an den Bund dient der Vorbereitung eines gemeinschaftlichen Berichts der Bundesrepublik an die Europäische Union und ermöglicht einen solchen erst, weil die Länder die genannte Richtlinie selbständig umzusetzen haben und zudem die Überwachung der öffentlichen Stellen der Länder ihrer Zuständigkeit unterliegt.⁶⁰²

Die Berichte sind sodann an die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik weiterzuleiten. Diese Überwachungsstelle ist gemäß § 13 Abs. 3 BGG bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit angesiedelt. Zu ihren Aufgaben zählen u. a. die periodische Überwachung der Barrierefreiheit auf Websites und bei mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen des Bundes (§ 13 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 BGG). Darüber hinaus berät sie öffentliche Stellen hinsichtlich der Prüfungsergebnisse (§ 13 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 BGG) und wertet die Berichte der obersten Bundesbehörden und Länder aus (§ 13 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BGG). Ferner hilft sie, den Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die EU-Kommission gemäß Art. 8 Abs. 4 bis 6 der RL (EU) 2016/2102 vorzubereiten (§ 13 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 BGG) und unterstützt als sachverständige Stelle die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG (§ 13 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 BGG).

Art. 6 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts zufolge unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag im Jahr 2022 über die Berichte und die in diesem Zusammenhang erhobenen Daten zur Evaluierung des BGG.

Die Berichte sind, wie bereits dargelegt wurde, gemäß § 12c BGG alle drei Jahre erneut zu erstellen. Auch dies geht zurück auf Art. 8 Abs. 4 S. 1 der RL (EU) 2016/2102. § 8 Abs. 3 BGG sieht eine wiederkehrende Berichtspflicht bisher nicht vor.

⁶⁰⁰ Vgl. CRPD/C/GC/2, 2014-Nr. 24, Nr. 27, Nr. 33.

⁶⁰¹ ABl. 256 v. 12.10.2018, S. 108 ff.

⁶⁰² BT-Drs. 19/2072, S. 30.

2.5.1.2 Barrierefreiheit und Berichtspflichten in Landesgesetzen

Auch die Landesbehindertengleichstellungsgesetze enthalten Regelungen zur Barrierefreiheit baulicher Anlagen. So wurden auch auf Landesebene Berichtspflichten im Sinne des § 8 Abs. 3 BGG eingeführt, die mit entsprechenden Maßnahmen- und Zeitplänen zum Abbau von Barrieren in Bestandsbauten versehen sind. Zum Teil wird eine wiederkehrende Berichtspflicht über den Stand der Barrierefreiheit der Bestandsbauten eingeführt. Dort wird ein Bericht einmal je Legislaturperiode, so in § 10 Abs. 3 HessBGG und § 19 S. 1 SächsInklusG, oder alle fünf Jahre, so in § 8 Abs. 3 SBGG⁶⁰³ vorgesehen. Andere Bundesländer haben eine einmalige Berichtspflicht mit Stichtagsregelung in ihren Behindertengleichstellungsgesetzen vorgesehen. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 ThürGIG⁶⁰⁴ sowie § 7 Abs. 3 HamBGG wird eine entsprechende Berichtspflicht zum 30. Juni 2022 gesetzt. Zeitlich spätere Berichtspflichten sehen § 11 Abs. 3 S. 2 LGBG [Berlin] sowie § 8 Abs. 3 S. 1 BremBGG vor. Neben der Berichtspflicht sehen einige der Landesbehindertengleichstellungsgesetze der Regelung des BGG Bund entsprechend vor, dass auch verbindliche und überprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum Abbau bestehender Barrieren zu erstellen sind. Dies ist zu begrüßen, da die Regelungen zur baulichen Barrierefreiheit über ein grundlegendes Bekenntnis hinaus auch eine verbindliche Umsetzung erfahren müssen. Eine Vernetzung der Berichte von Bund und Ländern zur baulichen Barrierefreiheit ist, anders als bei den EU-rechtlich vorgeschriebenen Berichten zur barrierefreien Informationstechnik, aber nicht vorgesehen. Es ist somit nicht sichergestellt, dass die Berichte zur baulichen Barrierefreiheit nach einheitlichen Kriterien und vergleichbar erstellt werden. Damit gehen Potenziale zur verbesserten Kooperation beim Abbau von Barrieren verloren.

2.5.1.3 Gesetzgeberische Zielsetzungen der Änderungen durch die Novellierung 2016

Die Berichtspflicht wurde, wie vorangehend beschrieben, mit der Novellierung des BGG als neues Instrument in das Gesetz sowohl in § 8 Abs. 3 BGG als auch § 12 Abs. 2 S. 5 BGG aufgenommen. 2018 wurde § 12 Abs. 2 S. 5 durch die Schaffung des § 12c BGG zur Umsetzung der RL (EU) 2016/2102 ersetzt.

2.5.1.4 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

2.5.1.4.1 Rezeption von §§ 8 Abs. 3, 12c BGG in der Rechtsprechung

Es sind keine Urteile bekannt, in denen auf §§ 8 Abs. 3, 12c BGG Bezug genommen wurde.

2.5.1.4.2 Rezeption von §§ 8 Abs. 3, 12c BGG in der Literatur

Es sind keine Kommentierungen oder anderweitige in der Literatur erschienenen und vertretenen Ansichten bekannt, in denen auf §§ 8 Abs. 3, 12c BGG explizit Bezug genommen worden wäre.

2.5.1.4.3 Berichterstattung über den Stand der Barrierefreiheit – Gebäude

Für die Durchführung der in § 8 Abs. 3 BGG vorgesehenen Berichtspflicht und die damit verbundene Erhebung von Daten wurde in einem Arbeitskreis unter Leitung der Bundesfachstelle Barrierefreiheit eine Checkliste mit Fragen zu 88 Merkmalen der Barrierefreiheit geschaffen.⁶⁰⁵ An dem Arbeitskreis waren das BMAS, die Bundesfachstelle Barrierefreiheit, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

⁶⁰³ Das Saarland hat als einziges Bundesland eine dem BGG Bund zeitnahe Berichtspflicht eingeführt, demnach muss der Bericht über die den Stand der Barrierefreiheit erstmals Ende 2021 vorgelegt werden.

⁶⁰⁴ In begründeten Ausnahmefällen kann im Einvernehmen mit dem für Bauwesen zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen nach Satz 2 von der Betrachtung einzelner Liegenschaften abgesehen werden.

⁶⁰⁵ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Systematik zur Erfassung in Bestandsgebäuden, 2020, S. 4.

(BImA), das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), die Arbeitsgemeinschaft der Schwerbehindertenvertretungen des Bundes (AGSVB) sowie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) beteiligt.⁶⁰⁶ Zur Erleichterung der Durchführung und späteren Auswertung der Erhebung, hat die BImA zudem die Webanwendung „BILL“ entwickelt, mit der zahlreiche Verfahrensschritte der Erhebung automatisiert, effizienter gestaltet und Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit abgeleitet werden.⁶⁰⁷ Ferner hat die Bundesfachstelle Barrierefreiheit Schulungen für die mit der Begutachtung der Gebäude von der BImA beauftragten externen Dienstleister angeboten, um diesen die notwendigen Kenntnisse hinsichtlich Barrierefreiheit nahezubringen.⁶⁰⁸

Nach Durchsicht der durch das BMAS zugeleiteten Berichte über den Stand der Barrierefreiheit in den von den obersten Bundesbehörden und Verfassungsorganen genutzten Gebäuden sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ist zu attestieren, dass die Berichte im Falle der Nutzung von „BILL“ untereinander relativ gut vergleichbar sind. Inhaltlich ist überdies festzustellen, dass vor allem Beeinträchtigungen wie die Angewiesenheit auf einen Rollstuhl sowie eine Gehbehinderung Barrieren begegnen, die nur mit leichter oder erhöhter Erschwernis und zum Großteil nicht eigenständig überwindbar sind. Beeinträchtigungen wie Sehbehinderungen, Gehörlosigkeit oder Schwerhörigkeit sind den Berichten zufolge deutlich seltener Barrieren ausgesetzt. Den Erhebungen zufolge ist der Beginn des Abbaus der Barrieren, hiermit ist der Start des Planungsprozesses gemeint, für die nahe Zukunft von bis zu fünf Jahren geplant. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass in den individuellen Einschätzungen zu den Erhebungen angegeben wurde, dass ein Teil der überprüften Gebäude bspw. Laboren gewidmet ist, in denen Personen mit Sehbehinderung nur bedingt arbeiten können, und es sich zudem in mehreren Gebäuden um gesonderte Sicherheitsbereiche handelt, die sowohl Personen mit als auch ohne Beeinträchtigung nicht alleine bzw. nur mit einer Begleitperson betreten dürfen und so ein Großteil der Barrieren überwunden werden kann. Die angeführten Punkte erscheinen zunächst nachvollziehbar, können jedoch vor allem im Hinblick auf die vermehrt angeführten Sicherheitsbereiche nicht überzeugen, da auch Menschen mit Behinderungen bei diesen öffentlichen Stellen angestellt und auf die selbständige Nutzung der Einrichtungen des Gebäudes angewiesen sein könnten. In diesem Zusammenhang ist auch auf die sich aus §§ 3 und 3a Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) ergebenden Verpflichtungen hinzuweisen.

Im Ergebnis nachvollziehbar erscheint jedoch die angeführte Kritik, dass mehrere der festgestellten und beanstandeten Barrieren unlogisch seien. So wurde bspw. in einem überprüften Gebäude eine wesentliche Barriere erkannt, die nur mit erhöhter Erschwernis überwindbar sei. Konkret handelt es sich bei der Barriere um Bedientableaus in Aufzügen, die vertikal und nicht horizontal angebracht sind und nicht exakt den vorgegebenen Höhen für eine einwandfreie Erreichbarkeit entsprechen, allerdings in der Praxis auch bei Nutzung durch Rollstuhlfahrerin und Rollstuhlfahrer zu keinen Problemen geführt haben. Ferner wurde nachvollziehbar berichtet, dass die Anpassungen an die Barrierefreiheitsvoraussetzungen im Rahmen von bereits geplanten Umbaumaßnahmen oder Neubauten umgesetzt werden sollen. Für die Erstgenannten ist der Denkmalschutz relevant, der zu einigen Verzögerungen führen kann. Für sämtliche Baumaßnahmen wird der Leitfaden „Barrierefreies Bauen – Hinweis zum inklusiven Planen von Baumaßnahmen des Bundes“⁶⁰⁹ des Bundesministeriums des Inneren für Bau und Heimat (4. Auflage, 2016) zu berücksichtigen sein, solange keine Neuauflage erschienen ist, was mit Blick auf die Änderungen im BGG und in den technischen Standards erforderlich wäre. Die erst- und einmalige Verpflichtung zur Erstellung eines Berichts ist trotz des

⁶⁰⁶ Ebd.

⁶⁰⁷ Ebd.: S. 46.

⁶⁰⁸ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Jahresreport 2020.

⁶⁰⁹ BMI, Leitfaden Barrierefreies Bauen, 2016.

weiterhin hohen Anpassungsbedarfs an die Voraussetzungen der UN-BRK sowie des BGG als positiv zu beurteilen, da die dezidierte Auseinandersetzung mit dem Thema Barrierefreiheit Licht auf Probleme geworfen hat, die ansonsten weiterhin ein Schattendasein fristen würden. Reaktionen der Verbände auf die erstmalige Berichterstattung sind bislang nicht bekannt.

Vor dem Hintergrund der vorherigen Ausführungen und der positiven Bewertung der Berichtspflicht ist die Einführung einer regelmäßigen Berichtspflicht auch im Rahmen der baulichen Barrierefreiheit notwendig, um den Umsetzungsstand in regelmäßigen Abständen überprüfen zu können. In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoll sein, die Berichtspflichten nach § 12c und § 8 Abs. 3 BGG zu synchronisieren und Berichte von Bund und Ländern zusammenzuführen. Berichte und entsprechende Pflichten zu deren Erstellung sind allein jedoch nicht in der Lage, bestehende Barrieren abzubauen, daher scheint überdies die konkrete Benennung von Stichtagen bzw. Fristen zur Umsetzung der Regelungen der Barrierefreiheit erforderlich.

2.5.1.4.4 Berichterstattung über den Stand der Barrierefreiheit – Websites und mobile Anwendungen

Die Berichte nach § 12c BGG wurden im Gegensatz zu den Berichten nach § 8 Abs. 3 BGG nicht im Rahmen der Evaluation eingesehen und begutachtet. Aus Interviews hat sich jedoch ergeben, dass den Berichtspflichten nachgekommen wurde. Ferner wurden Maßnahmen- und Zeitpläne vorgelegt. Nach Erkenntnissen aus Experteninterviews wurde die Pflicht aus § 12c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BGG in der Weise erfüllt, dass aufgrund der ansonsten mindestens fünfstelligen Zahl an abzufragenden und abzubildenden Softwareprodukten eine zentrale Abfrage der Softwareprodukte vorgenommen wurde. Diese Vorgehensweise wurde kritisiert, da die obersten Bundesbehörden entgegen ihrer Verpflichtung keine Berichte zum Stand der IT-Anwendungen erstellt haben. Um mögliche Unklarheiten in der Zukunft zu vermeiden und die Ergebnisse der Berichte z. B. für die Forschung nutzbar zu machen, erscheint es notwendig, die Berichte sowie Maßnahmen- und Zeitpläne künftig zu veröffentlichen. Eine Pflicht zur Veröffentlichung könnte in einem separaten § 12c Abs. 3 BGG zum Beginn des auf die Berichtspflicht folgenden Jahres vorgesehen werden.

Der erste Bericht⁶¹⁰ der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen von Webauftritten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen wurde von der Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik zusammen mit den Überwachungsstellen der Länder erstellt. Die Pflicht zur Erstellung des Berichts ergibt sich aus § 9 BITV 2.0. Dabei umfasst der Berichtszeitraum die Zeit vom 1. Januar 2020 bis zum 22. Dezember 2021. In diesem Zeitraum sind 1.762 Webauftritte unter Zuhilfenahme der vereinfachten, 130 Webauftritte anhand der eingehenden und 57 mobile Anwendungen anhand der eingehenden Überwachung geprüft worden.⁶¹¹ Bei der Prüfung der Webauftritte und der mobilen Anwendungen wurde festgestellt, dass keine Prüfung die geforderten Voraussetzungen erfüllen konnte, obwohl die Nutzung in der Praxis meist gewährleistet war, da bereits die Nichterfüllung einer Voraussetzung die Nicht-Konformität des gesamten Auftritts bzw. der Anwendung zur Folge hatte.⁶¹²

Am häufigsten wurden Anforderungen der EN 301 549 erfüllt, die sog. „Character key shortcuts“ voraussetzten.⁶¹³ Bei Shortcuts handelt es sich um Kurzbefehle, die durch das Drücken mehrerer Tasten auf der Tastatur durch den Computer ausgeführt werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es durch die EU-Webseitenrichtlinie zu Verzerrungen der Messergebnisse gekommen ist und die

⁶¹⁰ BMAS, Bericht der BRD an die Europ-Kommission, 2021.

⁶¹¹ Ebd.: S. 26.

⁶¹² Ebd.: S. 30.

⁶¹³ Ebd.: S. 32.

Richtlinie als Grundlage für die nächste Berichterstattung 2024 hinsichtlich dieser Verzerrung korrigiert wird.⁶¹⁴ Die nicht bestandenen EN-Anforderungen lassen sich im Gegensatz zu den erfüllten auch nicht auf ein Feld eingrenzen.⁶¹⁵

Den Barrierefreiheitstest für PDF-Dokumente haben nur rund 10% aller untersuchten PDF-Dokumente von Webauftritten bestanden.⁶¹⁶ Überdies zeigt sich durch den Bericht, dass die in einem Interview betonte geringe Erfüllungsquote von Anforderungen für blinde und sehbeeinträchtigte Menschen auch durch Zahlen nachgewiesen werden kann. So erfüllen nur ca. 20% bis 30% der untersuchten Webauftritte die Anforderungen zur Barrierefreiheit, die für blinde und sehbeeinträchtigte Personen von wesentlicher Bedeutung sind.⁶¹⁷ Die ausführlichen Ergebnisse des Berichts können über den Internetauftritt der Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik im Bereich „Downloads“ eingesehen werden.

Auch die Berichterstattung hinsichtlich der Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen ist trotz der schlechten Ergebnisse im Grundsatz als positiv zu beurteilen, da sie erstmals Erkenntnisse über den Stand der digitalen Barrierefreiheit liefern. Vor dem Hintergrund einer grundsätzlich gestiegenen Bedeutung digitaler Medien und Anwendungen, der zukünftigen Relevanz von E-Government sowie der großen Zahl an überprüfbaren Webauftritten und der Komplexität der digitalen Barrierefreiheit durch die verschiedenen Vorschriften könnte es sinnvoll erscheinen, personelle und sachliche Ressourcen an Schnittstellen wie der Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik sowie der Länder aufzustocken. Für diesen Fall könnten diese Stellen durch (individuellere) Rückmeldungen, Checklisten und Fortbildungen die Materie für Behördenmitarbeitende verständlicher machen. Überdies könnte durch eine Aufstockung der Ressourcen und die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Forschungsteams analysiert werden, welche Ursachen zu der bislang als unzureichend einzuschätzenden Umsetzung der Barrierefreiheit geführt haben und welche Aspekte künftig zu berücksichtigen sein werden.

2.5.2 Verbandsklage (§ 15 BGG)

2.5.2.1 Anliegen und Regelungsinhalt

2.5.2.1.1 Hintergrund der Verankerung eines Verbandsklagerechts im BGG

Das deutsche Prozessrecht ist traditionell primär durch den Individualrechtsschutz geprägt.⁶¹⁸ Eine Klage gegen eine Rechtsverletzung ist danach nur zulässig, wenn die klagende Person in eigenen Rechten verletzt (beschwert) ist. Inzwischen bietet die Rechtsordnung in unterschiedlichsten Bereichen die Möglichkeit, dass auch Verbände (insbesondere Verbraucher- und Naturschutzverbände, vgl. §§ 1, 2 UKlaG sowie § 64 BNatSchG, § 2 UmwRG) gerichtlich gegen Rechtsverletzungen vorgehen können, ohne dass sie selbst in einem eigenen subjektiven Recht betroffen sind. Der Gesetzgeber des BGG hatte bereits in dessen erster Fassung im Jahr 2002 ein solches Instrument der kollektiven Rechtsdurchsetzung vorgesehen.⁶¹⁹

Vor dem Hintergrund, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte vergleichsweise selten vor Gericht geltend machen⁶²⁰ und damit die „materiellen Regelungen zur Gleichstellung behinderter

⁶¹⁴ Ebd.: S. 29.

⁶¹⁵ Ebd.: S. 33.

⁶¹⁶ Ebd.: S. 100 ff.

⁶¹⁷ Ebd.

⁶¹⁸ Näher Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 30 ff.

⁶¹⁹ Allgemein zu den Durchsetzungsinstrumenten des BGG vgl. die Beiträge in Welti, Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013.

⁶²⁰ Köhler, ZFSH/SGB 2010, S. 19, S. 22; Plagemann, Prozessrecht in: Wulffen/Krasney, FS 50 Jahre BSG, S. 813, S. 829.

Menschen und zur Herstellung von Barrierefreiheit (...) durch besondere prozessuale Instrumente in ihrer Durchsetzbarkeit gefördert werden“,⁶²¹ wurde in § 15 BGG (§ 13 BGG a.F.) die Möglichkeit zur Führung einer Verbandsklage aufgenommen. Dieses Instrument bietet sich gerade im Regelungskontext des BGG an, da hier einige Bestimmungen objektives Recht sind und somit keiner gerichtlichen Überprüfung auf dem Wege des Individualrechtsschutzes zugänglich sind.⁶²² Hinzukommt, dass das Anliegen der Herstellung von Barrierefreiheit regelmäßig über den Einzelfall hinausreicht und potenziell eine Vielzahl von Personen betrifft (bspw. beim Abbau baulicher Barrieren oder bei der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Websites). Insoweit ist Barrierefreiheit eine „Prävention von Benachteiligungen“.⁶²³

Neben der echten Verbandsklage in § 15 BGG sieht das Gesetz mit der Prozessstandschaft in § 14 BGG eine weitere Form des kollektiven Rechtsschutzes vor. Wird ein Mensch mit Behinderung in seinen subjektiven Rechten aus dem BGG oder anderen bundesrechtlichen Vorschriften zur Barrierefreiheit (Generalklausel) verletzt, ermöglicht § 14 BGG den anerkannten Verbänden, dieses fremde Recht mit Zustimmung des Betroffenen im eigenen Namen vor Gericht geltend zu machen.⁶²⁴

2.5.2.1.2 Klagebefugte Verbände

Das Instrument der Verbandsklage nach § 15 BGG kann nur von Verbänden genutzt werden, die unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 3 BGG vom BMAS als verbandsklagefähig anerkannt wurden, und wenn der jeweilige Rechtsstreit ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt (§ 15 Abs. 2 S. 1 BGG). Eine solche Anerkennung kann nur auf Vorschlag bestimmter Mitglieder des Beirats für die Teilhabe behinderter Menschen nach § 86 SGB IX erfolgen und steht grundsätzlich im Ermessen des BMAS.⁶²⁵ Es muss diese im Regelfall erteilen („soll“), wenn der Verband die in § 15 Abs. 3 S. 2 Nrn. 1-5 BGG genannten Anforderungen erfüllt. Fraglich ist, ob die Anforderung eines Vorschlags durch Andere angemessen ist. Sie könnte die Hinwendung neuer Verbände zum Instrument der Verbandsklage oder auch die Formierung hierauf gerichteter Verbände unnötig erschweren. Angesichts der geringen Nutzung des Instruments durch die bisher berechtigten Verbände, sollten die Zugangshürden zur Klageberechtigung gesenkt werden. Allgemein zielen die Voraussetzungen darauf ab, dass es sich um einen etablierten gemeinnützigen Interessenverband handelt, der auf Bundesebene aktiv und leistungsfähig ist.⁶²⁶

Eine Liste der verbandsklagebefugten Verbände findet sich auf der Internetseite des BMAS.⁶²⁷ Mit Stand vom 10. November 2021 werden dort insgesamt 30 Verbände aufgeführt. Neben Behinderten- und Selbsthilfeverbänden unterschiedlicher Größe und Reichweite finden sich dort auch Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie Gewerkschaften, die über erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen sowie Erfahrungen in der Rechtsvertretung verfügen. Konkret handelt sich um folgende Verbände:

- Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V.
- BDH Bundesverband für Rehabilitation und Interessenvertretung Behinderter e.V.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V. (BAG Selbsthilfe)

⁶²¹ BT-Drs. 14/7420, S. 30.

⁶²² S. auch Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 483.

⁶²³ Welti et al., BGG-Evaluation des BGG, 2014, S. 483.

⁶²⁴ Hierzu Hlava, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Verbandsklage, Rz. 6 ff.

⁶²⁵ Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022, § 15 Rz. 5.

⁶²⁶ Näher Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 413 f.

⁶²⁷ Die Liste befindet sich auf dem Stand vom 10.11.2021, abrufbar unter <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Barrierefreie-Gestaltung-der-Arbeit/Zielvereinbarungen-und-Mobilitaetsprogramme/zielvereinbarungen-anerkannter-verbaende.html> (17.03.2022).

- Bundesverband für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V.
- Bundesverband für Menschen mit Arm- oder Beinamputation e.V.
- Bundesverband Hilfe für das autistische Kind
- Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V.
- Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V.
- Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG)
- Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V.
- Deutsche Cochlea Implantat Gesellschaft e.V.
- Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten – Selbsthilfe und Fachverbände e.V.
- Deutsche Morbus Crohn / Colitis ulcerosa Vereinigung – DCCV – e.V.
- Deutsche Multiple Sklerose Gesellschaft – DMSG – Bundesverband e.V.
- Deutsche Rheuma-Liga Bundesverband e. V.
- Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V.
- Deutscher Gehörlosen-Bund e.V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.
- Deutscher Psoriasis Bund e.V.
- Deutscher Schwerhörigenbund e.V.
- Deutscher Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e.V.
- Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
- IG Metall
- Interessengemeinschaft Gehörlose jüdischer Abstammung in Deutschland e.V. (IGJAD)
- Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben Deutschland e.V.
- Pro Retina Deutschland e. V.
- Sozialverband Deutschland e.V.
- Sozialverband VdK Deutschland e.V.
- Weibernetz e.V.

Wenngleich alle diese Verbände nach § 15 Abs. 1 und 3 BGG grundsätzlich verbandsklagebefugt sind, können sich aus ihrer Satzung selbst gesetzte Einschränkungen ergeben.

2.5.2.1.3 Verbandsklagefähige Normen des Bundesrechts

Eine Verbandsklage kommt nur bei einer Verletzung der in § 15 Abs. 1 S. 1 BGG genannten Normen in Betracht. Es handelt sich um konkrete Vorschriften, die – innerhalb und außerhalb des BGG – bundesrechtlich die Herstellung von Barrierefreiheit zum Gegenstand haben (bspw. auch bei der Ausführung von Sozialleistungen sowie in den Wahlordnungen und betreffend den Straßen-, Schienen-, und Luftverkehr). Systematisch nicht nachvollziehbar fehlen in diesem Katalog hingegen neuere Regelungen zur Barrierefreiheit im Bundesrecht. So sind § 11 BGG und auch § 17 Abs. 2a SGB I zum Einsatz Leichter Sprache nicht unmittelbar einer Verbandsklage zugänglich.⁶²⁸

Dieser Problematik ließe sich begegnen, indem auf die bisherige enumerative Aufzählung verzichtet wird und stattdessen alle bundesrechtlichen Vorschriften zur Barrierefreiheit sowie das Benachteiligungsverbot in § 7 BGG einbezogen würden. Auf diese Weise würden zukünftige Regelungen automatisch berücksichtigt und die verbandlichen Rechtsschutzmöglichkeiten (wie auch das verbandliche Schlichtungsverfahren, das auf die rügefähigen Vorschriften in § 15 Abs. 1 BGG Bezug nimmt, vgl. § 16 Abs. 3 BGG) kohärent für alle betreffenden Normen geöffnet. Für die

⁶²⁸ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 393, S. 396 f.; vgl. auch Leonhard im Wortprotokoll der 73. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 25.04.2016, Protokoll-Nr. 18/73, S. 1213.

Prozessstandschaft in § 14 BGG gibt es diese Öffnung bereits, indem dort nur beispielhaft Normen genannt werden, diese verbandliche Rechtsschutzmöglichkeit im Übrigen aber mittels § 14 S. 1 Hs. 2 BGG auch bei anderen „Verstößen gegen Vorschriften des Bundesrechts, die einen Anspruch auf Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne des § 4 oder auf Verwendung von Gebäuden oder anderen Kommunikationshilfen im Sinne des § 6 Absatz 3 vorsehen“, ermöglicht wird.

2.5.2.1.4 Subsidiarität der Verbandsklage

Aufgrund ihrer Subsidiarität gegenüber dem individuellen Rechtsschutz kann eine Verbandsklage regelmäßig nur dann erhoben werden, wenn es sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt (§ 15 Abs. 2 S. 2 BGG). Dies ist insbesondere bei einer „Vielzahl gleich gelagerter Fälle“ anzunehmen (§ 15 Abs. 2 S. 3 BGG). Dieses Kriterium ist regelmäßig erfüllt, wenn gegen bundesrechtliche Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit verstoßen wird.⁶²⁹

2.5.2.1.5 Obligatorisches Vorverfahren

Weiter ist eine Verbandsklage nur zulässig, wenn zuvor ein Vorverfahren durchgeführt wurde, § 15 Abs. 2 S. 4 BGG. Macht ein Verband die Rechtsverletzung eines Trägers der Bundesverwaltung geltend, tritt nach § 15 Abs. 2 S. 5, 7 BGG an die Stelle des Vorverfahrens ein obligatorisch durchzuführendes Schlichtungsverfahren nach Maßgabe von § 16 BGG. Bei Landesbehörden als potenziellen Klagegegnern bleibt es beim Erfordernis eines Vorverfahrens.⁶³⁰

2.5.2.1.6 Statthafte Klageart

Statthafte Klageart ist allein die Feststellungsklage. Ein Verband kann mittels § 15 BGG somit lediglich die Feststellung einer Rechtsverletzung gerichtlich geltend machen. Gleichwohl sind staatliche Träger an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG) und insofern auch zur Umsetzung eines Feststellungsurteils verpflichtet.⁶³¹

Bereits in der ersten Evaluation des BGG hatte sich gezeigt, dass die angenommenen zu geringen Wirkungen einer Verbandsklage durch ihre Beschränkung auf eine Feststellungsklage von den Verbänden von Menschen mit Behinderungen als ein Grund für die mangelnde Nutzung dieses Instruments angesehen wurden.⁶³² Auch in den Interviews der aktuellen Erhebung wurden mangelnde Sanktionen und die schwer nachvollziehbare Beschränkung auf Feststellungsklagen problematisiert. Die Folgen einer Verbandsklage werden als zu ungewiss empfunden, weshalb dieses Instrument weniger attraktiv sei. Dies wird auch durch die vorliegenden Befragungsergebnisse bestätigt – über die Hälfte derjenigen, denen das Instrument der Verbandsklage bekannt war, sahen die zu geringen Wirkungen eines (Feststellungs-)Urteils als ein Hemmnis an (siehe Abbildung 99). Um die Inanspruchnahme von Verbandsklagen zu fördern, erscheint es insofern ratsam, dass dadurch (mittels einer Leistungs- und Unterlassungsklage) unmittelbar auch die Beseitigung von Rechtsverstößen geltend gemacht werden kann.⁶³³ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung eines positiven Leistungsziels – also z. B. eines barrierefreien Zustands – auch höhere Anforderungen und Risiken für die Prozessführung mit sich bringen kann als ein Antrag darauf, allein

⁶²⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 43; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 400 f.

⁶³⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 43.

⁶³¹ Ebd.; Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 488; allgemein zur Erwartung, dass die Verwaltung sich aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Gesetzesbindung an Feststellungsurteile hält: BVerwG v. 27.10.1970, VI C 8.69; BVerwG v. 22.02.2001, 5 C 34/00.

⁶³² Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 293.

⁶³³ So bereits Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 510.

die Rechtswidrigkeit eines Zustands festzustellen. Im Rahmen einer strategischen Prozessführung zur Effektivierung des Gesetzes sollte aber den Verbänden diese Möglichkeiten zur Auswahl stehen.

2.5.2.1.7 Ausweitung des verbandlichen Rechtsschutzes durch das BFSG

Mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG),⁶³⁴ das am 28.06.2025 in Kraft tritt, können nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannte Verbände sowie qualifizierte Einrichtungen (Verbraucherverbände) künftig auch bei Verstößen gegen die neuen Regelungen zur Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen Rechtsschutz beantragen. Das BFSG dient hierbei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882. Die berechtigten Stellen können hiernach beantragen, dass die von den Ländern eingerichteten Marktüberwachungsbehörden gegen Wirtschaftsakteure vorgehen, und Rechtsmittel einlegen, §§ 32 f. BFSG-neu.

2.5.2.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Im Rahmen der ersten Evaluation des BGG wurde festgestellt, dass das Instrument der Verbandsklage in der Praxis bislang nahezu keine Rolle spielte und somit weit hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückblieb. Es stellte sich heraus, dass die Gründe hierfür vielfältig sind. Auf Seiten klageberechtigter Verbände wurden mangelnde finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen angeführt. Bei ihnen waren anders gelagerte politische, thematische und strategische Prioritäten festzustellen. Zugangshürden zur Klage wurden als zu hoch und die Wirkungen eines (Feststellungs-)Urteils als zu gering eingeschätzt sowie der Wunsch zum Ausdruck gebracht, auch außergerichtliche Lösungen zu finden.⁶³⁵

Vor diesem Hintergrund hatte der Gesetzgeber im Zuge der Novellierung des BGG im Jahr 2016 das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG eingeführt und es in § 15 Abs. 2 S. 5-7 BGG verpflichtend der Erhebung einer Verbandsklage vorangeschaltet.⁶³⁶ Durch das kostenfreie Schlichtungsverfahren sollte „eine rasche Streitbeilegung vor der Schlichtungsstelle ohne finanzielles Risiko für Antragsteller ermöglicht [werden]“.⁶³⁷

Ferner wurde im Zuge der Novellierung in § 15 Abs. 2 BGG klargestellt, dass auch die rechtswidrige Unterlassung einer Maßnahme mittels einer Verbandsklage geltend gemacht werden kann. Von einer Erweiterung der zulässigen Klagearten um eine Leistungsklage wurde abgesehen, da auch ein Feststellungsurteil die Verwaltung zur Umsetzung verpflichtet.⁶³⁸

2.5.2.3 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

2.5.2.3.1 Rezeption von § 15 BGG in der Rechtsprechung

Nach einer Recherche im juristischen Informationsportal „juris“ kam es seit der Novellierung des BGG im Jahr 2016 zu keiner neuen Entscheidung, die im Wege einer Verbandsklage nach § 15 BGG ergangen wäre. Lediglich zur Vorgängervorschrift (§ 13 BGG a.F.) findet sich ein 2006 entschiedenes Verfahren gegen das Eisenbahn-Bundesamt, das den ebenerdigen Zugang zu einem Bahnsteig zum Gegenstand hatte.⁶³⁹ Diese wird ansonsten nur in einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs⁶⁴⁰ über die (unzulässige) Klage einer Gemeinde auf den

⁶³⁴ Vgl. im Einzelnen hierzu die Beiträge von Boysen, DF-Beiträge E2-2021 bis E5-2021; sowie Rott, DF-Beiträge E6-2021 bis E8-2021.

⁶³⁵ Vgl. die gewichtete Darstellung der Befragungsergebnisse in Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 293.

⁶³⁶ BT-Drs. 18/7824, S. 43.

⁶³⁷ Ebd.: S. 43.

⁶³⁸ Ebd.: S. 42 f.

⁶³⁹ BVerwG v. 05.04.2006, 9 C 1/05 und 9 C 2/05; hierzu Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 15 BGG Rz. 11.

⁶⁴⁰ BayVGH v. 16.03.2011, 22 A 09.40041.

behindertengerechten Ausbau einer S-Bahn-Station erwähnt, jedoch ohne für die richterlichen Erwägungen von Bedeutung gewesen zu sein.

Ein Verbandsklageverfahren der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. ist nach deren Aussage derzeit am Verwaltungsgericht Berlin anhängig.⁶⁴¹ Die Klage ist gegen das Bundesministerium für Digitales und Verkehr sowie gegen das Eisenbahnbundesamt gerichtet und zielt auf eine verbesserte Mobilität mit der Deutschen Bahn für Menschen mit Behinderungen.

Das gleiche Bild einer äußerst zurückhaltenden Inanspruchnahme dieses Instruments zeigt sich auch für die Landesbehindertengleichstellungsgesetze. Es ist lediglich ein Urteil von 2003 zu einer Verbandsklage nach dem Berliner Landesrecht bekannt, welche die Barrierefreiheit eines Denkmals zum Gegenstand hatte.⁶⁴² Aus den Interviews hat sich ergeben, dass jedenfalls ein weiteres Verbandsklageverfahren nach dem BremBGG geführt wurde, das die bauliche Barrierefreiheit eines öffentlich zugänglichen Gebäudes betraf und vor dem Verwaltungsgericht Bremen mit einem Vergleich beendet wurde. Ein anderes Verfahren zu E-Rollern ist nach den Aussagen aus den Interviews derzeit anhängig. Um die Inanspruchnahme verbandlichen Rechtsschutzes als „strategisches Instrument der Selbsthilfe“ zu erhöhen, hat der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband von 2017 an ein dreijähriges Projekt durchgeführt.⁶⁴³

2.5.2.3.2 Rezeption von § 15 BGG in der Literatur

In der Literatur wird auch nach der Novellierung des BGG weiter kritisiert, dass über eine Verbandsklage lediglich ein Feststellungsurteil erreicht werden kann. Zwar ist die Verwaltung über das Rechtsstaatsgebot in Art. 20 Abs. 3 GG zur Umsetzung eines Feststellungsurteils verpflichtet, es könnten sich aber Folgeverfahren und Konflikte ergeben, da mittels Feststellungsurteil keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen verbindlich festgelegt werden.⁶⁴⁴

Des Weiteren wird – wie bereits als Ergebnis der ersten Evaluation⁶⁴⁵ festgehalten – angeregt, die abschließende Aufzählung rügefähiger Vorschriften in § 15 Abs. 1 BGG lediglich als Beispielkatalog zu formulieren und den Anwendungsbereich für alle bundesrechtlichen Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit zu öffnen, wie es in § 14 S. 1 Hs. 2 BGG für die Prozessstandschaft bereits der Fall ist.⁶⁴⁶ Der ursprüngliche Gesetzentwurf vom 12.01.2001 enthielt eine solche Öffnungsklausel, wonach auch „sonstige Vorschriften des Bundesrechts, die die Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne des § 4 oder die Verwendung von Gebäuden oder anderen Kommunikationshilfen im Sinne des § 6 Abs. 3 vorsehen“⁶⁴⁷, einbezogen werden sollten. Dieser Vorschlag wurde jedoch später verworfen. Ebenso enthält das Landesinklusionsgesetz Rheinland-Pfalz einen ähnlichen Passus, der den Verstoß „gegen sonstige Bestimmungen des Landesrechts zur Herstellung von Barrierefreiheit“ in den Katalog verbandsklagefähiger Normen einbezieht, sofern dort auf den Barrierefreiheitsbegriff des Gesetzes Bezug genommen wird, § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 LIG RP.

Zur Rezeption der Vorgängervorschrift (§ 13 BGG a.F.) in der Literatur und den dortigen Reformvorschlägen wird auf die erste Evaluation des BGG verwiesen.⁶⁴⁸

⁶⁴¹ Siehe das Projekt der Bundesgeschäftsstelle ISL JederzeitMitBahn.

⁶⁴² VG Berlin v. 30.04.2003, 19 A 284/02.

⁶⁴³ Zu den Ergebnissen siehe Webauftritt des DBSV unter der Rubrik „Unser gutes Recht- Verbandsklage als strategisches Instrument der Selbsthilfe“.

⁶⁴⁴ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 509.

⁶⁴⁵ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 510.

⁶⁴⁶ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 508 f.

⁶⁴⁷ BT-Drs. 14/7420, S. 6.

⁶⁴⁸ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 486 ff., 500.

2.5.2.3.3 Rechtsvergleichende Überlegungen

Das österreichische Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) sieht bei einer Verletzung des Diskriminierungsverbots ebenfalls die Möglichkeit einer Verbandsklage vor, § 13 BGStG. Der Diskriminierungsbegriff erfasst hier ebenso „Merkmale gestalteter Lebensbereiche“, § 5 Abs. 2 BGStG. Neben den berechtigten Verbänden sind auch der österreichische Behindertenanwalt und der Österreichische Behindertenrat klagebefugt, § 13 Abs. 1 BGStG.

Hieran anknüpfend ist zu erwägen, ob auch im Anwendungsbereich des BGG Rechtsschutzmöglichkeiten für weitere Akteure geschaffen werden könnten. So könnte eine Beteiligungsmöglichkeit des Behindertenbeauftragten des Bundes an Gerichtsverfahren vorgesehen werden, die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Gleichbehandlung zum Gegenstand haben. Ein solches Instrument ist dem deutschen Recht nicht gänzlich fern, zumal bspw. § 35 VwGO eine Verfahrensbeteiligung des „Vertreter[s] des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht“ vorsieht. Neben einer Verfahrensbeteiligung käme auch ein eigenes Klagerecht des Behindertenbeauftragten des Bundes in Betracht.

Weiter könnte den Schwerbehindertenvertretungen in den Dienststellen der Bundesverwaltung ein Klagerecht zuerkannt werden, wenn der Dienstherr gegen das Benachteiligungsverbot oder Regelungen betreffend die Barrierefreiheit in der Dienststelle (wie das barrierefreie Intranet, vgl. § 12a Abs. 1 BGG) verstößt. Hier findet sich ein rechtliches Vorbild in § 17 Abs. 2 AGG, der es Betriebsräten oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft ermöglicht, gegen grobe Rechtsverstöße des Arbeitgebers gerichtlich vorzugehen.

2.5.2.3.4 Ergebnisse der empirischen Untersuchungen

Die Bekanntheit der Verbandsklage liegt bei den befragten Menschen mit Behinderungen aus Verbänden bei knapp der Hälfte der Befragten und hat sich seit 2014 auch nicht erhöht (siehe Abbildung 98). Das verwundert nicht, da es ohne konkrete Klagen auch keine Berichterstattung und Diskussion darüber gibt.

Bei der Befragung von Personen aus dem Rechtsschutz der Sozialverbände und Gewerkschaften wurde als häufigstes Hemmnis das Fehlen entsprechender Fälle genannt (siehe Abbildung 100). Dies deutet eher auf innerverbandliche Faktoren hin, da Verbände zur strategischen Prozessführung Mitglieder mobilisieren und entsprechende Fälle suchen können. In der Befragung von Mitgliedern der Verbände wurden finanzielle und personelle Ressourcen häufig als Hemmnisse zur Nutzung genannt (siehe Abbildung 99). Fraglich ist, ob diese Ressourcenprobleme vor allem objektiven Faktoren und verbandlichen Prioritäten geschuldet sind, oder unter anderem mit der rechtlichen Ausgestaltung des Instruments zusammenhängen.

Wie sich in den Interviews gezeigt hat, stellt das mit einer Verbandsklage verbundene Risiko von Gerichtskosten und Kosten der Rechtsvertretung – nicht nur für kleinere Verbände – ein weiteres Hindernis für die Nutzung dieses Instruments dar, auch wenn nicht immer eine klare Vorstellung darüber besteht, wie hoch dieses Risiko ist. Diesem könnte auf verschiedene Weise begegnet werden: Denkbar wäre, die Gerichtskosten in der Gebührenordnung eindeutiger zu beziffern, um so das Risiko überschaubarer zu machen. Des Weiteren könnte die Gerichtskostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit (§ 183 SGG) auf Verbandsklagen erstreckt werden. Dies wäre konsequent, da es sich um Klagen handelt, in denen Interessen der gerichtskostenbefreiten Versicherten, Leistungsempfänger und Menschen mit Behinderungen geltend gemacht werden.

Weiterhin könnte eine abgewandelte Form der Beratungs- und Prozesskostenhilfe eingeführt werden (mit erleichtertem Nachweis der finanziellen Möglichkeiten des Verbands). Ein Zugang zur Prozesskostenhilfe wurde auch in einigen Interviews als förderlicher Ansatz genannt. Auch die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Verbandsklagen wäre denkbar, der in Anspruch genommen werden könnte, wenn die Klage hinreichende Erfolgsaussichten hat (Maßstab ähnlich der Prozesskostenhilfe).

Auch wenn das Verbandsklagerecht sehr wenig genutzt wird, kann doch seine Existenz bereits dafür sorgen, dass die Umsetzung des BGG in Behörden ernster genommen wird. Mehr als die Hälfte der Befragten aus Schwerbehindertenvertretungen und 41% der befragten Behördenbeschäftigten halten rechtlichen Druck durch Verbandsklagen für ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung des BGG (siehe Abbildung 78).

2.5.3 Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG)

2.5.3.1 Anliegen und Regelungsinhalt

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte aus dem BGG bislang kaum gerichtlich geltend machen. Hinzukommt, dass langwierige Gerichtsverfahren mit ungewissem Ausgang von Diskriminierungsopfern oftmals als belastend empfunden werden.⁶⁴⁹ Um diesem Defizit in der Rechtsdurchsetzung zu begegnen, hat der Gesetzgeber mit § 16 BGG eine neue niedrigschwellige Form der außergerichtlichen Konfliktlösung geschaffen. Es handelt sich um ein Schlichtungsverfahren, das sowohl Menschen mit einer Behinderung als auch nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verbänden offensteht. Die Regelung wurde erstmals mit der Novellierung des BGG mit Wirkung ab 20.07.2016 in das Gesetz aufgenommen. Damit wurde ein Vorschlag aus der ersten Evaluation des BGG aufgegriffen. Die positiven Erfahrungen eines bereits im Österreichischen Behindertengleichstellungsgesetz enthaltenen Schlichtungsverfahrens sollten damit auch für eine niedrigschwellige Konfliktlösung in Angelegenheiten des BGG des Bundes nutzbar gemacht werden.⁶⁵⁰ Mit dem für die Beteiligten kostenfreien Schlichtungsverfahren wollte der Gesetzgeber insofern rasche Einigungen unter den Beteiligten erreichen und damit dem Benachteiligungsverbot und der Barrierefreiheit zur Geltung verhelfen.⁶⁵¹

§ 16 BGG wird um die vom BMAS erlassene Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung (BGleiSV) ergänzt, die nähere Regelungen zur Geschäftsstelle der Schlichtungsstelle, ihrer Besetzung und dem Verfahren als solches enthält, § 16 Abs. 8 BGG. In dieser kommt nochmals die Zielsetzung zum Ausdruck, „eine rasche, einvernehmliche, außergerichtliche und unentgeltliche Streitbeilegung zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 2 BGleiSV).

Die Schlichtungsstelle ist bei der bzw. dem Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§ 17 BGG) angesiedelt. Ein Mensch mit Behinderungen kann sich an diese Stelle wenden und eine Schlichtung beantragen, wenn er oder sie sich durch eine öffentliche Stelle des Bundes (§ 12 BGG) in einem aus dem BGG abgeleiteten Recht verletzt sieht (§ 16 Abs. 2 BGG). Landesbehörden können keine Antragsgegner sein, obwohl auch sie nach § 1 Abs. 2 S. 2 BGG bei der Ausführung von Bundesrecht auf die Ziele des BGG verpflichtet sind.⁶⁵² Dies kann für die Betroffenen zu teils schwer nachvollziehbaren Abgrenzungsfragen führen, bspw. wenn eine bundesweit agierende Krankenkasse dem BGG unterliegt, ein Schlichtungsverfahren mit einer Krankenkasse mit

⁶⁴⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 43.

⁶⁵⁰ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 489, S. 509.

⁶⁵¹ BT-Drs. 18/7824, S. 43.

⁶⁵² Lutz/Werner, NDV 06/2017, S. 249 (S. 250); Welte/Frankensteiner/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 64.

Zuständigkeitsbereich für nur bis zu drei Länder hingegen nicht möglich ist.⁶⁵³ Soweit die Länder kein eigenes außergerichtliches, kostenfreies Schlichtungsverfahren in ihren BGG vorsehen – was derzeit noch überwiegend der Fall ist (mit Ausnahme von Bremen, Berlin und teils anderen Landesregelungen) – bleibt den Betroffenen diese Rechtsschutzmöglichkeit verwehrt. Aus Gleichheitsaspekten problematisch erscheint dies, wenn die Geltendmachung mangelnder Barrierefreiheit oder einer Benachteiligung bei der Ausführung von Bundesrecht durch Landesbehörden (Art. 83 f. GG) erfolgt. Die Länder sind hier auf die Ziele des BGG verpflichtet (§ 1 Abs. 2 S. 2 BGG), bei den Rechtsschutzmöglichkeiten wird hingegen unterschieden. Um diesem Problem zu begegnen und die Rechtsklarheit zu erhöhen, erscheint es zweckdienlich, zukünftig im Konfliktfall bei der Ausführung von Bundesrecht an die Schlichtungsstelle des Bundes zu verwiesen.

Mit dem Teilhabestärkungsgesetz wurde mit Wirkung zum 01.07.2021 der Kreis potenzieller Antragsgegner um „Eigentümer, Besitzer und Betreiber von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen“ erweitert. Die Anpassung erfolgte vor dem Hintergrund, dass in Abschnitt 2b des BGG nunmehr Regelungen zur Begleitung durch Assistenz- und Blindenführhunde aufgenommen wurden und die Durchsetzung dieser Vorschriften im privaten Bereich einer Schlichtung zugänglich gemacht werden sollten.⁶⁵⁴

Das Schlichtungsverfahren steht neben Einzelpersonen auch Verbänden offen, die nach § 15 Abs. 3 BGG grundsätzlich zur Führung einer Verbandsklage berechtigt sind. Der Anwendungsbereich ist hier jedoch enger gefasst. Antragsgegner können nach § 16 Abs. 3 BGG nur öffentliche Träger (§ 1 Abs. 1a BGG) sein und es können nur solche Rechtsverletzungen Gegenstand eines Verbands-Schlichtungsverfahrens werden, bei denen auch eine Verbandsklage zulässig erhoben werden könnte.

Weitere Personen bzw. Stellen sind nicht berechtigt, eine Schlichtung zu beantragen. In den Interviews wurde teils problematisiert, dass die Schwerbehindertenvertretungen in Behörden keine Möglichkeit haben, stellvertretend für die Beschäftigten ein Schlichtungsverfahren durchzuführen. Eine solche Möglichkeit böte die Chance, dass sich die betroffenen Beschäftigten nicht selbst in die Auseinandersetzung mit ihren Vorgesetzten oder ihrer Arbeitgeberin bzw. ihrem Arbeitgeber begeben müssen, um Barrierefreiheit im Arbeitsleben geltend zu machen.

Während der Schlichtung selbst gelten verschiedene Gewährleistungen. So handelt die Schlichtungsstelle unparteiisch und unabhängig, die Verfahrensregeln werden transparent für alle Beteiligten dargestellt, es besteht Anspruch auf rechtliches Gehör, die Schlichtungsstelle ist zur Vertraulichkeit verpflichtet und es wird eine barrierefreie Kommunikation gewährleistet (§ 16 Abs. 1 BGG i.V.m. BGleiSV). Zudem ist das Verfahren kostenfrei und die notwendigen Reisekosten der beteiligten Menschen mit Behinderung oder Verbände (sowie einer Begleitperson) werden auf Antrag übernommen (§§ 12 f. BGleiSV). Die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens einer Einzelperson führt dazu, dass eine etwaige Rechtsbehelfsfrist erst mit Beendigung des Schlichtungsverfahrens zu laufen beginnt, vorausgesetzt, dass der Schlichtungsantrag innerhalb der Widerspruchsfrist gestellt wird (§ 16 Abs. 2 S. 2 u. 3 BGG). Dies kann der Fall sein, wenn bspw. in einem Verwaltungsakt die Kostenübernahme für eine Gebärdensprachdolmetscherin oder einen -dolmetscher verweigert wird. Gleiches gilt für Klageverfahren in derselben Angelegenheit.⁶⁵⁵ Ein bereits laufendes Rechtsmittelverfahren wird für die Dauer der Schlichtung unterbrochen (§ 16 Abs. 2 S. 4 BGG).

⁶⁵³ Zum Problem auch Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 311; vgl. zu den praktischen Schwierigkeiten Lutz/Werner, NDV 06/2017, S. 249 (S. 250).

⁶⁵⁴ BT-Drs. 19/27400, S. 35, S. 73.

⁶⁵⁵ Vgl. die Begründung in Ausschuss-Drs. 19/2728, S. 20.

Welche verfahrensrechtlichen Auswirkungen ein Schlichtungsantrag hat, der bei einer unzuständigen Schlichtungsstelle eingeht, ist hingegen nicht geregelt. Aufgrund der Abgrenzungsproblematik zwischen Bundes- und Landesbehörden könnte ein Schlichtungsantrag versehentlich an eine Landes- oder die Bundes-Schlichtungsstelle gerichtet werden. Um Rechtsnachteile für die Betroffenen zu vermeiden, die sich für ein Schlichtungsverfahren entscheiden, sollte auch der Eingang bei einer unzuständigen Schlichtungsstelle die Rechtswirkungen des § 16 Abs. 2 S. 2-4 BGG auslösen. Zudem sollte die unzuständige Stelle (ähnlich § 16 Abs. 2 SGB I) verpflichtet werden, den Antrag unverzüglich an die sachlich zuständige Schlichtungsstelle weiterzuleiten.

Die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens ist freiwillig und verbleibt damit in der Entscheidung jeder/jedes einzelnen Betroffenen. Nur bei den Verbänden stellt ein zuvor (erfolglos) durchgeführtes Schlichtungsverfahren eine Zulassungsvoraussetzung für eine Verbandsklage dar, § 15 Abs. 2 S. 6 BGG.⁶⁵⁶ Das Verfahren kann aber auch ohne die Intention einer anschließenden Verbandsklage beantragt werden.

Der Ablauf des Schlichtungsverfahrens wird von der schlichtenden Person nach freiem Ermessen bestimmt (§ 8 Abs. 1 S. 1 BGleiSV).⁶⁵⁷ In der Regel wird das Verfahren schriftlich durchgeführt.⁶⁵⁸ Ziel ist eine gütliche Einigung, ggf. unter Einsatz von Mediationstechniken (§ 8 Abs. 1 BGleiSV). Kann dieses Ziel nicht erreicht werden, unterbreitet die schlichtende Person den Beteiligten einen Schlichtungsvorschlag (§ 8 Abs. 3 BGleiSV). Diese können sodann frei entscheiden, ob sie den Vorschlag annehmen oder ablehnen.⁶⁵⁹ Wird der Schlichtungsvorschlag angenommen oder kommt es zu einer gütlichen Einigung, sind die Beteiligten an die Vereinbarungen vertraglich gebunden.⁶⁶⁰

Im Rahmen der Experteninterviews wurde die Arbeit der Schlichtungsstelle durchweg (sehr) positiv bewertet, aber auch darauf hingewiesen, dass sie noch bekannter werden sollte. Der noch mangelnde Bekanntheitsgrad unter Menschen mit Behinderungen und Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern wurde auch in den Ergebnissen der Befragung bestätigt (siehe hierzu Abschnitt 3.7.2).

Auf Landesebene wurden bislang lediglich in Bremen und in Berlin eine Schlichtungsstelle eingerichtet, die vergleichbar § 16 BGG eine niedrigschwellige Konfliktlösung bei Streitigkeiten mit öffentlichen Stellen bietet (vgl. § 22 BremBGG sowie die dazugehörige Bremische Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung sowie in Berlin § 33 LGBG). In ihrer rechtlichen Ausgestaltung orientieren sie sich an den bundesrechtlichen Regelungen. In anderen Bundesländern wird die Einführung einer Schlichtungsstelle derzeit diskutiert.⁶⁶¹ Ebenso ist im Hamburgischen Behindertengleichstellungsgesetz eine Schlichtungsstelle vorgesehen (§ 13a HmbBGG). In Umsetzung der EU-Webseiten-Richtlinie 2016/2102 haben die Länder ferner Überwachungs- und Durchsetzungsstellen eingerichtet, an die sich Betroffene wenden können und die die Einhaltung der Vorgaben zur Barrierefreiheit von Websites und Apps öffentlicher Stellen gewährleisten sollen.⁶⁶² In Rheinland-Pfalz fungiert der bzw. die Landesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen als Schlichtungsstelle im Kontext von Streitigkeiten zur Barrierefreiheit und der Umsetzung des Landesinklusionsgesetzes (§ 15 Abs. 4 S. 3 des LIG RP).

⁶⁵⁶ Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 16 BGG Rz. 4; Winkler, in: Neumann/Pahlen/Grein/Winkler/Jabben, BGG, 2020, § 16 Rz. 10.

⁶⁵⁷ Welte/Frankenstein/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 65; Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 16 BGG Rz. 10.

⁶⁵⁸ Lutz/Werner, NDV 06/2017, S. 249 (S. 252).

⁶⁵⁹ Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 16 BGG Rz. 10.

⁶⁶⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 44.

⁶⁶¹ So befindet sich ein dahingehender Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren in Schleswig-Holstein, vgl. dortigen Gesetzentwurf v. 12.01.2021, LT-Drs. 19/2680, S. 26 ff.

⁶⁶² BFIT Bund, Übersicht Überwachungsstellen, 2022; Barrierefreie IT Hessen, 2022.

2.5.3.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Das Schlichtungsverfahren wurde mit der Novellierung des BGG als neues Instrument in das Gesetz aufgenommen. Neben der Erweiterung des Kreises potentieller Beteiligter um „Eigentümer, Besitzer und Betreiber von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen“ durch das Teilhabestärkungsgesetz wurde § 16 BGG bislang nur einmal geändert. Mit Wirkung ab 14.07.2018 wurden mit der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen die in § 12 BGG neu definierten öffentlichen Stellen in das Einzel-Schlichtungsverfahren einbezogen und das Verhältnis zu Widerspruchs- und Klageverfahren präzisiert.⁶⁶³

Mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)⁶⁶⁴ wird die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle ab dem 28.06.2025 teilweise auch auf den privatwirtschaftlichen Bereich erweitert. Verbraucher und nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannte Verbände sowie qualifizierte Einrichtungen (Verbraucherverbände) haben zukünftig die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren zu beantragen, wenn ein Wirtschaftsakteur gegen die Vorgaben des BFSG über die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen verstößt, § 34 Abs. 1 u. 3 BFSG. Ferner kann „ein Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens zur außergerichtlichen Beilegung einer Streitigkeit aus einem Verbrauchervertrag oder über das Bestehen eines solchen Vertragsverhältnisses“ gestellt werden, § 34 Abs. 2 BFSG.

2.5.3.3 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

2.5.3.3.1 Rezeption von § 16 BGG in der Rechtsprechung

Es sind keine Urteile bekannt, in denen auf § 16 BGG Bezug genommen worden wäre.

2.5.3.3.2 Rezeption von § 16 BGG in der Literatur

Schaumberg greift in seiner Kommentierung⁶⁶⁵ den Aspekt auf, wonach in einem Schlichtungsverfahren einer Einzelperson eine etwaige Rechtsbehelfsfrist erst mit Beendigung des Schlichtungsverfahrens zu laufen beginnt, sofern der Schlichtungsantrag innerhalb der Widerspruchsfrist gestellt wird, § 16 Abs. 2 S. 2 u. 3 BGG. Schaumberg weist hier auf die Problematik hin, wenn nicht bereits in der Rechtsbehelfsbelehrung eines Verwaltungsakts, der ein Recht aus dem BGG betrifft, auf das besondere Fristenregime des § 16 Abs. 2 BGG hingewiesen wird. Fehlt ein solcher Hinweis, so wäre die Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft, was in der Konsequenz nach § 58 Abs. 2 VwGO zu einer Verlängerung der Widerspruchsfrist auf ein Jahr führen würde.⁶⁶⁶

Des Weiteren wird in der Literatur vorgeschlagen, auch öffentliche Träger der Länder bei der Ausführung von Bundesrecht (insbesondere der Regelungen des § 17 SGB I) in das Schlichtungsverfahren mit einzubeziehen.⁶⁶⁷ Dies wird jedenfalls für die Bereiche befürwortet, in denen Landesbehörden Bundesrecht ausführen. Die Differenzierung zwischen Bundes- und Landesbehörden ist für Rechtsuchende insbesondere mit Blick auf Sozialversicherungsträger, die teils der Bundes- teils der Landesverwaltung zugeordnet sind, schwer verständlich.⁶⁶⁸ Dies wird auch vor

⁶⁶³ Dazu BT-Drs. 19/2027, S. 31 f. und Ausschuss-Drs. 19/2728, S. 20.

⁶⁶⁴ Vgl. im Einzelnen hierzu die Beiträge von Boysen, DF-Beiträge E2-2021 bis E5-2021; sowie Rott, DF-Beiträge E6-2021 bis E8-2021.

⁶⁶⁵ Schaumberg, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Schlichtungsverfahren, Rz. 12.

⁶⁶⁶ Ebd.

⁶⁶⁷ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 509.

⁶⁶⁸ Lutz/Werner, NDV 06/2017, S. 249 (S. 250); Fuerst, DF-Beitrag D24-2018, S. 2.

dem Hintergrund des insgesamt bezweckten einfacheren Zugangs zu außergerichtlichem Rechtsschutz kritisch gesehen.⁶⁶⁹

In einem für die Schlichtungsstelle erstellten Gutachten von Welte/Frankensteine/Hlava wird u. a. auf den Anwendungsbereich von § 16 BGG Bezug genommen. Eine Schlichtung kommt nur bei behaupteten Rechtsverletzungen aus dem BGG in Betracht. Da § 7 Abs. 1 S. 4 BGG jedoch bei einem Verstoß gegen Pflichten zur Herstellung von Barrierefreiheit (widerleglich) vermuten lässt, dass eine Benachteiligung i.S.v. § 7 Abs. 1 BGG vorliegt, können über das Benachteiligungsverbot auch Rechtsverletzungen aus anderen Gesetzen in die Schlichtung einbezogen werden.⁶⁷⁰ Zur Erhöhung der Rechtsklarheit wäre hier zu erwägen, ob diese Erweiterung der schlichtungsfähigen Rechtsverstöße bereits in der Norm selbst durch eine Generalklausel – bezogen auf Bundesrecht, das die Herstellung von Barrierefreiheit zum Gegenstand hat – Erwähnung finden könnte. Hierdurch ließe sich auch eine weitere Problematik in Bezug auf die Einschränkungen für ein Verbands-Schlichtungsverfahren auflösen, worauf im Rahmen des Gutachtens von Welte/Frankensteine/Hlava hingewiesen wurde. Dort wird es als bedenklich angesehen, dass ein Verbands-Schlichtungsverfahren (aufgrund der Bezugnahme in § 16 Abs. 3 BGG auf die verbandsklagefähigen Vorschriften des § 15 Abs. 1 BGG) zwar für die barrierefreie Zugänglichkeit von Bescheiden für blinde und sehbehinderte Menschen offensteht, diese Unterstützung aber für Menschen mit einer geistigen oder seelischen Behinderung wegen Leichter Sprache nicht vorgesehen ist.⁶⁷¹

2.5.3.3.3 Erkenntnisse aus der Arbeit der Schlichtungsstelle

Die Schlichtungsstelle erstellt jährliche Tätigkeitsberichte (§ 14 BGLiSV), die u. a. transparent über beantragte und durchgeführte Verfahren, ihren Erfolg sowie Themenschwerpunkte informiert. Nach ihrem ersten Bericht für das Jahr 2017 wurden 146 Schlichtungsanträge eingereicht, wovon allerdings 62 unzulässig waren, da die Schlichtungsstelle entweder nicht zuständig war oder keine Rechtsverletzung nach dem BGG vorlag.⁶⁷² Der überwiegende Teil der Ablehnungen (64%) war darin begründet, dass es sich um Streitigkeiten mit Landesbehörden handelte.⁶⁷³ Bis in das Jahr 2020 konnte ein Anstieg der beantragten Schlichtungsverfahren auf 183 festgestellt werden, wovon zuletzt jedoch 44% wegen Unzuständigkeit abgelehnt wurden.⁶⁷⁴ Die Ablehnung der Anträge ergab sich zu einem Großteil daraus, dass keine Rechtsverletzung des BGG vorlag (53%), während in 39% der Fälle eine Zuständigkeit der Länder oder Kommunen bestand.⁶⁷⁵ Inhaltlich betrafen die meisten Schlichtungsverfahren das Benachteiligungsverbot (2020: 70%).⁶⁷⁶ Eine gütliche Einigung konnte über die Jahre stets in etwas mehr als der Hälfte der Fälle erreicht werden (2017: 52%⁶⁷⁷; zuletzt 2020: 59%⁶⁷⁸). Im Jahr 2020 konnte bei 30% der Anträge keine Einigung erzielt werden und 11% erledigten sich auf andere Weise (bspw. durch Antragsrücknahme oder Lösung des Problems auf andere Weise).⁶⁷⁹

Im Jahresbericht 2017 wird zudem auf die Problematik der für die Betroffenen schwer verständlichen Differenzierung zwischen Bundes- und Landesbehörden hingewiesen, insbesondere mit Blick auf

⁶⁶⁹ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 311.

⁶⁷⁰ Welte/Frankensteine/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 67.

⁶⁷¹ Welte/Frankensteine/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018, S. 71; zur gleichen Kritik bereits im Rahmen des Anwendungsbereichs einer Verbandsklage nach § 15 BGG s. die dortigen Ausführungen.

⁶⁷² Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2017, S. 31; zum ersten Tätigkeitsbericht auch Fuerst, DF-Beitrag D24-2018, S. 2.

⁶⁷³ Ebd.: S. 32.

⁶⁷⁴ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2020, S. 32 f.

⁶⁷⁵ Ebd.: S. 36 f.

⁶⁷⁶ Ebd.: S. 34.

⁶⁷⁷ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2017, S. 36.

⁶⁷⁸ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2020, S. 35.

⁶⁷⁹ Ebd.: S. 35.

Sozialversicherungsträger.⁶⁸⁰ Für die Antragstellenden sei es „oft unklar, in welchen Bereichen die Schlichtungsstelle BGG tatsächlich tätig werden darf“⁶⁸¹. Auch im Jahresbericht 2019 wird angemerkt, dass aufgrund des Ineinandergreifens der Zuständigkeiten zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene es teilweise erschwert sei, konkrete Pflichten zur Barrierefreiheit zu erkennen, was einen kritischen Faktor für den Erfolg einer Schlichtung darstelle.⁶⁸² Seitens der Betroffenen wurde der Wunsch geäußert, dass die Schlichtungsstelle ebenso im privatwirtschaftlichen Bereich zuständig wäre.⁶⁸³

Im Jahresbericht 2018 wird u. a. darauf aufmerksam gemacht, dass öffentliche Stellen in ihren Erklärungen zur Barrierefreiheit ihrer Websites bereits auf das Angebot der Schlichtungsstelle hinweisen müssen (§ 12b Abs. 2 Nr. 3 BGG), entsprechende Hinweispflichten aber auch über den digitalen Bereich hinaus wünschenswert wären.⁶⁸⁴

Seit 2020 war auch die Arbeit der Schlichtungsstelle von den Auswirkungen der pandemischen Lage geprägt. Thematisch spielte die Zugänglichkeit von Informationen zur Covid-19-Situation und den politischen Maßnahmen eine neue Rolle.⁶⁸⁵

2.5.4 Individualklagen

2.5.4.1 Anliegen und Regelungsinhalt

Im deutschen Prozessrecht herrscht der Individualrechtsschutz vor. Dieser Grundsatz hat Einzug in die Prozessordnungen⁶⁸⁶ gefunden und ist in Art. 19 Abs. 4 GG verankert. Art. 19 Abs. 4 GG sorgt mit der Voraussetzung der Betroffenheit in eigenen Rechten dafür, dass Popularklagen nicht erhoben werden können, da sie eben diese Voraussetzung nicht erfüllen.⁶⁸⁷ Allerdings ist vor dem Hintergrund der vorherigen Ausführungen zur Verbandsklage (§ 15 BGG) zu betonen, dass die Einführung durch den Gesetzgeber möglich ist und nicht dem Grundgesetz zuwiderläuft.⁶⁸⁸

Bevor ein Blick auf die noch zu thematisierenden Vertretungsbefugnisse geworfen wird, soll die Frage beantwortet werden, inwieweit ein Betroffener selbst die Möglichkeit hat, seine Rechte gegen eine Behörde durchzusetzen.

2.5.4.1.1 Individuell einklagbare Rechte

Individuelle Rechte, die von einem Menschen mit Behinderungen bei einer Verletzung durch einen Träger öffentlicher Gewalt (§ 1 Abs. 1a BGG) selbst eingeklagt werden können, sind jedenfalls die in § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BGG genannten Normen (§§ 7 Abs. 1, 8 Abs. 1, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 2, 12a BGG).⁶⁸⁹ Ansichten und Auffassungen, die ablehnen, dass aus den vorgenannten Normen subjektive Rechte für Menschen mit Behinderungen erwachsen, wäre zumindest zuzugestehen, dass allein aus dem Bestehen einer objektiv gesetzlichen Pflicht nicht unmittelbar ein subjektiv einklagbares Recht entsteht. Wenn die objektiv gesetzlichen Pflichten nicht gewährleistet werden und die Person infolgedessen selbst betroffen ist, wäre es allerdings fernliegend, ihr kein subjektives Recht

⁶⁸⁰ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2017, S. 10 f.

⁶⁸¹ Ebd.: S. 21.

⁶⁸² Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2019, S. 31.

⁶⁸³ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2017, S. 22.

⁶⁸⁴ Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2018, S. 37.

⁶⁸⁵ Ebd.: S. 29.

⁶⁸⁶ Vgl. § 54 Abs. 1 S. 2 SGG, § 42 Abs. 2 VwGO.

⁶⁸⁷ BVerfG v. 03.10.1961, 2 BvR 4/60.

⁶⁸⁸ Antoni, in: Hömig/Wolff, GG, 2022, Art. 19 Rz. 15.

⁶⁸⁹ Vgl. für weitergehende Informationen auch Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 306 ff.

zugestehen. Wäre dies der Fall, könnte eine Person, die auf einen Rollstuhl als Hilfsmittel angewiesen ist, keine Klage gegen die mangelnde Barrierefreiheit eines Neubaus einer Verwaltung erheben, die sie vermehrt aufsuchen muss, um ihre Geschäfte zu erledigen. Der Verstoß des Verwaltungshandelns gegen § 8 Abs. 1 BGG würde in diesem Fall nur nachträglich behoben werden können und der Schutz individueller Rechte folglich nicht ausreichend sein.⁶⁹⁰ Indem Menschen mit Behinderungen die objektiven Pflichten des Staates als subjektive Rechte durchsetzen können, werden die Bedeutung der Rechtsordnung und nicht zuletzt der Rechtsstaat an sich gestärkt.⁶⁹¹

Konkret erwächst aus diesen Normen ein Anspruch auf Gleichbehandlung (§ 7 Abs. 1 BGG), bauliche Barrierefreiheit von Gebäuden (§ 8 Abs. 1 BGG), Verwendung von barrierefreier Kommunikation und barrierefreien Bescheiden (§§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 2 BGG) sowie auf Nutzbarkeit von Internetseiten öffentlicher Stellen des Bundes (§ 12a BGG).

Bei der baulichen Barrierefreiheit von Gebäuden (siehe hierzu Abschnitt 2.4.4.1) ist zu beachten, dass sich § 8 Abs. 1 BGG auf zivile Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Eigentum des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bezieht und sich die Barrierefreiheit nach den anerkannten Regeln der Technik richtet. Zudem ist § 8 Abs. 1 BGG vom Gesetzgeber als Sollvorschrift ausgestaltet worden, gilt damit grundsätzlich, lässt allerdings Räume für Sonderfälle offen.⁶⁹² Die Barrierefreiheit von Internetseiten (§ 12a BGG) öffentlicher Stellen des Bundes ist vor allem bei Neuanschaffungen, Erweiterungen und Überarbeitungen gemäß § 12a Abs. 3 BGG zu berücksichtigen. Sie gilt gemäß § 12a Abs. 5a BGG nur für Websites und mobile Anwendungen, die für die Öffentlichkeit wesentliche Dienstleistungen oder speziell auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ausgerichtete oder für diese Personengruppe konzipierte Dienstleistungen anbietet. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Verhältnismäßigkeit (§ 12a Abs. 6 BGG) zu achten. Der Adressatenkreis von § 12a BGG ist weiter gefasst als der sonstige des BGG und kann im Rahmen der barrierefreien Informationstechnik auch juristische Personen des Privatrechts umfassen, wenn diese in organisatorischer und finanzieller Hinsicht und auf leitender Ebene mehrheitlich dem Bund zugeordnet werden können.⁶⁹³

Die Vorschriften betreffend die bauliche Barrierefreiheit gemäß § 8 BGG und die barrierefreie Informationstechnik öffentlicher Stellen gemäß § 12 BGG können individualschützend sein, wenn eine Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen gegenüber Menschen ohne Behinderungen vorliegt. Dies resultiert aus dem in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verbrieften Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung. Zudem trifft die Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung, Zugänglichkeit i.S.d. Art. 9 UN-BRK herzustellen (siehe hierzu auch Ausführungen zur UN-BRK in Abschnitt 2.2.3.1). Ferner sind sowohl der Gesetzgeber als auch die Rechtsprechung angehalten, auf die besondere Situation von Menschen mit Behinderung so einzugehen, dass die volle und wirksame Gleichberechtigung effektiv gewährleistet wird.⁶⁹⁴ Es wäre fernliegend, den individualschützenden Charakter der Normen abzulehnen.

Weitere individuelle Rechte sind solche nach § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BGG, die bei Verstößen gegen Vorschriften des Bundesrechts einen Anspruch auf Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne des § 4 BGG oder § 6 Abs. 3 BGG vorsehen. Als Beispiel für eine solche Vorschrift kann § 554 BGB angeführt

⁶⁹⁰ Welti, DÖV, 2013, S. 795; (S. 798).

⁶⁹¹ Ebd.

⁶⁹² Vgl. für weitergehende Informationen auch Theben/Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreiheit, Rz. 20 f.

⁶⁹³ Theben/Carstens, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Barrierefreiheit, Rz. 50.

⁶⁹⁴ BVerfG v. 10.10.2014, BvR 856/13.

werden, der für Mietverhältnisse die Zustimmungspflicht des Vermieters zur Reduzierung baulicher Barrieren regelt.

2.5.4.1.2 Schlichtungsverfahren

Neben der Klagemöglichkeit besteht für den Menschen mit Behinderungen auch die freiwillige Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren gemäß § 16 BGG durchzuführen, wenn die Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 S. 1 BGG erfüllt sind. Vorteile, die vom Schlichtungsverfahren ausgehen, sind die Vertraulichkeit (§ 16 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 BGG), die Gewährleistung barrierefreier Kommunikation (§ 16 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 BGG), das Hinwirken auf eine gütliche Einigung als oberstes Ziel (§ 16 Abs. 5 BGG) sowie die Kostenfreiheit (§ 16 Abs. 6 BGG).

2.5.4.1.3 Gesetzliche Prozessstandschaft

Eine weitere Möglichkeit der Wahrnehmung fremder Rechte im Falle der Verletzung von Rechten zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist das vom Gesetzgeber des BGG bereits im Jahr 2002 vorgesehene Instrument der Vertretungsbefugnis im verwaltungs- oder sozialrechtlichen Verfahren.

Grund für die Einführung der Vertretungsbefugnisse war das Interesse der Menschen mit Behinderungen, vor allem solche Prozessvertretungen zu beauftragen, die im Hinblick auf ihre jeweilige Problemstellung besondere Sach- und Rechtskenntnisse aufweisen.⁶⁹⁵ Eben diese Kenntnisse werden vor allem von den Verbänden, bei denen häufig selbst Betroffene arbeiten und die Sicht- und Denkweise sowie die Bedürfnisse der Mitglieder besser einordnen können, zur Verfügung gestellt und ergänzt durch den Austausch mit anderen Betroffenen.⁶⁹⁶ Daher wurde in § 14 BGG (damals noch § 12 BGG a.F.) die Möglichkeit zur Vertretungsbefugnis in verwaltungs- oder sozialrechtlichen Verfahren aufgenommen. § 12 BGG a.F. wurde in § 14 BGG mit Novellierung des BGG im Jahr 2016 umgewandelt und nur begrifflich, nicht jedoch vom Sinn her, verändert. Satz 1 des § 14 BGG wurde mit Wirkung vom 14. Juli 2018 durch Art. 3 des Gesetzes zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen erneut geändert und an die Richtlinie (EU) 2016/2102 angepasst.

§ 14 BGG führt nach dem Vorbild des § 85 SGB IX (damals § 63 SGB IX a.F.) die gesetzliche Prozessstandschaft anerkannter Verbände nach § 15 Abs. 3 BGG ein.⁶⁹⁷ Unter der gesetzlichen Prozessstandschaft wird die Ermächtigung verstanden, ein fremdes Recht im eigenen Namen geltend zu machen, wobei sich die Ermächtigung unmittelbar aus dem Gesetz ergibt.⁶⁹⁸ Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft war mit Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG bereits im Jahr 2000 die Beteiligung von Verbänden, Organisationen oder anderen juristischen Personen im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung zur Durchsetzung von in der Richtlinie verankerten Ansprüchen vorgesehen. Die Normierung der Prozessstandschaft im BGG sorgte folglich für die Transformation besagter Richtlinie ins nationale Recht.

2.5.4.1.3.1 Unterschiede zur „echten“ Verbandsklage

Sie stellt eine weitere Form des kollektiven Rechtsschutzes dar. Die gesetzliche Prozessstandschaft aus § 14 BGG unterscheidet sich von der „echten“ Verbandsklage dadurch, dass die Verbandsklage

⁶⁹⁵ BT-Drs. 14/7420, S. 30.

⁶⁹⁶ Ebd.

⁶⁹⁷ Ebd.; Dau in Dau/Düwell/Joussen/Luik, SGB IX, LPK-SGB IX, 2022, § 14 BGG Rz. 2.

⁶⁹⁸ Weth, in: Musielak/Voit, ZPO, 2022, § 51 Rz. 19.

beschränkt ist auf die enumerativ aufgeführten Fälle (§ 15 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 bis 3 BGG) sowie ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich (§ 15 Abs. 2 BGG) und darüber hinaus nur bei Streitigkeiten mit allgemeiner Bedeutung (§ 15 Abs. 2 S. 2 BGG) zum Einsatz kommt, wobei sich die allgemeine Bedeutung an § 15 Abs. 2 S. 3 BGG orientiert. Zudem ist die Verbandsklage, wie bereits erläutert wurde, auf die Feststellungsklage beschränkt und bedarf eines Vorverfahrens (§ 15 Abs. 2 S. 4 BGG). Sie ist vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des Grundsatzes des Individualrechtsschutzes im Ergebnis subsidiär gegenüber dem Individualklagerecht von Menschen mit Behinderungen.

2.5.4.1.3.2 Voraussetzungen der Prozessstandschaft

Um zur Anwendung zu gelangen, muss zunächst ein Mensch mit Behinderungen betroffen sein. Der Begriff der Behinderung ergibt sich dabei aus der Legaldefinition des § 3 BGG. Darüber hinaus muss dieser Mensch einerseits in seinen Rechten aus § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BGG (§§ 7 Abs. 1, 8 Abs. 1, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 2, 12a BGG) betroffen sein. Dabei ist zu beachten, dass die aufgeführten Vorschriften des § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BGG abschließend sind. Andererseits (bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen nach § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BGG) muss gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BGG ein Verstoß gegen bundesrechtliche Regelungen, die einen Anspruch auf Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne des § 4 BGG oder auf Verwendung von Gebärdensprache oder anderen Kommunikationshilfen im Sinne des § 6 Abs. 3 BGG vorsehen, gegeben sein.

Die Verletzung eines Rechts des Menschen mit Behinderungen muss zumindest möglich erscheinen und wird durch das Gericht im Verfahren festgestellt werden.⁶⁹⁹ Für die Richtigkeit dieser Sichtweise spricht zudem die in § 54 Abs. 1 S. 2 SGG verwendete Formulierung, nach der der Kläger behaupten muss, durch den von der Verwaltung erlassenen Bescheid beschwert zu sein.

2.5.4.1.3.3 Einwilligungserfordernis

Sollten diese Voraussetzungen vorliegen, können die Betroffenen oder an ihrer Stelle die vonseiten des BMAS anerkannten Verbände (§ 15 Abs. 3 BGG) Rechtsschutz beantragen, wenn die Einwilligung der klageberechtigten Person vorliegt.

Für die Einwilligung ist in § 14 BGG keine Form vorgeschrieben. Die Einwilligung sollte, da für eine Prozessvertretung die Schriftform der Vollmacht vorgeschrieben ist (§ 67 Abs. 6 VwGO, § 73 Abs. 6 S. 1 SGG), aus Gründen der Rechtssicherheit ebenfalls schriftlich erfolgen.⁷⁰⁰ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Verband bei Vorliegen aller Voraussetzungen an die Einwilligung dieselben Handlungsmöglichkeiten (bezogen auf das Verfahren) hat wie der Mensch mit Behinderungen.⁷⁰¹ In diesem Zusammenhang ist vor allem zu beachten, dass ein Mensch mit (kognitiven oder psychischen) Behinderungen unter Umständen nicht geschäftsfähig sein und damit nicht rechtswirksam einwilligen kann (§ 105 Abs. 1 BGB), weshalb letztlich der gesetzliche Vertreter heranzuziehen ist.⁷⁰² Sollte die wirksame Einwilligung dem Verband durch den Menschen mit Behinderungen oder seinen gesetzlichen Vertreter im weiteren Verlauf entzogen werden, ist die Klagebefugnis vonseiten des Verbandes nicht mehr gegeben.⁷⁰³ Eine weitere nicht in § 14 BGG

⁶⁹⁹ Kossens, in: Kossens/Von der Heide/Maaß, SGB IX, 2015, § 63 Rz. 5.

⁷⁰⁰ Diese Ansicht ebenfalls befürwortend: Jousen, in: Dau/Düwell/Jousen/Luik, SGB IX, 2022, § 85 Rz. 12; Kossens, in: Kossens/Von der Heide/Maaß, SGB IX, 2015, § 63 Rz. 2.

⁷⁰¹ Jousen, in: Dau/Düwell/Jousen/Luik, SGB IX, 2022, § 85 Rz. 13.

⁷⁰² Vgl. für weitergehende Informationen Beetz, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Geschäftsfähigkeit, Rz. 4 ff.

⁷⁰³ Jousen, in: Dau/Düwell/Jousen/Luik, SGB IX, 2022, § 85 Rz. 12; Kossens, in: Kossens/Von der Heide/Maaß, SGB IX, 2015, § 63 Rz. 2.

aufgeführte Vorgabe ist, dass der Verband nicht selbst am Verfahren beteiligt ist, um mögliche Kollisionen widerstreitender Interessen zu vermeiden.⁷⁰⁴

2.5.4.1.3.4 Ergebnis bei Vorliegen der Voraussetzungen

Nach Erfüllung sämtlicher aufgeführter Voraussetzungen können die Verbände Rechtsschutz für den Menschen mit Behinderungen im eigenen Namen beantragen.

Zuständig für individualrechtliche Streitigkeiten kann sowohl die Verwaltungs- als auch die Sozialgerichtsbarkeit sein.⁷⁰⁵ Die Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit bestimmt sich dabei nach § 51 Abs. 1 Nrn. 1-6a SGG und die der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach § 40 VwGO.⁷⁰⁶ Selbst wenn die Individualklage in der Sozialgerichtsbarkeit durch anerkannte Verbände im Rahmen der gesetzlichen Prozessstandschaft durchgeführt wird, gilt der Grundsatz der Kostenfreiheit des Verfahrens gemäß § 183 SGG.⁷⁰⁷ Dies stellt einen weiteren Unterschied zur Verbandsklage dar, bei der gemäß § 197a Abs. 1 SGG auch im sozialgerichtlichen Verfahren Kosten entstehen.⁷⁰⁸

2.5.4.1.3.5 Vertretungsbefugnis im Hinblick auf verbandliche Satzungen

Verbandliche Satzungen, die regelmäßig Antworten auf die Fragen liefern ob und wenn ja zu welchen Themen vor welchem Gericht beraten werden darf, sind grundsätzlich von gesetzlichen Regelungen zur Vertretungsbefugnis zu trennen. So kann bspw. die verbandliche Satzung normieren, dass ausschließlich Vertretungen vor den Sozialgerichten und damit keine Vertretungen vor den Verwaltungsgerichten wahrgenommen werden dürfen. Dies ist für die verbandlichen Prozessvertreterinnen und -vertreter grundsätzlich bindend. In Interviews mit zu Verbandsklagen und zur Prozessstandschaft berechtigten Verbänden wurde ausgeführt, dass die eigene Satzung keine Verbandsklagen und keine Prozessstandschaften vor dem Verwaltungsgericht bzw. außerhalb des Sozialrechts zulasse. Eine Überprüfung dieser Aussage würde eine satzungsrechtliche Analyse zahlreicher Verbandssatzungen auf Bundes- und Landesebene erfordern, die hier nicht geleistet werden konnte.

Nach § 7 Abs. 1 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) sind Verbänden nur Rechtsdienstleistungen erlaubt, die dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich entsprechen. Würden Verbandssatzungen die Verbandsklage und die Prozessstandschaft bei Verwaltungsgerichten tatsächlich ausschließen, wären sie danach auch nach dem RDG unzulässig.

Inwieweit die Bedenken in Bezug auf die Satzungen zutreffen, kann nicht abschließend geklärt werden. Jedenfalls läge es in der Hand der Verbände, die Satzungen entsprechend zu fassen.

2.5.4.1.3.6 Postulationsfähigkeit der Verbände bei Verwaltungsgerichten

Im Zusammenhang damit steht die Frage, ob die zur Prozessstandschaft und Verbandsklage berechtigten Verbände vor dem jeweiligen Gericht als Verbände postulationsfähig sind oder ob sie ggf. anwaltliche Vertretung beauftragen müssten. Bei Verbänden, die vor den Sozialgerichten auf der Basis der Regelung in § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 SGG auftreten, besteht die Vermutung, dass das Fehlen einer entsprechenden Regelung in der Verwaltungsgerichtsordnung das Auftreten des verbandlichen

⁷⁰⁴ Jousen, in: Dau/Düwell/Jousen/Luik, SGB IX, 2022, § 85 Rz. 11.

⁷⁰⁵ Hava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 307.

⁷⁰⁶ Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 307.

⁷⁰⁷ Zur Kostenprivilegierung des Prozessstandschafters allgemein Schmidt in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 2020, § 183 Rz. 6b.

⁷⁰⁸ Zu den Kosten einer Verbandsklage beispielhaft Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, Anlage: Gerichtskosten Verbandsklage.

Rechtsschutzpersonals als solches bei den Verwaltungsgerichten unmöglich mache. Allerdings enthält auch § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 VwGO die Postulationsfähigkeit für Vereinigungen, deren satzungsgemäße Aufgaben die gemeinschaftliche Interessenvertretung, die Beratung und Vertretung der Leistungsempfänger nach dem sozialen Entschädigungsrecht oder der Menschen mit Behinderungen wesentlich umfassen und die unter Berücksichtigung von Art und Umfang ihrer Tätigkeit sowie ihres Mitgliederkreises die Gewähr für eine sachkundige Prozessvertretung bieten, für ihre Mitglieder in Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit im Zusammenhang stehenden Angelegenheiten. Fraglich wäre, ob Klagen nach dem BGG als „damit im Zusammenhang stehende Angelegenheiten“ eingestuft werden könnten. Aus §§ 14, 15 BGG und dem systematischen Zusammenhang könnte geschlossen werden, dass es sich bei den Verbandsklagen und Prozessstandschaften nach dem BGG um solche Angelegenheiten handelt. Ob eine Klärung der Frage bei den Verwaltungsgerichten versucht worden ist, konnte nicht ermittelt werden.

Würden die geäußerten Bedenken zutreffen, müssten die Verbände ggf. einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin beauftragen; dies könnte auch eine Person aus dem eigenen Rechtsschutz mit Syndikuszulassung sein. Verhindert würden Prozessstandschaften und Verbandsklagen somit nicht.

2.5.4.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Im Rahmen der ersten Evaluation des BGG wurde festgestellt, dass das Instrument der gesetzlichen Prozessstandschaft in der Praxis keine Rolle spielte und somit sehr weit hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückblieb. Die Gründe dafür sind vielfältig und überschneiden sich mit den vorhergehenden Ausführungen zur Verbandsklage.

Vor diesem Hintergrund ist auffällig, dass der Gesetzgeber lediglich einige Änderungen im Wortlaut, ansonsten aber keine weitergehenden Änderungen der Norm zur Steigerung der Relevanz vorgenommen hat.

2.5.4.3 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

2.5.4.3.1 Rezeption von § 14 BGG in der Rechtsprechung

Nach einer Recherche im juristischen Informationsportal juris kam es seit der Novellierung des BGG im Jahr 2016 und der Anpassung an die Richtlinie 2016/2102 im Jahr 2018 weiterhin zu keiner Entscheidung, die im Wege der gesetzlichen Prozessstandschaft nach § 14 BGG ergangen wäre. Allerdings findet sich ein aktuelles Verfahren, in welchem ein schwerbehinderter Kläger einen Anspruch auf Ergreifen geeigneter Maßnahmen zur Herstellung des Zugangs zu einem Bezirksamt geltend macht.⁷⁰⁹ Die Klage des Klägers wurde mit der Begründung abgewiesen, dass ein solcher Anspruch nicht aus § 10 Abs. 2 Gemeindeordnung i.V.m. § 6 Abs. 1 des BW L-BGG sowie Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG folgt. Die Berufung des Klägers wurde von dem Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg nicht zugelassen.⁷¹⁰

2.5.4.3.2 Rezeption von § 14 BGG in der Literatur

Es sind ferner keine Kommentierungen oder anderweitige in der Literatur erschienene Ansichten bekannt, in denen auf § 14 BGG Bezug genommen worden wäre.

⁷⁰⁹ VG Stuttgart v. 12.08.2021, 7 K 476/20.

⁷¹⁰ VGH Baden-Württemberg v. 10.02.2022, 1 S 3107/21.

2.6 Institutionelle Unterstützung

2.6.1 Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG)

2.6.1.1 Regelungsinhalt

Mit der Novellierung des BGG im Jahr 2016⁷¹¹ wurde die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG) errichtet. Angesiedelt ist diese bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See in Berlin (§ 13 Abs. 1 BGG). Der Gesetzgeber begründet die Anbindung mit dem besonderen Platz, den die DRV Knappschaft-Bahn-See als Verbund aus gesetzlicher Rentenversicherung, Renten-Zusatzversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung mit einem eigenen medizinischen Netz in der Sozialversicherung, der bundesweiten Präsenz sowie der vorhandenen Kompetenz in der qualitäts- und serviceorientierten Beratung und Unterstützung von Bürgerinnen und Bürger, hat.⁷¹²

Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit ist die zentrale Anlaufstelle der Träger der öffentlichen Gewalt bezüglich Fragen der Barrierefreiheit (§ 13 Abs. 2 BGG). Daneben berät sie auf Anfrage auch die übrigen öffentlichen Stellen des Bundes, Wirtschaft, Verbände und Zivilgesellschaft (§ 13 Abs. 2 S. 2 BGG). Weitere Aufgaben der Bundesfachstelle sind in § 13 Abs. 2 S. 3 BGG normiert. Diese umfassen die Bereitstellung, Bündelung und Weiterentwicklung von unterstützenden Informationen zur Herstellung von Barrierefreiheit. Hierzu zählen Anwendungsmaterialien wie beispielsweise Checklisten oder auch Textbausteine für die Ausschreibung und Entwicklung elektronischer Verfahren (E-Akte). Daneben werden Beteiligte von der Bundesfachstelle bei Zielvereinbarungen nach § 5 BGG im Rahmen der verfügbaren finanziellen und personellen Kapazitäten beispielsweise durch Leitfäden unterstützt. Weiterhin baut die Bundesfachstelle ein Netzwerk mit bereits bestehenden Einrichtungen und Initiativen des Bundes, der Länder, Verbände, Wirtschaft und anderer Institutionen auf und arbeitet mit diesem zusammen. Hierdurch sollen Kompetenzen gebündelt, Schnittstellen genutzt und Handlungs- und Informationsbedarfe besser identifiziert sowie Lösungsmöglichkeiten herausgearbeitet werden.⁷¹³ Hinzukommt die Begleitung von Forschungsvorhaben zu Themen der Barrierefreiheit, um auf identifizierte Wissenslücken zu reagieren sowie die Datenlage zu verbessern. Schließlich soll die Bundesfachstelle durch Öffentlichkeitsarbeit auch dazu beitragen, das Thema Barrierefreiheit auf allen Ebenen zu vergegenwärtigen und somit die Bewusstseinsbildung zu fördern. Die Durchführung der Aufgaben der Bundesfachstelle steht unter Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (§ 13 Abs. 4 BGG).⁷¹⁴

Aufgrund ihrer Funktion als zentrale Anlaufstelle berät und unterstützt die Bundesfachstelle die Behörden, ihre Aufgaben in eigener Verantwortung barrierefrei und unter Beachtung der Belange von Menschen mit Behinderungen zu erfüllen. Hiermit soll sie aktiv und konkret zur Verbesserung der Barrierefreiheit der öffentlichen Verwaltung beitragen. Die Fachstelle wird von einem Expertenkreis beraten, dem mehrheitlich Vertreterinnen und Vertreter der Verbände von Menschen mit Behinderungen angehören (§ 13 Abs. 2 S. 4 BGG). Dieser begleitet die Arbeit der Bundesfachstelle und kann auf Themen, Probleme, Fragestellungen, Bedarfe oder Forschungsfragen hinweisen.⁷¹⁵

Bei der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit ist eine Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik eingerichtet (§ 13 Abs. 3 BGG). Anlass hierfür ist Art. 8 Abs. 1, 4 der Richtlinie

⁷¹¹ Durch Art. 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts v. 19.07.2016.

⁷¹² BT-Drs. 18/7824, S. 40; Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 13 BGG Rz. 1.

⁷¹³ Ebd.: S. 41.

⁷¹⁴ Ebd.: S. 42.

⁷¹⁵ Ebd.

(EU) 2016/2102, der eine periodische Überwachung sowie die Berichterstattung an die Kommission vorsieht. Dabei übernimmt die Überwachungsstelle ihre Aufgaben als fachlich von den sonstigen Aufgaben der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit unabhängige, sachverständige Stelle. Ihre Tätigkeiten liegen darin, die Umsetzung barrierefreier Websites und mobiler Anwendungen öffentlicher Stellen zu überwachen, diese zu beraten, die nach § 12c erfolgenden Berichte auszuwerten⁷¹⁶ sowie die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG bei Bedarf zu unterstützen und den Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission nach Artikel 8 Abs. 4 bis 6 der Richtlinie (EU) 2016/2102 vorzubereiten.⁷¹⁷

2.6.1.2 Gesetzgeberische Zielsetzung durch die Novellierung 2016

Mit der Regelung des § 13 BGG wurde eine Empfehlung des Abschlussberichts zur Evaluation des BGG⁷¹⁸ umgesetzt.⁷¹⁹ Nach dieser Empfehlung, die auch von Verbänden der Menschen mit Behinderungen begrüßt wurde⁷²⁰, sollte zur Unterstützung der Implementierung des BGG und der Bewusstseinsbildung die erforderliche soziale, medizinische, technische und rechtliche Fachkompetenz in einer Agentur zur Verfügung gestellt werden, die den Verbänden, Behörden und Unternehmen zur Ausübung ihrer Rechte und Erfüllung ihrer Pflichten bezüglich der Barrierefreiheit zur Verfügung steht.

Nach Auffassung des Gesetzgebers besteht für Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Umsetzung des bereits geltenden Rechts und neuer Regelungen im BGG Beratungs- und Unterstützungsbedarf zur tatsächlichen Herstellung von Barrierefreiheit in zahlreichen Bereichen. Mit der Einführung der Bundesfachstelle sollen insbesondere die durch das BGG Verpflichteten unterstützt werden. Die Bundesfachstelle soll hierdurch zu einer Verbesserung der gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft beitragen.⁷²¹

2.6.1.3 Umsetzung der Ziele

Ob durch die Einführung der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit die Implementierung des BGG hinreichend unterstützt wird und die Empfehlung des Evaluationsberichtes umfänglich umgesetzt wurde, ist zu untersuchen.

Kritisiert wurde von Behindertenverbänden im Gesetzgebungsverfahren die fehlende Unabhängigkeit durch die Anbindung an die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See. Präferiert wurde, wie im ersten Evaluationsbericht⁷²² vorgeschlagen, die Errichtung einer Agentur in Form einer unabhängigen Stiftung oder Anstalt, die von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen gemeinsam getragen und kontrolliert wird.⁷²³ Weiterhin bemängelt wurde die fehlende strukturelle Anbindung an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die Monitoring-Stelle für die UN-BRK beim Deutschen Institut für Menschenrechte sowie an den Beauftragten für die Belange von Menschen mit

⁷¹⁶ Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 13 BGG Rz. 6.

⁷¹⁷ BT-Drs. 19/2072, S. 31; Winkler, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 2020, § 13 BGG Rz. 7 f.

⁷¹⁸ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 505.

⁷¹⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 40.

⁷²⁰ Ebd.; siehe z. B. A-Drs. 18(11)599, S. 9.

⁷²¹ BT-Drs. 18/7824, S. 40.

⁷²² Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 505.

⁷²³ A-Drs. 18(11)599, S. 20; A-Drs. 18(11)599, S. 55; A-Drs. 18(11)599, S. 60.

Behinderungen.⁷²⁴ Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Bundesfachstelle und den genannten Institutionen wurde auch im ersten Evaluationsbericht angeregt.⁷²⁵

Die zu dieser Evaluation geführten Interviews belegen, dass ein Austausch größtenteils stattfindet, jedoch weiterhin Verbesserungspotenzial besteht. Verbesserungen bezüglich des Koordinierungsbedarfs könnten erzielt werden, indem der Aufgabenkatalog des § 13 Abs. 2 BGG so ergänzt wird, dass die Bundesfachstelle die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG, den Beauftragten der Bundesregierung nach § 17 BGG und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach § 25 AGG unterstützt.⁷²⁶

Es besteht weiterer Änderungsbedarf hinsichtlich der festgelegten Aufgaben in § 13 Abs. 2 BGG. Das Aufgabenspektrum der Bundesfachstelle umfasst zwar die Begleitung von Forschungsvorhaben zur Herstellung von Barrierefreiheit, allerdings genügt dies nicht. Um nicht nur auf bereits identifizierte Wissenslücken zu reagieren, sondern selbst Defizite zu ermitteln, ist die Initiierung und Durchführung von Forschungsvorhaben ratsam. Verdeutlicht wird der bestehende Forschungsbedarf in verschiedenen Bereichen zur Herstellung von Barrierefreiheit im vorliegenden Evaluationsbericht, so beispielsweise bezüglich der Leichten Sprache oder der Landesbauordnungen. Angeregt wurde dies bereits im Gesetzgebungsverfahren⁷²⁷. Zu begrüßen wäre daher eine entsprechende Ergänzung in § 13 Abs. 2 Nr. 5 BGG um die Worte „Initiierung“ und „Durchführung“.

Zudem wird die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit regelmäßig in der Politik zur Beratung hinzugezogen. Zu erwägen wäre die Ergänzung um die Tätigkeit „Politikberatung“ im Aufgabenkatalog des § 13 Abs. 2 BGG. Dies würde zugleich die Rolle der Bundesfachstelle stärken.

Der Jahresreport 2020⁷²⁸, in dem die Bundesfachstelle über ihre Tätigkeit berichtet, belegt, dass die Kontaktaufnahme im Vergleich zum Vorjahr um 19% gestiegen ist. Die meisten Kontaktaufnahmen erfolgten aus der Zivilgesellschaft (180) und von Bundesbehörden (157). Es folgten Kontaktaufnahmen aus der Wirtschaft (115), den Ländern (91) und zuletzt von Behindertenverbänden (5).⁷²⁹ Die geringe Kontaktaufnahme seitens Behindertenverbänden zeigt sich ebenfalls in der Auswertung der quantitativen Befragungen von Menschen mit Behinderungen in Behindertenverbänden. Zwar kennt die Mehrheit des genannten Personenkreises die Bundesfachstelle, allerdings besteht selten Kontakt zu ihr. Gleiches bestätigen die Interviews mit Behindertenverbänden. Hierbei wurde erwähnt, dass im Rahmen der Verbandsarbeit eher Verweisungen an die Website der Bundesfachstelle zur Informationsgewinnung erfolgen. Möglicherweise lässt sich dies darauf zurückführen, dass die Bundesfachstelle nicht von der großen Mehrheit der befragten Menschen mit Behinderungen als relevante Anlaufstelle zur Verbesserung der Barrierefreiheit wahrgenommen wird (siehe Abbildung 79).

Bezüglich der Landesfachstellen für Barrierefreiheit geht aus der Auswertung der Interviews mit Behindertenverbänden hervor, dass Landesfachstellen eher unbekannt sind und mit diesen nicht kooperiert wird. Gleiches verdeutlicht auch die Auswertung der Befragung von Schwerbehindertenvertretungen, die darlegt, dass nur 1% der Befragten mit einer Landesfachstelle zusammenarbeiten (siehe Abbildung 86). Zu berücksichtigen ist, dass Landesfachstellen für Barrierefreiheit bislang erst in Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und

⁷²⁴ Ebd.

⁷²⁵ Welte et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 505.

⁷²⁶ A-Drs. 18(11)599, S. 41.

⁷²⁷ A-Drs. 18(11)599, S. 34; A-Drs. 18(11)599, S. 110; BT-Drs. 18/7874, S. 4.

⁷²⁸ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Jahresreport 2020.

⁷²⁹ Ebd.: S. 21 f.

Thüringen vorhanden sind.⁷³⁰ Zu empfehlen ist, Landesfachstellen in allen Bundesländern zu errichten sowie deren Tätigkeit zu popularisieren.

Angesichts der steigenden Anzahl an Kontaktaufnahmen wird der Beratungsbedarf rund um das Thema Barrierefreiheit ersichtlich. Dem könnte mit Schulungsmaßnahmen entgegengewirkt werden. Die Ergebnisse der quantitativen Befragungen belegen, dass bei rund 80% der Mitarbeiter in Bundesbehörden und knapp 70% der Schwerbehindertenvertretungen keine Schulungen zum Thema Barrierefreiheit angeboten wurden (siehe Abbildung 89 und Abbildung 90). Schulungsmaßnahmen sollten jedoch nicht nur auf Bundesebene angeboten werden, sondern auch in privaten Unternehmen. Der eingeschränkte Anwendungsbereich auf Träger der öffentlichen Gewalt (siehe Abschnitt 2.4.1.4) wird auch im Rahmen der durchgeführten Interviews kritisiert. Eine Möglichkeit der Umsetzung wäre die Aufnahme der Durchführung von Schulungsmaßnahmen zu Themen der Barrierefreiheit im Aufgabenkatalog des § 13 Abs. 2 BGG.

Um zureichende Schulungsmaßnahmen anbieten zu können ist eine personelle Aufstockung der Bundesfachstelle erforderlich. Für eine Aufstockung der personellen Ressourcen wurde auch im Rahmen der durchgeführten Interviews plädiert. Diese ist zudem im Hinblick auf den Koalitionsvertrag 2021-2025 erforderlich, der den Ausbau der Beratungsarbeit der Bundesfachstelle vorsieht.⁷³¹

Der UN-Fachausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen über die erste Staatenprüfung Deutschlands 2015 die unzureichende Umsetzung der Vorschriften bezüglich der Zugänglichkeit kritisiert und empfohlen, wirksame Maßnahmen einzuführen, wie beispielsweise Überwachungsmechanismen, um die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen auszubauen.⁷³² Das Land Berlin hat in einem Arbeitsentwurf zur Überarbeitung seines Behindertengleichstellungsgesetzes angeregt, dass die Senatsverwaltungen für ihren Zuständigkeitsbereich eine Koordinierungs- und Kompetenzstelle bestimmen, die u. a. unterstützend und beratend in allen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, tätig werden. Vorgeschlagen wurde im Rahmen eines Interviews, in Anlehnung an die zuvor genannte Regelung, das BGG dahingehend zu ergänzen, dass in jeder obersten Bundesbehörde eine Kompetenz- und Koordinierungsstelle eingerichtet wird, die sich darum kümmert, dass bei der Erfüllung der in die Zuständigkeit der Behörde fallenden Aufgaben die aus dem BGG und anderen Rechtsvorschriften sich ergebenden Verpflichtungen zur Barrierefreiheit eingehalten und umgesetzt werden. Hiermit könnte der Empfehlung des UN-Fachausschusses nachgekommen werden. Es besteht Forschungsbedarf, ob die Errichtung von Kompetenz- und Koordinierungsstellen aller Ministerien auf Bundesebene zielführend sein kann.

2.6.1.4 Rezeption der Norm

2.6.1.4.1 Rezeption der Norm in Rechtsprechung und Literatur

§ 13 BGG wurde weder in der Rechtsprechung noch seitens der Literatur thematisiert.

2.6.1.4.2 Jahresreport 2020 der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

Im Jahresreport 2020 wurde festgehalten, dass es bei der Bundesfachstelle im Jahr 2020 insgesamt 548 Kontaktaufnahmen gab, womit ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr (462) festzustellen ist.⁷³³

⁷³⁰ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Beratung in Bundesländern, 2022.

⁷³¹ BReg, Koalitionsvertrag, 2021, Z. 2584 f.

⁷³² CRPD/C/DEU/CO/1, 2015, Nr. 21, 22a.

⁷³³ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Jahresreport 2020, S. 21 f.

Häufigster Anlass zur Kontaktaufnahme war die Erstberatung: Von den 548 Kontaktaufnahmen waren 487 Erstberatungsanfragen. Der Beratungsbedarf bestätigt sich darin, dass die Erstbefragungsanfragen zum Vorjahr um 22% gestiegen sind.⁷³⁴ An zweiter Stelle folgten Beratung und Unterstützung (209).⁷³⁵

Auffällig ist der thematische Gestaltungsbereich der Erstberatungsanfragen. Die meisten Anfragen betrafen den Bereich Informationstechnik (306). Deren Zahl stieg im Vergleich zum Vorjahr um 64% an. An zweiter Stelle folgen Anfragen aus dem Bereich Gebäude (79), deren Zahl im Vergleich zum Vorjahr abgenommen hat.⁷³⁶

Die Tätigkeit der Bundesfachstelle wurde zudem verstärkt von der Corona-Pandemie beeinflusst. Eine bedeutende Rolle spielten hierbei Kommunikation und digitale Barrierefreiheit. Mithilfe unterschiedlicher Aktionen, wie beispielsweise der Newsletter-Sonderausgabe zum Thema Corona und der Beratung bezüglich der Realisierung von Live-Übersetzungen in Gebärdensprache bei Pressekonferenzen, wurde erreicht, dass über relevante Bereiche der Politik und Medienlandschaft barrierefrei berichtet wird.⁷³⁷

2.6.2 Bundesbeauftragter oder Bundesbeauftragte (§§ 17,18 BGG)

2.6.2.1 Anliegen und Regelungsinhalt der Normen

Eine beauftragte Person der Bundesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen gibt es bereits seit 1980. Zunächst wurde dieses Amt durch Kabinettsentscheidung, erstmals vom 16.12.1980, eingerichtet. Auch die Bestellung des zweiten und dritten Bundesbeauftragten erfolgten 1982 und 1998 per Regierungsbeschluss.⁷³⁸ Seit 2002 findet sich die Rechtsgrundlage für das Amt im BGG. Seit 2016 ist die Rechtsgrundlage im fünften Abschnitt in den §§ 17 und 18 BGG zu finden.

2.6.2.1.1 Amt der oder des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§ 17 BGG)

Gemäß § 17 Abs. 1 BGG bestellt die Bundesregierung eine Beauftragte oder einen Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Das Amt wird als Ehrenamt geführt und es hat keine hoheitliche Verwaltungskompetenz. Vielmehr dient es der politischen Geltendmachung der Interessen von Menschen mit Behinderungen.⁷³⁹

§ 17 Abs. 2 BGG sieht vor, dass eine Ausstattung mit der zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln vorzusehen ist. Organisatorisch ist die bzw. der Bundesbeauftragte beim BMAS angesiedelt und hat dort einen Arbeitsstab, bestehend aus derzeit 20 Personen. Fachlich verantwortlich ist die beauftragte Person allerdings nur gegenüber dem Bundeskabinetts.⁷⁴⁰ Der Tätigkeitsbereich beschränkt sich daher auch nicht auf Anliegen des BMAS, sondern die oder der Beauftragte wird ressortübergreifend tätig.

Das Amt endet nach § 17 Abs.3 BGG mit dem Zusammentreten des neuen Bundestages. Daher muss mit jeder neuen Legislaturperiode die oder der Beauftragte neu benannt werden. Eine

⁷³⁴ Ebd.: S. 22 f.

⁷³⁵ Ebd.: S. 24.

⁷³⁶ Ebd.: S. 26.

⁷³⁷ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Jahresreport 2020, S. 11 f.

⁷³⁸ BT-Drs. 14/7420, S. 20.

⁷³⁹ Ebd.: S. 30; Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 2; Ritz/ Hlava/ Ramm, in: Fuchs/ Ritz/ Rosenow, SGB IX, 2021, § 17 BGG Rz. 3.

⁷⁴⁰ Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 3.

Wiederbenennung ist dabei möglich und es ist keine Begrenzung der Amtszeit vorgesehen. Weiterhin ist eine Entlassung aus dem Amt ohne Angaben von Gründen möglich.⁷⁴¹

2.6.2.1.2 Aufgabe und Befugnisse (§ 18 BGG)

Gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 BGG ist es Aufgabe der beauftragten Person, darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird. Hierdurch „soll das zentrale Anliegen von Gleichberechtigung im Rahmen einer Gesamtschau auf Bundesebene“ gewährleistet werden.⁷⁴² In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der Hinwirkungspflicht ist die beauftragte Person frei.⁷⁴³ § 18 Abs. 1 BGG setzt insoweit nur den Aufgabenrahmen. Zudem ist vom Aufgabenbereich der beauftragten Person gemäß § 18 Abs. 1 S. 2 BGG explizit auch umfasst, dass diese sich dafür einsetzt, unterschiedliche Lebensbedingungen von Frauen und Männern mit Behinderung Berücksichtigung zu verschaffen und geschlechtsspezifische Benachteiligungen zu beseitigen. Dies entspricht dem Leitprinzip des § 2 Abs. 1 BGG.⁷⁴⁴

§ 18 Abs. 2 BGG regelt die Zusammenarbeit mit den Bundesministerien. Demnach ist die beauftragte Person bei allen Gesetzes-, Verordnungs- oder sonstigen wichtigen Vorhaben zu beteiligen, die die Belange und Interessen von Menschen mit Behinderungen berührt. Bekräftigung findet diese Vorstellung der Zusammenarbeit auch in den Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.⁷⁴⁵ Gemäß § 21 Abs. 1 GGO sind die dort benannten Beauftragten der Bundesregierung bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen. Gleiches gilt gemäß § 45 Abs. 3 S. 1 GGO bei Vorlagen von Gesetzesentwürfen, soweit Aufgaben nach § 21 GGO betroffen sind. Weiterhin sieht § 21 Abs. 2 GGO vor, dass die beauftragten Personen die Bundesministerien umgekehrt auch frühzeitig in Angelegenheiten von grundsätzlich politischer Bedeutung informieren, soweit Aufgaben der Bundesministerien betroffen sind. Eine entsprechende Verpflichtung der bzw. des Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen wird vom BGG nicht benannt, insofern erfolgt hier durch die GGO eine Konkretisierung des Aufgabenbereichs.

Nach § 18 Abs. 3 BGG sind alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes verpflichtet, die beauftragte Person bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren. Die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten bleiben unberührt.

Die in § 18 Abs. 2 und 3 BGG beschriebenen Befugnisse zeigen, dass die beauftragte Person eine Vermittlungsfunktion zwischen Menschen mit Behinderungen und staatlichen Stellen hat.⁷⁴⁶ Sie wirkt insbesondere auch daran mit, die Behindertenpolitik der Bundesregierung transparent zu gestalten und so die Akzeptanz dafür zu erhöhen.⁷⁴⁷ Der Tätigkeitsumfang wird auf der Internetseite des Behindertenbeauftragten bereits durch die Überschriften „Politische und soziale Rahmenbedingungen mitgestalten“ und „Informieren – beraten – Öffentlichkeitsarbeit leisten – Inklusionsgedanken verbreiten“ sehr anschaulich dargestellt.⁷⁴⁸ Die oder der Beauftragte ist die

⁷⁴¹ BT-Drs. 14/7420, S. 30.

⁷⁴² Ebd.: S. 31; Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 9.

⁷⁴³ Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 10.

⁷⁴⁴ BT-Drs. 14/7420, S. 23.

⁷⁴⁵ Dabei geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass Absatz 2 die bereits in § 21 GGO enthaltene Regelung zur Beteiligung der beauftragten Person konkretisiert, BT-Drs. 14/7420, S. 31.

⁷⁴⁶ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/ Ritz/ Rosenow, SGB IX, 2021, § 18 BGG Rz. 3; Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 10.

⁷⁴⁷ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/ Ritz/ Rosenow, SGB IX, 2021, § 18 BGG Rz. 3.

⁷⁴⁸ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Gesetzliche Aufgabe, 2022.

zentrale Ansprechperson für behindertenpolitische Fragen sowohl für die Politik als auch für Menschen mit Behinderungen.

Allerdings ist ihr oder sein Tätigkeitsbereich begrenzt. So ist die beauftragte Person nicht befugt, Weisungen gegenüber Behörden und anderen Stellen zu erteilen. Weiterhin darf sie keine rechtliche Einzelfallprüfung vornehmen und keine Rechtsberatung vornehmen. Allenfalls kann sie zu diesem Zweck an andere Stellen wie die Schlichtungsstelle gemäß § 16 BGG verweisen. Zudem ist die oder der Beauftragte der Bundesregierung nur für Angelegenheiten zuständig, die sich auf bundesrechtliche Vorschriften beziehen. Basiert eine Angelegenheit auf landesrechtlichen oder kommunalen Vorschriften, sind i.d.R. die Landesbeauftragten oder die örtlichen Behindertenbeauftragten zuständig.

Seit 2008 ist die beauftragte Person gleichzeitig für die Staatliche Koordinierungsstelle nach Artikel 33 Abs. 1 Hs. 2 UN-BRK verantwortlich. Die Koordinierungsstelle hat insbesondere die Aufgabe, die Zivilgesellschaft und dabei besonders Menschen mit Behinderungen in den Umsetzungsprozess der UN-BRK einzubinden. Sie bildet eine Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und staatlicher Ebene. Durch Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung nimmt die beauftragte Person eine Multiplikatorenfunktion auf den verschiedenen Ebenen wahr.⁷⁴⁹ Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wurde ein Inklusionsbeirat eingerichtet, der von drei Fachausschüssen zu verschiedenen Themenbereichen (Barrierefreiheit, Kommunikation und Medien sowie Freiheits- und Schutzrechte) unterstützt wird.⁷⁵⁰

2.6.2.1.3 Regelungen auf Landesebene

In allen Bundesländern, außer in Mecklenburg-Vorpommern, gibt es mittlerweile Landesbehindertenbeauftragte. Die Aufgaben der einzelnen Landesbehindertenbeauftragten sind in den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen geregelt und enthalten zum Teil detailliertere Beschreibungen der Aufgaben und Befugnisse der beauftragten Person.

In Mecklenburg-Vorpommern werden die Aufgaben eines Behindertenbeauftragten vom Bürgerbeauftragten wahrgenommen, dessen Amt in Art. 36 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern verankert ist und in §§ 5 bis 9 des Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz (PetBüG M-V) näher konkretisiert wird.

Bei den Landesbeauftragten handelt es sich überwiegend um Regierungsbeauftragte. In einigen Bundesländern (Bremen, § 23 Abs. 1 BremBGG; Saarland, § 18 SBGG; Schleswig-Holstein, § 4 LBGG SH und Thüringen, § 16 Abs. 1 ThürGIG) werden sie vom Parlament bestellt. In Hamburg wird der Senatskoordinator oder die Senatskoordinatorin für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen von der Bürgerschaft gewählt und sodann vom Senat bestellt (§ 14 Abs. 1 HmbBGG). Weiterhin gibt es Unterschiede in Bezug auf den Amtssitz und die organisatorische Anbindung der Regierungsbeauftragten. Während diese in manchen Ländern an das Sozialministerium angebinden sind, gibt es auch vereinzelt Länder, in denen sie an das Staatsministerium oder die Staatskanzlei angegliedert sind. In Sachsen wurde das Amt des Behindertenbeauftragten durch das Sächsische Inklusionsgesetz bei der Sächsischen Staatskanzlei angesiedelt (§ 12 Abs. 1 S. 1 SächsInklusG). Zuvor war das Amt formal dem Sozialministerium zugeordnet.

⁷⁴⁹ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Die Staatliche Koordinierungsstelle, 2022, S. 7; Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 12.

⁷⁵⁰ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Die Staatliche Koordinierungsstelle, 2022, S. 8 f.; BMAS, Nationaler Aktionsplan, 2011, S. 282; Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 13 f.; Hlava/ Ramm, in: Fuchs/ Ritz/ Rosenow, SGB IX, 2021, § 18 BGG Rz. 4.

Darüber hinaus gibt es z.T. auch kommunale Behindertenbeauftragte, die die politischen Interessen von Menschen mit Behinderungen in Gemeinden, Städten und Kreisen vertreten. Regelungen zu kommunalen Behindertenbeauftragten finden sich in einigen Landesbehindertengleichstellungsgesetzen (z. B. in Art. 19 BayBGG, § 12 Abs. 3 Nr. 2 SächsInklusG, § 22 ThürGIG) allerdings nicht in allen. Teilweise sind kommunale Behindertenbeauftragte auch in den Gemeindeordnungen der Länder vorgesehen.⁷⁵¹ Nicht alle kommunalen Behindertenbeauftragten üben ihr Amt als Hauptamt aus oder verfügen über eine auskömmliche sachliche oder personelle Ausstattung, um eine entsprechende Beratung vor Ort regelhaft sicherzustellen oder um sich ausreichend zu vernetzen. Die örtlich gefundenen Lösungen sind demnach sehr unterschiedlich und spiegeln die Unterschiede der kommunalpolitischen Landschaft wider.⁷⁵²

2.6.2.2 Gesetzgeberische Zielsetzung durch die Novellierung 2016

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19.07.2016 änderte sich die Amtsbezeichnung ab dem 27.07.2016 von „Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen“ in „Beauftragte(r) für die Belange von Menschen mit Behinderungen“.⁷⁵³ Damit wurde eine Anpassung an die Formulierung der UN-BRK vorgenommen.⁷⁵⁴ Die ehemaligen §§ 14, 15 wurden darüber hinaus inhaltsgleich in §§ 17, 18 unter dem Abschnitt 5 Beauftragte oder Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen gefasst.

Eine Aufgabenerweiterung sollte mit der Gesetzesänderung nicht vorgenommen werden. Demnach war mit der Novellierung auch keine darüber hinausgehende Zielsetzung verbunden. Um das Amt mit mehr Verantwortung bei der Umsetzung des BGG auszustatten, wurde bei der beauftragten Person die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG angesiedelt.⁷⁵⁵

2.6.2.3 Rezeption der Norm in der Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

Die Regelungen in den §§ 17 und 18 BGG haben bisher nur sehr vereinzelt Eingang in die Literatur gefunden. Vorwiegend handelt es sich dabei um Kommentarliteratur.⁷⁵⁶ Ferner ist nur eine Gerichtsentscheidung bekannt, in der auf §§ 17, 18 BGG eingegangen wurde.⁷⁵⁷

Aufschlussreich waren insbesondere die im Rahmen der Evaluation geführten Interviews mit Verbänden, Landesbehindertenbeauftragten und Institutionen. Hier wurde durchweg betont, dass der derzeitige Beauftragte, Jürgen Dusel, einen sehr wichtigen Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK und des BGG leiste. Dies deckt sich im Übrigen mit den Ergebnissen der quantitativen Befragungen, nach denen der beauftragten Person ein starker Einfluss auf die Umsetzung des BGG zugesprochen wird. Nicht zuletzt aufgrund der zuvor beschriebenen Aufgabenbegrenzung haben nur wenige der befragten Schwerbehindertenvertretungen oder Behördenmitarbeitenden bereits unmittelbar mit der beauftragten Person zusammengearbeitet und sehen hier Verbesserungsbedarfe (siehe Abschnitt 3.7.3).

⁷⁵¹ Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter, Rz. 8.

⁷⁵² Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation, Handbuch, 2000, S. 20 ff.

⁷⁵³ BT-Drs. 18/7824, S. 16, 45.

⁷⁵⁴ Dau, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 2022, § 18 BGG Rz. 3.

⁷⁵⁵ Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, § 18 BGG Rz. 4; Welti et al., Evaluation des BGG, 2014, S. 491.

⁷⁵⁶ Beyerlein, DF-Beitrag D14-2021; Palsherm, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Behindertenbeauftragter; Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021, §§ 17, 18 BGG; Dau, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, SGB IX, 2022, §§ 17, 18 BGG; Winkler, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 2020, §§ 17, 18 BGG.

⁷⁵⁷ VG Bremen v. 01.06.2017, 5 K 1124/16.

2.6.2.3.1 Rechtliche Aufwertung des Amtes

Jedoch wurde in den Interviews auch hervorgehoben, dass das Amt des Behindertenbeauftragten rechtlich aufgewertet werden müsse. Dies könnte zum einen durch die rechtsverbindliche frühzeitige Beteiligung bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, soweit diese Fragen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen behandeln oder berühren, erreicht werden, wie sie auch gemäß § 21 Abs. 1 und § 45 Abs. 3 S. 1 GGO allgemein für alle Beauftragten der Bundesregierung vorgesehen ist.

§ 18 Abs. 2 BGG regelt nur, dass die Bundesministerien die beauftragte Person bei den o.g. Vorhaben zu beteiligen haben und nicht, wann die Beteiligung zu erfolgen hat. Auf Landesebene ist eine Verpflichtung zur frühzeitigen Beteiligung bei Gesetzgebungs-, Verordnungs- und weiteren Vorhaben in § 14 Abs. 2 BbgBGG, § 14 Abs. 3 L-BGG BW, Art. 18 Abs. 3 Nr. 1 lit. d BayBGG, § 14 Abs. 2 S. 1 HmbBGG, § 14 Abs. 3 NBGG, § 12 Abs. 4 S. 1 SächsInklusG sowie in § 22 S. 1 BGG LSA geregelt. Gemäß § 12 Abs. 3 S. 1 BGG NRW haben die Ministerien die oder den Landesbeauftragten bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben sowie bei der Erarbeitung von Verwaltungsvorschriften des Landes rechtzeitig vor einer Kabinettsfassung anzuhören. Eine vergleichbare Regelung beinhalten § 18 Abs. 3 S. 1 HessBGG sowie § 15 Abs. 6 S. 1 LIG RP.

Die Verpflichtung zur „frühzeitigen“ Beteiligung sollte daher in § 18 Abs. 2 BGG ergänzt und näher konkretisiert werden. Eine Beteiligung erst zum Zeitpunkt der Ressortabstimmung wird in einem Interview als zu spät bewertet. Die Beteiligung sollte daher nach Möglichkeit bereits vor Erstellung des ersten Entwurfs erfolgen, was im Übrigen auch für die Verbände von Menschen mit Behinderungen gilt.⁷⁵⁸

Zum anderen wäre es sinnvoll, die Verbindlichkeit des von der beauftragten Person Vorgebrachten zu stärken. Bisher bleibt die Nichtberücksichtigung durch die Ressorts folgenlos, was auch das VG Bremen in einer Entscheidung bzgl. der Rechtmäßigkeit der SpFV bestätigte. Demnach folge aus der unterlassenen Beteiligung der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen nicht die formelle Rechtswidrigkeit der angegriffenen Verordnung. Dass der Gesetzgeber einer unterlassenen Beteiligung so weitreichende Konsequenzen beimessen wollte, lasse sich weder dem Wortlaut des § 18 Abs. 2 BGG noch der Gesetzesbegründung entnehmen.⁷⁵⁹ Die Kammer äußerte vielmehr die Auffassung, dass eine etwaige Verletzung des Beteiligungsrechts der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung nur von dieser selbst geltend gemacht werden kann.⁷⁶⁰

Eine weitere Aufwertung des Amtes könnte daher erreicht werden, indem in § 18 BGG verankert wird, dass der Vortrag der beauftragten Person berücksichtigt werden muss und zudem ein Begründungserfordernis bei Abweichungen verankert wird. In dem Zusammenhang kann an § 11 Abs. 3 S. 2 NBGG angeknüpft werden. Danach sind der oder dem Landesbeauftragten die Gründe in geeigneter Weise mitzuteilen, wenn ihre oder seine Vorschläge oder Anregungen nicht berücksichtigt werden.

In der Vergangenheit wurde zudem die institutionelle Anbindung der beauftragten Person aufgrund der Querschnittsaufgabe diskutiert. Die Monitoring-Stelle UN-BRK fordert die Ansiedelung des Behindertenbeauftragten beim Kanzleramt, um ein klares Zeichen der Bundesregierung für ein ressortübergreifendes Disability Mainstreaming und den Willen zur Umsetzung der UN-BRK zu

⁷⁵⁸ So auch Dr. Martin Danner bei der Podiumsdiskussion „Teil oder Nicht-Teil? Inklusion in Gegenwart und Zukunft“ bei der Veranstaltung des Deutschen Behindertenrats zum Welttag der Menschen mit Behinderungen am 3.12.2021, Janßen et al., DF-Beitrag D6-2022, S. 5.

⁷⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 14/7240, S. 31 zur inhaltsgleichen Vorgängernorm des § 15 Abs. 2 BGG a.F.

⁷⁶⁰ VG Bremen v. 01.06.2017, 5 K 1124/16, Rz. 24.

setzen.⁷⁶¹ Die Angliederung der oder des Behindertenbeauftragten an das Kanzleramt als zentrales Exekutivorgan wurde auch in einigen Interviews im Rahmen der BGG-Evaluation befürwortet. In einem Interview wurde die Erfahrung geäußert, dass auf Landesebene durch die Angliederung an die Staatskanzlei bzw. das Staatsministerium eine bessere Wahrnehmung des Amtes durch die anderen Ressorts erfolge. In den Ländern existieren unterschiedliche Modelle. In vielen Ländern ist das Amt des oder der Behindertenbeauftragten an das Sozialministerium angegliedert. Hinsichtlich der unterschiedlichen Modelle der Anbindung besteht ein Bedarf an vergleichender Forschung.

Neben der Frage der Anbindung des Amtes wäre eine Benennung der Tätigkeit als ressortübergreifend und weisungsfrei, wie etwa im brandenburgischen BGG in § 13 S. 4 geregelt, in § 18 BGG sinnvoll.⁷⁶² Diese Klarstellung im BGG würde das Amt rechtlich aufwerten und gleichzeitig betonen, dass das Amt und die damit verbundenen Aufgaben ein Querschnittsthema vertreten und dem BMAS nur organisatorisch zuzuordnen sind.

Die beauftragte Person kann nach jetziger Gesetzeslage jederzeit ohne Grund aus dem Amt entlassen werden. Hier sollte der Schutzraum zugunsten der beauftragten Person ausgeweitet werden. Eine Entlassung sollte demnach nur mit Begründung und unter Berücksichtigung einer entsprechenden Frist erfolgen dürfen. Dies würde nicht nur das Amt aufwerten, sondern auch eine geregelte Übergabe des Amtes gesetzlich festschreiben. Auch in diesem Zusammenhang können exemplarisch Regelungen zu den Landesbeauftragten herangezogen werden. In einigen Bundesländern wie Bayern, Hessen und Sachsen ist beispielsweise geregelt, dass die beauftragte Person nur abberufen werden kann, wenn dies bei entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Amtsenthebung von Richtern auf Lebenszeit gerechtfertigt ist.⁷⁶³ In Thüringen kann der oder die Beauftragte vom Landtag nur mit einer Zweidrittelmehrheit abberufen werden, § 17 Abs. 1 S. 1 ThürGIG. Des Weiteren könnte die Einführung einer Übergangsfrist sinnvoll sein, mit der festgelegt wird, dass der oder die bisherige Beauftragte die Aufgaben bis zur Berufung einer oder eines neuen Beauftragten kommissarisch wahrnimmt, vgl. § 11 Abs. 1 S. 3 BGG NRW.

2.6.2.3.2 Klagerecht des Beauftragten/ Einrichtung des Amtes eines Behindertenanwalts

Bei der Veranstaltung zum Welttag der Menschen mit Behinderungen des Deutschen Behindertenrats (DBR) 2021 sowie in einigen der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde angeregt, dass der oder die Behindertenbeauftragte ein eigenes Klagerecht erhalten sollte, da einzelne Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände häufig zögern, ihre Rechte durchzusetzen und zu nutzen. In einigen Bundesländern hat die beauftragte Person zumindest das Recht, festgestellte Verstöße gegen Rechte von Menschen mit Behinderungen, insbesondere Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot gegenüber dem Träger der öffentlichen Gewalt oder gegenüber dem zuständigen Senatsmitglied, zu beanstanden.⁷⁶⁴

Denkbar wäre es zudem, das Amt der bzw. des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen mit den Befugnissen des Behindertenanwalts – der vergleichbaren Stelle in Österreich – auszustatten. Der Behindertenanwalt ist in Österreich gemäß § 13c Abs. 1 S. 1 und 2 Bundesbehindertengesetz (BBG) für die Beratung und Unterstützung von Personen zuständig, die sich im Sinne des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes (BGStG) oder der §§ 7a bis 7q des Behinderteneinstellungsgesetzes (BEinstG) in der jeweils geltenden Fassung, diskriminiert fühlen. Er

⁷⁶¹ DIMR, Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode, 2021, S. 3.

⁷⁶² Vgl. auch § 13 S. 4 BbgBGG, § 13 Abs. 1 S. 2 L-BGG BW, § 20 Abs. 4 BGG LSA, § 12 Abs. 1 S. 4 SächsInklusG, § 15 Abs. 1 S. 3 LIG RP, § 18 Abs. 1 S. 2 HessBGG, § 23 Abs. 3 BremBGG, § 22 Abs. 3 LGBG, Art. 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BayBGG, § 13 Abs. 1 S. 2 NBGG und § 14 Abs. 1 S. 1 HmbBGG.

⁷⁶³ Art. 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BayBGG, § 18 Abs. 1 S. 3 HessBGG, § 12 Abs. 1 S. 5 SächsInklusG.

⁷⁶⁴ § 23 Abs. 5 LGBG, § 24 Abs. 7 BremBGG, § 20 Abs. 3 ThürGIG.

kann zu diesem Zweck Sprechstunden und Sprechtage im gesamten Bundesgebiet abhalten. Weiterhin hat der Behindertenanwalt gemäß § 13c Abs. 3 BBG die Befugnis, Verbandsklagen im Sinne des § 13 BGStG einzubringen.

2.6.2.3.3 Stärkung der Kooperation mit anderen Stellen

In regelmäßigen Abständen findet ein Austausch zwischen dem Beauftragten der Bundesregierung und den Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen statt. Aus dem Treffen am 15. Oktober 2021 sind die „Dresdner Positionen“⁷⁶⁵ hervorgegangen, mit denen Forderungen an die Bundesregierung in der 20. Legislaturperiode gestellt wurden, die z.T. auch Einzug in den Koalitionsvertrag gehalten haben. Die Koordination der Beauftragten des Bundes und der Länder sollte als Teil der Aufgabe in § 18 Abs. 1 BGG verankert werden, um die besondere Verantwortung der oder des Bundesbeauftragten im Mehrebenensystem hervorzuheben. Um die Kooperation zwischen den Beauftragten weiter zu verbessern, sollte zusätzlich ein ständiges Sekretariat eingerichtet werden.

Weiterhin ist auch die Kooperation mit den Vertreterinnen und Vertretern für die Belange von Menschen mit Behinderungen auf europäischer Ebene von Bedeutung. Der im November 2020 durchgeführte „European Inclusion Summit“, bei dem mit den europäischen Behindertenbeauftragten sowie Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft über Inklusion und Teilhabe in Europa diskutiert wurde⁷⁶⁶, sollte ebenfalls regelmäßig stattfinden, um einen Austausch über behindertenspezifische Themen auf europäischer Ebene zu ermöglichen und die Behindertenpolitik auf EU-Ebene voranzutreiben. Daher sollte in § 18 Abs. 1 BGG auch die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Stellen in der EU und ihren Mitgliedstaaten als Aufgabe aufgenommen werden.

2.6.3 Förderung der Partizipation (§ 19 BGG)

2.6.3.1 Anliegen und Regelungsinhalt

In § 19 BGG wird seit dem BGG-Weiterentwicklungsgesetz die finanzielle Förderung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen geregelt. Gemäß § 19 BGG fördert der Bund im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Maßnahmen von Organisationen, die die Voraussetzungen des § 15 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 bis 5 BGG erfüllen, zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten. Mit der Einführung dieser Norm folgte der Gesetzgeber keiner expliziten Empfehlung der ersten Evaluation. Vielmehr ging es dabei um die Umsetzung der UN-BRK und des damaligen Koalitionsvertrags.

Die Verbände müssen die Voraussetzungen des § 15 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 bis 5 BGG erfüllen, damit eine Förderung in Betracht kommt. Es ist allerdings nicht erforderlich, dass das BMAS die Anerkennung nach § 15 Abs. 3 S. 1 BGG erteilt hat.

Die Verbände haben keinen Rechtsanspruch auf Förderung. Dies zeigt der Passus „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“.

Die konkreten Voraussetzungen für eine Förderung wurden vom BMAS in der am 26.10.2016 verabschiedeten Förderrichtlinie festgelegt. Diese ist in insgesamt neun Abschnitte untergliedert, die dem vom BMF aufgestellten Grundsätzen für die Gliederung und den Inhalt von Förderrichtlinien

⁷⁶⁵ Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern, Dresdner Positionen, 2021.

⁷⁶⁶ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, European Inclusion Summit, 2020.

entsprechen.⁷⁶⁷ Im ersten Abschnitt (Punkt 1) wird zunächst der Zweck der Zuwendung erläutert. Unter Punkt 2 werden ferner die Rechtsgrundlagen für die Bewilligung der Mittel dargestellt. Danach gewährt der Bund nach § 19 BGG und nach Maßgabe dieser Richtlinie, der §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV), der Allgemeinen Nebenbestimmung für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Zuwendungen. Gemäß Punkt 2 S. 3 der Förderrichtlinie entscheidet das BMAS aufgrund seines pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

Unter Punkt 3 wird der Gegenstand der Förderung umschrieben. Danach werden Maßnahmen gefördert, die die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Organisationen von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: Organisationen) zur Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten auf Bundesebene verbessern. Umfasst sein können Maßnahmen zur Förderung von Kompetenzaufbau: Empowerment und Capacity-Building (lit. a), Nachwuchsförderung (lit. b), Struktur- und Starthilfe, Organisationsentwicklung, Fortbildung (lit. c), Behinderungsspezifische Hilfsmittel und Nachteilsausgleiche (lit. d), Leistungen für Assistenz (lit. e) sowie sonstige Maßnahmen (lit. f).

Unter Punkt 4 werden die antragsberechtigten Organisationen (Zuwendungsempfänger) und unter Punkt 5 ferner die konkreten Zuwendungsvoraussetzungen beschrieben. Liegen mehr förderungswürdige Anträge vor, als Haushaltsmittel zu Verfügung stehen, sollen gemäß Punkt 5 S. 3 der Richtlinie insbesondere Maßnahmen gefördert werden, die auf die Nachhaltigkeit der behindertenpolitischen Arbeit der betreffenden Organisation wie z. B. auf den Aufbau hauptamtlicher Strukturen, auf die Nachwuchsförderung der betreffenden Organisation oder auf die offenkundig notwendigen Nachteilsausgleiche (wie z. B. Assistenzleistungen) abzielen. Die Förderung soll gemäß Punkt 5 auf S. 4 der Richtlinie ausdrücklich die Vielfalt von Behinderungen widerspiegeln.

Unter Punkt 6 der Richtlinie werden Art und Umfang sowie die Höhe der Zuwendungen geregelt.

Unter Punkt 7 wird zudem das Antrags- und Bewilligungsverfahren geregelt. Eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang der unter lit. b dargestellte Beirat. Gemäß Punkt 7 lit. b S. 1 beruft das BMAS für die Dauer von vier Jahren in einen Beirat bis zu 15 Personen, die die Organisationen von Menschen mit Behinderungen vertreten. Diesem Beirat obliegt gemäß Punkt 7 lit. b S. 5 und 6 die Aufgabe, zu den eingegangenen Anträgen Förderempfehlungen abzugeben. Er gibt Anregungen für die Auswahl der durch die Richtlinie zu fördernden Projekte. Das BMAS entscheidet dann gemäß Punkt 7 lit. b der Förderrichtlinie unter Einbeziehung des Votums des Beirats und nach Vorliegen der zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen über die Gewährung der Zuwendung im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens und der verfügbaren Haushaltsmittel.

Unter Punkt 8 der Förderrichtlinie werden schließlich sonstige Zuwendungsbestimmungen, u. a. auch zu Verwendungsnachweisen, und unter Punkt 9 das Inkrafttreten der Richtlinie geregelt.

Der Beirat setzt sich aktuell aus 15 Mitgliedern zusammen. Er hat sich eine eigene Verfahrensordnung gegeben. Der Beirat tagt in der Regel zweimal im Jahr. Anträge auf Mittel zur Förderung der Partizipation sind spätestens sechs Wochen vor der Sitzung des Beirats beim BMAS einzureichen.⁷⁶⁸ Der Beirat stimmt nach einer eingehenden Beratung der Anträge über die Förderempfehlungen ab.

⁷⁶⁷ Rossi, in: Gröpl, BHO, 2019, § 44, Rz. 20.

⁷⁶⁸ BMAS, Förderungen Interessenvertretung, 2016.

2.6.3.2 Gesetzgeberische Zielsetzung der Änderungen durch die Novellierung 2016

Das gesetzgeberische Ziel ist, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an politischen Entscheidungsprozessen zu fördern. Durch § 19 BGG wurde eine finanzielle Förderung von Verbänden von Menschen mit Behinderungen eingeführt, um die Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und politischen Entscheidungsprozessen zu verbessern.⁷⁶⁹ Weiteres Ziel des Gesetzgebers ist die Stärkung der Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen von Politik und Gesellschaft. Durch die finanzielle Unterstützung sollen besonders kleinere Verbände, die sich für die Belange von Menschen mit Behinderung einsetzen, die Möglichkeit bekommen, im fachpolitischen Diskurs mitzuwirken. Dabei sollen insbesondere Selbstvertretungsorganisationen gefördert werden, aber auch Organisationen, die zur Stärkung der Selbstvertretung beitragen.⁷⁷⁰

Als weiteres Ziel der gesetzlichen Verankerung des Partizipationsfonds nannte der Gesetzgeber die Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK und des damaligen Koalitionsvertrages.⁷⁷¹ Gemäß Art. 29 lit. b UN-BRK sollen die Vertragsstaaten aktiv ein Umfeld fördern, in dem Menschen mit Behinderung gleichberechtigt an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können. Weiterhin sollen gemäß Artikel 4 Abs. 3 UN-BRK Verbände von Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten beteiligt werden. Die Möglichkeit der Beteiligung soll durch den Ausbau der finanziellen Ressourcen gestärkt werden.

2.6.3.3 Rezeption der Norm in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur

Bisher war § 19 BGG nicht Gegenstand veröffentlichter Gerichtsentscheidungen. Auch in der Literatur wurde die Vorschrift bisher nur vereinzelt aufgegriffen.⁷⁷²

Eine politikwissenschaftliche Untersuchung von Grigoryan hat ergeben, dass die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen noch nicht in allen Bereichen hinreichend sichergestellt ist. Die politische Teilhabe begrenzt sich oftmals auf Politikbereiche, von denen Menschen mit Behinderungen direkt betroffen sind (z. B. Assistenzleistungen).⁷⁷³ In Politikbereichen, die Menschen mit Behinderungen nur mittelbar betreffen (z. B. Bildung), ist Partizipation noch nicht hinreichend gewährleistet.⁷⁷⁴ Laut Grigoryan reichen die Mittel aus dem Partizipationsfonds nicht aus, um die Partizipation an legislativen und administrativen Prozessen der Bundesregierung und erst recht in kooperativ von Bund und Ländern gestalteten Bereichen von Politik und Gesetzgebung wie der Bildungspolitik zu gewährleisten.⁷⁷⁵

Wichtige Erkenntnisse ergeben sich aus den im Rahmen der Evaluation durchgeführten qualitativen Interviews. Aus der Mehrheit der Interviews ergibt sich, dass der Partizipationsfonds sowie die Zusammensetzung des Beirats, in dem auch Betroffenenverbände vertreten sind, positiv bewertet wird. Insgesamt habe sich die Teilhabe der Verbände in den letzten fünf Jahren stark verbessert. Jedoch sei der bürokratische Aufwand allein im Zusammenhang mit der Beantragung zu hoch.

⁷⁶⁹ BT-Drs. 18/7824, S. 45.

⁷⁷⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 45.

⁷⁷¹ Ebd.: S. 23.

⁷⁷² Welti, SuP 2016, S. 766; Welti, DF-Beitrag D41-2016; Grigoryan, DF-Beiträge D2 und D3-2021; Zumbansen, RdLH 2016, S. 6; Grigoryan, in: Ganner/Rieder/Voithofer/Welti, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021, S. 185.

⁷⁷³ Grigoryan, DF-Beitrag D2-2021, S. 5.

⁷⁷⁴ Ebd.; zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Beiräten, an Prozessen der Exekutiven und Legislativen ausführlich: Grigoryan, DF-Beitrag D3-2021.

⁷⁷⁵ Ebd.: S. 4.

Angemerkt wurde zudem, dass niemand beschäftigt werden darf, der bereits im Verband ist, was zu Befristungen und zahlreichen Einarbeitungen führt.

Als hoch problematisch wird darüber hinaus der extreme Prüfaufwand nach der Mittelvergabe bewertet. Verwaltungsabteilungen der Verbände können so bis zu vier bzw. fünf Jahre lang mit der nachgeschalteten Prüfung der Förderung beschäftigt sein. Die Prüfung, die durch die vom BMAS beauftragte Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (GSUB)⁷⁷⁶ erfolgt, ist sehr detailliert. Teilweise sehen die Verbände deshalb auch davon ab, die Mittel zu beantragen, da sich der hohe personelle und damit auch finanzielle Aufwand im Vergleich zum Ertrag nicht lohne. Gegebenenfalls sollte – wenn dies zuwendungsrechtlich möglich ist – über die Einführung von Pauschalen nachgedacht werden, damit nicht jede einzelne Leistung bzw. jedes einzelne Mittel im Nachhinein abgerechnet werden muss.

Gegenwärtig gibt es eine Anzahl größerer Verbände, die immer wieder die Mittel beantragen und diese auch bekommen. Kleineren Verbänden fehlt dagegen häufig das Know-how in Bezug auf die Antragstellung. Daher sollte auch über weitere Schulungsmaßnahmen nachgedacht werden.

In einem Interview wurde ausgeführt, dass die Mittel einen Kompetenzaufbau ermöglichen sollen, jedoch bereits bestimmte Kompetenzen erforderlich sind, um an die Mittel zu kommen. Die Verbände, die die Mittel am ehesten bräuchten, verfügen oft nicht über diese Kompetenzen. Somit profitieren oft diejenigen Verbände, die die Mittel eigentlich nicht so dringend bräuchten.

In einem weiteren Interview wurde angeregt, dass es im Beirat mehr Mitglieder mit psychischen Beeinträchtigungen und insbesondere mit Autismus geben sollte. Diese Gruppen von Menschen mit Behinderungen sind oft weniger effektiv organisiert als andere. Es gehen nur wenige Anträge von Verbänden von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen und Autismus ein. Die Komplexität der Anträge habe oft eine abschreckende Wirkung.

Zudem sei der Wirkungskreis des Partizipationsfonds schon dadurch, dass er auf die Bundesebene beschränkt ist und es nicht in allen Bundesländern ein entsprechendes Pendant gibt, stark eingeschränkt.

2.6.3.4 Änderungsvorschläge

2.6.3.4.1 Schulungsmaßnahmen zur Beantragung und Abrechnung der Mittel

In den durchgeführten Interviews wurde angemerkt, dass die Beantragung und Abrechnung der Mittel als sehr aufwändig wahrgenommen werden. Einige Verbände haben angegeben, aufgrund von zeitlichen und personellen Ressourcen keine Anträge zu stellen. Es wird empfohlen, interessierte Antragstellende verstärkt darüber aufzuklären, dass bei der Antragstellung auch Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Dies könnte durch barrierefreies Informationsmaterial erfolgen.

Es bestehen bereits Handlungsanleitungen zur Funktionsweise der Projektdatenbank ProDaBa, die den technischen Ablauf beschreiben. Bei Fragen zur Abrechnung der Fördermittel stehen, laut GSUB, deren Fachteam und Prüfteam per E-Mail, telefonisch und per Videokonferenz zur Verfügung.

⁷⁷⁶ Informationen sind auf der Website der GSUB abzurufen: Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub mbH) (2016): Bundesprogramm zur Förderung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten.

Weiterhin war ein Workshop zu abrechnungsspezifischen Fragen geplant und musste zu Beginn der Corona-Pandemie abgesagt werden. Es wird empfohlen, Workshops zur Antragstellung und zum Abrechnungsverfahren regelmäßig durchzuführen, um über diese Verfahren niederschwellig zu informieren.

2.6.3.4.2 Prüfungspraxis vereinfachen

Gemäß der derzeitigen Förderrichtlinie und den zuwendungsrechtlichen Vorschriften ist bei einer Förderung auf Ausgabenbasis im Verwendungsnachweis jede Ausgabe von Fördermitteln seitens der Geförderten durch die zahlungsbegründenden Unterlagen nachzuweisen. Bei der Vergabe von Aufträgen sind Vergabevermerke, Verträge und Zahlungsnachweise einzureichen. Im Rahmen der aktuellen Prüfungspraxis werden Stichproben von einem festgelegten Prozentsatz der abgerechneten Ausgaben gezogen. Zu diesen Belegen sind die erforderlichen Nachweise einzureichen. Es sollte geprüft werden, ob Vereinfachungen des Verfahrens im Rahmen der aktuellen Förderrichtlinie möglich sind oder ob diese ggf. zu ändern wäre, um ein weniger aufwändiges Prüfverfahren zu ermöglichen.

Beispielsweise wäre eine Festlegung einer Verwaltungs- und Sachkostenpauschale denkbar. Auf diese Weise wäre die Abrechnung von Kleinstbeträgen wie Büromaterial oder Telefonkosten nicht mehr erforderlich, da ein pauschaler Betrag abgerechnet werden könnte. Dies würde den Geförderten Verwaltungsaufwand ersparen. Eine vereinfachte Prüfungspraxis könnte – sofern zuwendungsrechtlich möglich – dazu beitragen, dass Anträge auch von einigen Verbänden gestellt werden, die bisher davon abgesehen haben. Daher wird empfohlen, alle Möglichkeiten zur Vereinfachung der Prüfungspraxis auszuschöpfen, um ein niederschwelliges Antrags- und Abrechnungsverfahren zu schaffen.

2.6.3.4.3 Informationen über den Partizipationsfonds in Leichter Sprache

Bisher sind keine Informationen über den Partizipationsfonds in Leichter Sprache vorhanden und daher wird empfohlen, Informationsmaterialien in Leichter Sprache über den Partizipationsfonds sowie das Antragsverfahren bereitzustellen.

2.6.3.4.4 Institutionelle Förderung

Aus vielen der durchgeführten Interviews geht hervor, dass eine institutionelle Förderung wünschenswert wäre, damit die Verbände finanzielle Planungssicherheit haben und das Thema politische Partizipation langfristig umsetzen können. Die Förderung des Partizipationsfonds ist derzeit auf Projektförderungen ausgelegt. Es obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers, die Forderungen der Verbände nach institutioneller Förderung in diesem Bereich umzusetzen oder auf andere Weise die gewünschte Planungssicherheit zu schaffen.

3. Sozialwissenschaftliche Evaluation: Wirkung des BGG aus unterschiedlichen Perspektiven

Im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Evaluation wurden quantitative Befragungen unterschiedlicher Akteursgruppen durchgeführt, um die Wirkung des BGG und insbesondere der Novellierungen seit 2016 aus verschiedenen Perspektiven beurteilen zu lassen. Befragt wurden Beschäftigte von Behörden, Mitglieder von Schwerbehindertenvertretungen, Menschen mit Behinderungen, die in Verbänden mitarbeiten sowie Rechtsschutzvertretungen. Im Bereich qualitativer Erhebungen wurden Interviews mit Landesbeauftragten für Inklusion, Verbänden von Menschen mit Behinderungen sowie von Institutionen wie Fachstellen für Barrierefreiheit geführt und ausgewertet. Vor diesen empirischen Erhebungen wurde zunächst der Informationsstand zur Auswirkung des BGG anhand von Dokumentenanalysen recherchiert und aufbereitet.

3.1 Dokumentenanalyse zur Wirkung des BGG

In einem ersten Schritt der sozialwissenschaftlich-empirischen Evaluation des BGG wurden verschiedene Arten von Dokumenten, in denen eine Bezugnahme auf das BGG vermutet werden könnte, daraufhin untersucht, ob und inwieweit eine solche Bezugnahme auch tatsächlich erfolgt ist. In diesem Rahmen wird der Diskurs zum Stand der Barrierefreiheit analysiert, wie er sich in vorliegenden Berichten der Bundesregierung, in parlamentarischen Dokumenten und in den Berichten nach dem BGG selbst widerspiegelt.

3.1.1 Relevanz des BGG in Berichten und Studien der Bundesregierung

Der im September 2021 veröffentlichte Dritte Teilhaberbericht der Bundesregierung⁷⁷⁷ nimmt an mehreren Stellen auf das BGG Bezug, um zu zentralen Fragen der Barrierefreiheit einzuleiten. Obwohl der Geltungsbereich des BGG sich unmittelbar auf die in § 1 Abs. 1a BGG genannten „Träger öffentlicher Gewalt“ beschränkt, werden somit seine grundlegenden Klärungen und Definitionen wie z. B. für die Bestimmung des Behinderungsbegriffs als Referenz herangezogen.

Im Einzelnen wird im Dritten Teilhaberbericht der Bundesregierung (2021) in den folgenden Kontexten auf das BGG Bezug genommen (jeweils mit Seitenangabe):

- Seite 23 Behinderungsbegriff (§ 3 BGG)
- Seite 348 Barrierefreiheit im öffentlichen Raum (§ 4 BGG)
- Seite 359 Mobilität (§ 8 BGG)
- Seite 365 angemessene Vorkehrungen (§ 7 Abs. 2 BGG)
- Seite 366 Barrierefreie Informationstechnik (§§ 12 - 12d BGG)
- Seite 367 Recht auf Kommunikationshilfen (§ 6 BGG)
- Seite 371 Verbandsklagerecht (§ 15 BGG)
- Seite 389 Kommunikation mit Trägern öffentlicher Gewalt (§ 9 BGG)
- Seite 401 Barrierefreiheit im öffentlichen Raum (§ 8 Abs. 5 BGG)
- Seite 744 Interessenvertretung (§§ 17, 18 BGG)
- Seite 748 Maßnahmen zur Stärkung der Teilhabe (§ 19 BGG).

⁷⁷⁷ Maetzel et al.; Dritter Teilhaberbericht, 2021.

Darüber hinaus wird auf den Seiten 402 und 406 die seinerzeit bevorstehende Evaluation des BGG erwähnt.

Anders verhält es sich mit dem Teilhabesurvey, den das BMAS im Jahr 2016 in Auftrag gegeben hat. Im 4. Zwischenbericht⁷⁷⁸ vom März 2021, mit dem die bisher umfassendste Veröffentlichung von Ergebnissen dieser Untersuchung vorliegt, findet das BGG keine Erwähnung. Zwar ist auch die Befragung ausführlich auf wahrgenommene Barrieren und mangelnde Barrierefreiheit eingegangen. Dies betrifft die Barrierefreiheit in Privathaushalten (S. 43 des 4. Zwischenberichts) ebenso wie die Barrieren im öffentlichen Raum und Verkehr (S. 45 des 4. Zwischenberichts), allerdings wird in diesem Zusammenhang nicht auf das BGG, sondern auf Artikel 9 UN-BRK Bezug genommen.

Dies ist wohl vor allem darauf zurückzuführen, dass der Teilhabesurvey als repräsentative Befragung von Menschen mit Behinderungen in der Bevölkerung auf deren Wahrnehmung von Barrieren ausgerichtet ist und nicht auf die Träger öffentlicher Gewalt fokussiert.

3.1.2 Bezugnahme auf das BGG in parlamentarischen Dokumenten: Datenauswertung der Bundestagsdrucksachen der 19. Legislaturperiode

Mit der im Folgenden dargestellten Datenauswertung der Bundestagsdrucksachen der 19. Legislaturperiode wurde untersucht, welche Wirkung das BGG auf die Gesetzgebung des Bundes im Sinne des Leitfadens zum Disability Mainstreaming hatte und wie dies dokumentiert ist.⁷⁷⁹

3.1.2.1 Methodik der Analyse

Die Analyse der Bundestagsdrucksachen basiert auf einer schlagwortgestützten Suche. Dieser Untersuchungsschritt fokussiert auf (finalen) Gesetzesentwürfen und geht dabei zweistufig vor. Zunächst wurde eine Liste mit 48 Schlagworten (s. Anhang 5.1) erstellt, um die Bandbreite der relevanten Begriffe von A (wie „Angemessene Vorkehrung“) bis Z (wie „Zugänglichkeit“ und „Zugangsbarrieren“) abzubilden. Dabei standen die zu sichtenden Bundestagsdrucksachen über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien des Deutschen Bundestags (DIP)⁷⁸⁰ in Form durchsuchbarer PDF-Dateien zur Verfügung. Auf dieser Grundlage ließ sich ermitteln, in wie vielen Gesetzesentwürfen das Thema Barrierefreiheit thematisiert wurde und in wie vielen nicht, obwohl es hätte thematisiert werden müssen. In einem zweiten Schritt wurde eine Auswahl von Drucksachen getroffen, die genauer analysiert wurde.

Im Zuge des ersten Schritts wurde auch berücksichtigt, dass Treffer von Begriffen, die allgemein und damit auch in einem anderen Kontext als dem des BGG und dem Thema Barrierefreiheit Verwendung finden können, später herausgefiltert werden müssen (bspw. „Barriere“ oder „Diskriminierung“). Die Filterung wurde durch die Mitarbeitenden des Forschungsprojekts unmittelbar im Zuge der Sichtung der Dokumente vorgenommen. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass sich kein „falscher“ Treffer wiederfinden würde. Dies war auch der Grund, wieso eine vollautomatische Suche nach den 48 festgelegten Begriffen nicht möglich gewesen ist. Softwareprogramme, die vollautomatisch sämtliche Dokumente nicht nur nach den 48 Schlagworten durchsuchen, sondern dabei auch die Bedeutung und den Kontext berücksichtigen, standen nicht zur Verfügung.

⁷⁷⁸ infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2021): Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - 4. Zwischenbericht, BMAS-Forschungsbericht 571, Bonn.

⁷⁷⁹ Diese Auswertung wurde (über die rechtswissenschaftliche Evaluation hinausgehend) von Mitarbeitenden der Universität Kassel durchgeführt.

⁷⁸⁰ Zugriff über: <https://dip.bundestag.de> (zuletzt abgerufen am 29.03.2022).

Weiterhin wurde, um die Untersuchung übersichtlicher und effizienter zu gestalten, eine Untergliederung der Dokumente vorgenommen. Dabei wurde die voreingestellte Aufteilung nach Drucksachentypen genutzt, die auf der Seite des DIP einsehbar ist. Dafür wurde die Funktion der „Erweiterten Suche“ genutzt. Hierfür wurde die 19. Wahlperiode ausgewählt und die Zahl der Dateien auf die 40.467 Dokumente der betreffenden Periode eingegrenzt. Anschließend wurde als Dokumentart „Bundestags-Drucksache“ ausgewählt. Diese 32.716 Dokumente wurden von dem Forschungsteam in acht Excel-Listen, die gleichnamig zu den Drucksachentypen waren, aufgeschlüsselt und untersucht. Dabei wurden die Spalten der Excel-Listen genutzt, um den Titel der Bundestagsdrucksache, den Link zur entsprechenden Datei, die Nummer der Drucksache sowie nachfolgend die 48 Schlagworte darzustellen. Die Zeilen beinhalten jeweils die entsprechenden Angaben zu den in den Spalten genutzten Überschriften.

Um die Dokumente sichten zu können, wurden sämtliche Dateien heruntergeladen, durchsucht, relevante Treffer farblich markiert und überprüft, bevor die Dateien mit Treffern weiter bearbeitet wurden. Entsprechende Vermerke zu jeder Datei wurden in die Excel-Listen eingetragen.

Neben den Gesetzen wurden auch die Drucksachentypen der Antworten, Berichte und Beschlussempfehlungen genauer betrachtet. Diese Dokumente wurden im ersten Schritt durch die Trefferliste näher eingegrenzt. Ausgehend von den in den Excel-Listen genannten Bundestagsdrucksachen wurde herausgearbeitet, welche Ressorts für die Typen der Antworten und Gesetze federführend und welche Ausschüsse für die Berichte und Beschlussempfehlungen zuständig waren.

3.1.2.2 Ergebnisse zur parlamentarischen Diskussion im Überblick

Die Gesamtheit von 11.988 Fragen und Anfragen machen 37% der untersuchten Dokumente aus (Tabelle 1). Davon weisen 632 Dokumente bzw. 5,3% einen relevanten Treffer auf, der eine Bezugnahme auf die mit dem BGG verbundenen Schlüsselbegriffe anzeigt.

Unter den 11.467 Antworten (35% der untersuchten Dokumente) weisen 356 Dokumente einen Bezug zu relevanten Schlüsselbegriffen auf, dies entspricht einer Quote von 3,1%. Von den insgesamt 3.561 Anträgen der Bundestagsdrucksachen der 19. Wahlperiode (11% der untersuchten Dokumente) weisen 135 Dokumente und damit 3,8% relevante Treffer auf.

Mit 219 von 3.429 Dokumenten (11% der untersuchten Dokumente) ist die Anzahl von relevanten Treffern bei den Berichten und Beschlussempfehlungen mit einer Trefferquote von 6,4% höher als bei den vorgenannten Drucksachentypen.

Tabelle 1: Zusammensetzung der Bundestagsdrucksachen nach Drucksachentyp

Dokumententyp	Anzahl	Anteil	Treffer	Quote
Fragen/ Anfragen	11.988	36,6%	632	5,3%
Antworten	11.467	35,1%	356	3,1%
Anträge	3.561	10,9%	135	3,8%
Berichte/ Beschlussempfehlungen	3.429	10,5%	219	6,4%
Unterrichtungen	1.096	3,4%	206	18,8%
Gesetze	871	2,7%	57	6,5%
Verordnungen	38	0,1%	1	2,6%
Sonstige	266	0,8%	0	0,0%
Insgesamt	32.716	100,0%	1.606	4,9%

Quelle: Aufschlüsselung der Bundestagsdrucksachen der 19. Wahlperiode nach Drucksachentyp und Anzahl. Abrufbar unter: https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?f.wahlperiode=19&f.typ=Dokument&f.herausgeber_dokumentart=Bundestag-Drucksache&rows=25 (zuletzt abgerufen am 29.03.2022).

Eine deutlich höhere Quote an relevanten Schlüsselwörtern weisen die Unterrichtungen auf, die rund 3% der untersuchten Dokumente ausmachen. Hier wiesen 206 von 1.096 Dokumenten relevante Schlüsselwörter auf, was einer hohen Trefferquote von 18,8% entspricht.

Von 871 in die Analyse einbezogenen Gesetzen wiesen 57 Dokumente relevante Treffer auf, das entspricht einer Quote von 6,5%. Unter 38 Verordnungen konnte nur ein Treffer hinsichtlich der geprüften Kriterien registriert werden (Quote 2,6%). In 266 sonstigen Dokumenten wurden keine der gesuchten Schlüsselwörter gefunden.

3.1.2.3 Vertiefende Auswertung nach Schlagworten

Im Rahmen einer spezifischen Auswertung wurden die herausgefilterten Dokumente auf die konkreten Nennungen der Begriffe der Schlagwortliste hin untersucht. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse der Datenauswertung dargestellt, die sich auf die Gesamtheit aller Drucksachentypen beziehen, die Dokumente mit relevanten Treffern aufweisen. Eine Auswertung nach Drucksachentyp unterbleibt wegen zu geringer Fallzahl.

Zunächst wurden im Rahmen der spezifischen Auswertung vier Gruppen von Schlagworten gebildet. Die erste Gruppe beinhaltet Stichwörter, die keine relevanten Treffer erzielen konnten. Demgegenüber stehen sowohl die zweite mit bis zu 100 und die dritte Gruppe mit bis zu 1.000 relevanten Treffern. Die vierte und letzte Gruppe enthält Stichwörter mit mehr als 1.000 relevanten Treffern.

Im Rahmen dieser Auswertung ist festzustellen, dass bei zwei von 48 Stichwörtern („Kommunikationshilfe“ und „taktile Kommunikation“) keinerlei relevante Treffer über die jeweiligen Drucksachentypen hinweg gefunden werden konnten.

Bei 18 Stichwörtern konnten weniger als 100 relevante Treffer festgestellt werden, dies sind (mit Nennung der Anzahl in Klammern):

„Behindertengleichstellungsgesetz“ (98), „Verbandsklagerecht“ (92), „CRPD“ (74), „Behindertenrechtskonvention“ (68), „Lernschwierigkeiten“ (68), „Leichte Sprache“ (62), „BITV“ (60), „Gebärdensprachdolmetscher“ (46), „Sinnesbehinderung“ (37), „geistige Behinderung“ (33), „Brailleschrift“ (27), „Assistenz“ (23), „Zugangshindernisse“ (15), „Selbstbestimmte Lebensführung“ (6), „Sprachbehinderung“ (5), „taubblind“ (5) sowie „Unabhängige Lebensführung“ und „Universelles Design“ (jeweils 3).

Sowohl die dritte und die vierte Gruppe enthalten mit jeweils 14 Stichworten bzw. jeweils ca. 30% von der Gesamtheit gleich viele Schlagworte. Zur dritten Gruppe gehören die folgenden Schlagworte (Anzahl der Nennung in Klammern):

„UN-BRK“ (910), „Barriere“ (752), „Hilfsmittel“ (582), „Assistenz“ (558), „BGG“ (482), „Bundesteilhabegesetz“ (412), „Zugänglichkeit“ (352), „Schlichtungsstelle“ (285), „Gebärdensprache“ (210), „Schlichtungsverfahren“ (174), „Verständlichkeit“ (165), „Grad der Behinderung“ (158), „Beauftragter“ (123) sowie „Zugangsbarrieren“ (108).

Zur vierten Gruppe mit jeweils über 1.000 relevanten Treffern gehören die folgenden Schlagworte (Anzahl der Nennung in Klammern):

„Zugang“ (7.803), „Menschen mit Behinderung“ (7.594), „Teilhabe“ (7.378), „Behinderung“ (5.462), „Diskriminierung“ (3.919), „Barrierefreiheit“ (3.785), „Einschränkung“ (3.101), „Zugänglich“ (2.860), „Ausgleich“ (1.737), „Inklusion“ (1.539), „Selbstbestimmung“ (1.139), „BTHG“ (1.069), „Benachteiligung“ (1.051) sowie „Partizipation“ (1.027).

3.1.2.4 Vertiefende Auswertung nach Institutionen

Eine vertiefte Datenauswertung nach Ressorts und Ausschüssen ergab, dass 15 der 57 Gesetzesentwürfe mit Bezügen zum Recht der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nicht von Ministerien, sondern von Fraktionen, einzelnen Abgeordneten oder vom Bundesrat mit Stellungnahme der Bundesregierung sowie vom Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen ausgingen. Bei den restlichen 42 Gesetzesentwürfen lag die Urheberschaft bei der Bundesregierung, welche die weiteren Arbeiten den Ressorts zuteilte. Von den insgesamt 15 Ministerien der 19. Wahlperiode waren elf Ministerien zuständig für die Gesetzesentwürfe, die nachweislich Bezüge zu den Themen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen aufweisen. Dabei waren sechs und damit etwas mehr als die Hälfte der federführend zuständigen Ministerien mit maximal drei relevanten Gesetzesvorhaben betraut. In der Gruppe der übrigen Ministerien steht das BMAS mit elf Gesetzesvorhaben an erster Stelle, gefolgt von Justizministerium (BMJV: 8), Gesundheitsministerium (BMG: 7), Finanzministerium (BMF: 6) sowie dem Wirtschaftsministerium (BMW: 5).

Auch im Rahmen der Auswertung der 356 Anfragen nach Ressorts können zwei Gruppen gebildet werden. In der ersten Gruppe sind die federführenden Ressorts zugeteilt, die weniger als zehn Antworten für die Bundesregierung vorbereitet haben. Dieser Gruppe können sechs Ministerien, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zugeordnet werden. Der zweiten Gruppe mit jeweils mehr als zehn Antworten gehören acht Ministerien an. In der zweiten Gruppe hat das BMAS zusammen mit dem Verkehrsministerium (BMVI) mit jeweils 81 die meisten Antworten vorbereitet. Damit waren die beiden Ministerien ungefähr doppelt so häufig mit Antworten befasst wie das BMG (47), das Innenministerium (BMI: 40) und nahezu viermal so häufig wie das Familienministerium (BMFSFJ: 22) und das BMF (22). Weniger häufig haben das Entwicklungsministerium (BMZ: 13) und das BMWi (10) die Aufgabe gehabt, Antworten der Bundesregierung vorzubereiten.

Zusätzlich zu der Auswertung nach federführenden Ressorts wurde eine ergänzende Auswertung der 219 relevanten Berichte und Beschlussempfehlungen nach Ausschüssen vorgenommen. Dabei wurde auf die Gruppeneinteilung, die bereits bei den Anfragen angewendet wurde, zurückgegriffen. In der ersten Gruppe befinden sich mit 15 Ausschüssen, die in weniger als zehn Fällen als Urheber der Beschlussempfehlungen und Berichte fungierten, 75% aller im Rahmen der erweiterten Datenanalyse überprüften Ausschüsse. Von den restlichen fünf Ausschüssen hatte der Petitionsausschuss mit 78 Berichten und Beschlussempfehlungen die meisten Berührungspunkte mit den relevanten Schlagworten. In etwa der Hälfte der Fälle waren der Ausschuss für Gesundheit (30) und in einem Drittel der Fälle der Ausschuss für Arbeit und Soziales (26) als Urheber zuständig. Der Haushaltsausschuss sowie der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bildeten mit 16 und zehn Berichten und Beschlussempfehlungen den unteren Bereich der zweiten Gruppe.

3.1.2.5 Interpretation der ausgewerteten Daten

Abschließend ist erneut darauf hinzuweisen, dass es sich bei den erhobenen Daten um einen zeitlich eng begrenzten Bereich handelt, der ausführlich betrachtet wurde. Aus diesem Grund kann aus einer seltenen Nennung eines Schlagwortes in den Bundestagsdrucksachen nicht unmittelbar auf eine geringe Bedeutung des Themas in der untersuchten Wahlperiode geschlossen werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bisher weder eine allgemeine Auswertung der Bundestagsdrucksachen noch eine solche nach den spezifischen 48 Schlagworten durchgeführt wurde. Somit liegt auch kein Vergleichsmaßstab vor. Zudem können die Mehrfachnennungen von Schlagworten in einzelnen Dokumenten zu Verzerrungen führen.

Dennoch kann der erstmaligen ausführlichen Datenauswertung bei aller Vorsicht im Hinblick auf ihre Interpretation und Bewertung eine gewisse „Indizwirkung“ nicht abgesprochen werden. Zunächst könnte basierend auf den Ergebnissen der grundsätzlichen Auswertung festgestellt werden, dass das BGG nur eine sehr geringe Wirkung auf die Gesetzgebung des Bundes gehabt hat. Eine Erklärung für die starke Abweichung der Unterrichtungen von den anderen Drucksachentypen könnte darin zu sehen sein, dass zu den Unterrichtungen sowohl diverse Jahres- als auch Sozial- und Gleichstellungsberichte zählen, die vermehrt Bezüge zum Thema der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen und damit auch relevante Treffer der Schlagwortliste aufweisen.

Die Ergebnisse der spezifischen Auswertung könnten dahingehend interpretiert werden, dass das Bild eines Menschen mit Behinderungen auch in der 19. Wahlperiode noch überwiegend von körperlich direkt sichtbaren Beeinträchtigungen bestimmt wird. Für diese Sichtweise könnten zum einen die geringen Nennungen der Begriffe: Leichte Sprache, Brailleschrift, geistige Behinderung, Lernschwierigkeiten, Sinnesbehinderung, Sprachbehinderung, taktile Kommunikation sowie taubblind in den Bundestagsdrucksachen sprechen. Dafür könnte auch die vermehrte Nennung von Begriffen sprechen, die häufig unterbewusst mit körperlichen Beeinträchtigungen verbunden werden. Zu diesen Begriffen zählen: Barriere, Barrierefreiheit, Hilfsmittel, Zugang, zugänglich sowie Zugänglichkeit. Ein anderer Grund für die geringe Nennung der Begriffe könnte darin zu sehen sein, dass diese Schlagworte noch keine ausreichende Aufmerksamkeit erfahren haben, wohingegen Begriffe wie Inklusion, Barriere und Barrierefreiheit sowohl Menschen mit als auch Menschen ohne Behinderungen im Alltag begegnen. Ein weiterer Grund könnte sein, dass diese Begriffe gleichzeitig auch von der UN-BRK aufgegriffen und daher schon länger im politischen Raum diskutiert werden, wohingegen es bei z. B. Leichter Sprache auch gerade im Vergleich zur Barrierefreiheit an allgemein (und rechtlich) verbindlichen Regelungen zur Umsetzung fehlt und Leichte Sprache erst deutlich später Eingang in das BGG gefunden hat. Ferner könnte für die seltenere Nennung auch die Spezifität der einzelnen Begriffe sprechen. So würden sich für die Begriffe „Leichte Sprache“ und „Barriere“ sicherlich unterschiedliche Anwendungsbereiche ergeben, wobei der letztere Begriff z. B. sowohl im Bau- als auch im IT-Bereich genutzt werden könnte.

Die Ergebnisse der vertieften Datenauswertung könnten dahingehend interpretiert werden, dass im Hinblick sowohl auf die Antworten als auch auf die Gesetze sowie die Berichte und Beschlussempfehlungen die Vorerwartungen hinsichtlich der Zuständigkeit von Ministerien und Ausschüssen erfüllt wurden. Gegen diese Sichtweise würde auch nicht die federführende Zuständigkeit des BMVI im Rahmen der Antworten sprechen, da sich das Ministerium mit zahlreichen Anfragen und Anträgen hinsichtlich der Barrierefreiheit von Mobilitätsangeboten konfrontiert sieht. Gleiches gilt auch für den Petitionsausschuss, der für die Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern gemäß Art. 17 GG zuständig ist und sich aus diesem Grund ebenfalls mit zahlreichen Eingaben zu beschäftigen hat.

Die Ergebnisse der Drucksachenanalyse lassen erkennen, dass das BGG in einigen Bereichen einen Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes im Sinne des Leitfadens zum Disability Mainstreaming hatte. Allerdings wird auch deutlich, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe in Zukunft vermehrt Thema der Gesetzgebung des Bundes sein sollten. In diesem Zusammenhang könnte die durchgeführte Datenauswertung als Grundlage für künftige Wiederholungsanalysen sein, anhand derer dann mögliche Veränderungen beobachtet werden können. Darin könnte ein verändertes Bewusstsein für Barrieren, die in vielen gesellschaftlichen Bereichen einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen entgegenstehen, zum Ausdruck kommen.

3.1.3 Barrierefreiheit der Bundesbehörden im Lichte der Berichtspflicht nach § 8 Abs. 3 BGG

Mit § 8 Abs. 3 BGG wurde eine Berichtspflicht über den Stand der Barrierefreiheit in den von Bundesbehörden genutzten Gebäuden eingeführt:

„Alle obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane erstellen über die von ihnen genutzten Gebäude, die im Eigentum des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts stehen, bis zum 30. Juni 2021 Berichte über den Stand der Barrierefreiheit dieser Bestandsgebäude und sollen verbindliche und überprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren erarbeiten“ (§ 8 Abs. 3 BGG).

Zur Aufgabe der vorliegenden Evaluation gehörte auch, diese Berichte zu sichten und in Form einer Übersicht darzustellen. Dies erfolgt in Form von Kurzzusammenfassungen der Berichtsteile zum Stand der Barrierefreiheit und zu den vorgesehenen Maßnahmen, mit denen weitere Verbesserungen erreicht werden sollen.

Eine übergreifende Information zum Stand der Überprüfung ist dem „Sachstandsbericht zum Stand der Erfassung und Bewertung von Merkmalen zur baulichen Barrierefreiheit“ der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zum 28.06.2021 zu entnehmen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren von 1.319 Liegenschaften des Bundes 702 vollständig (53%) und weitere 163 teilweise bewertet (12%), 454 Liegenschaften (34%) waren noch nicht bewertet. Zu einzelnen Barrieretatbeständen wurden im Rahmen der Überprüfung 729.269 Protokolle erstellt, in denen insgesamt 2.655.768 Barrieren nachgewiesen wurden. Von diesen wurden 1.052.899 Barrieren (40%) mit „leichte Erschwernis“, 499.491 Barrieren (19%) mit „erhöhte Erschwernis“ und 1.103.378 Barrieren (41%) mit „Ausschlusskriterium vorhanden“ bewertet. Als „Ausschlusskriterium“ wurde gewertet, wenn eine Nutzung „nicht eigenständig möglich“ war. Nach der Art der Barrieren ergab die Bewertung folgendes Bild:

Tabelle 2: Barrieren in Liegenschaften des Bundes nach Art der Beeinträchtigung

Personen mit	Barrieren	Anteil
Rollstuhlnutzung	808.786	30,5%
Gehbehinderung	843.848	31,8%
Blindheit	358.551	13,5%
Sehbehinderung	627.887	23,6%
Gehörlosigkeit	7.378	0,3%
Schwerhörigkeit	9.318	0,4%
Insgesamt	2.655.768	100,0%

Quelle: BImA (2021): Sachstandsbericht zum Stand der Erfassung und Bewertung von Merkmalen zur baulichen Barrierefreiheit zum 28.06.2021

Für einen Teil der Protokolle, bei denen ein Ausschlusskriterium dokumentiert wurde, liegen auch Aussagen zu den vorgesehenen Maßnahmen vor. Davon ist in 34% der Fälle eine Baumaßnahme geplant, in 31% der Fälle eine Nachrüstung. In 24% der Fälle ist keine Maßnahme geplant, weil eine Alternative zur Bewältigung der Barriere vorhanden ist, und in 12% der Fälle konnte nicht eingeschätzt werden, welche Maßnahme geeignet ist. Im Folgenden werden die Berichte der einzelnen Institutionen im Überblick zusammengefasst.

3.1.3.1 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Bundeskanzleramt Berlin:

Insgesamt wurden 2.371 Protokolle erstellt, wovon 1.445 Barrieren aufwiesen (60,9%). Dabei zeigen 166 Protokolle (11,5%) mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Insgesamt sind 83,7% aller Merkmale ohne Barriere nutzbar bzw. zugänglich. Menschen mit Sehbehinderung sind von den Barrieren am öftesten betroffen (40,6%). Die Protokolle, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten, benötigen zu 57,2% keine Maßnahme, da eine Alternative vorhanden ist. 32,5% der Barrieren müssen durch Nachrüstung entfernt werden. Bei 31,9% der Barrieren soll der Abbau in spätestens fünf Jahren beginnen. Publikumsverkehr besteht nur bei geladenen Gästen, bei denen individuelle Bedürfnisse im Vorfeld geplant und durch Begleitung und technische Unterstützung gewährleistet werden. Außer am Tag der offenen Tür bewegen sich keine Gäste selbstständig durch das Haus. Beim Tag der offenen Tür wird die Barrierefreiheit durch organisatorische Maßnahmen, barrierefreie Aufzüge und umfassende Ausschilderung hergestellt. Aufgrund der symbolischen Architektur und des Urheberrechts der Architektinnen und Architekten sind viele Veränderungen nicht umsetzbar. Umbauarbeiten dürfen den Betrieb nicht stören und müssen personell und wirtschaftlich umsetzbar sein. Nachrüstungen von Beschilderungen und Kennzeichnungen sollen umgesetzt werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales:

83% der Protokolle zeigen Barrieren, dabei 66% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. 65% aller Merkmale sind barrierefrei. Über 50% der Barrieren betreffen Nutzerinnen und Nutzer eines Rollstuhls sowie Menschen mit Gehbehinderung. 43% betreffen Menschen mit Sehbehinderung. 45% der Barrieren müssen durch Nachrüstung behoben werden, 42%

durch Baumaßnahmen. Beim größten Teil (42%) der Barrieren soll der Abbau in bis zu fünf Jahren begonnen werden.

Bundesministerium für Gesundheit:

Das Gebäude erfüllt grundsätzlich die Anforderungen für ein barrierearmes Gebäude. Bei der Ermittlung der Barrieren wurden knapp 1.300 Barrieren gefunden, überwiegend leichte, die innerhalb von fünf Jahren behoben werden sollen. Erhöhte Erschwernis besteht nur für Menschen mit Sehbehinderung.

Bundesministerium des Innern:

Bei den Liegenschaften des Bundesministeriums des Innern wurde schon an der Erfassung und Bewertung der Barrierefreiheit gearbeitet, was aber coronabedingt zum Stillstand kam. Bisher ist nur etwa ein Drittel der Liegenschaften bewertet. Von 522 Liegenschaften ist bisher keine barrierefrei, insbesondere im THW und bei der Bundespolizei besteht Aufholbedarf. Die zuständigen Behörden erstellen momentan Pläne zur Umsetzung. Insgesamt bestehen rund 844.500 Barrieren.

Bundesministerium der Finanzen:

Von 140.925 Protokollen zeigen 119.216 (84,6%) Barrieren. Davon beinhalten 62,5% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. 66% der Merkmale sind prinzipiell barrierefrei zugänglich bzw. nutzbar. Menschen mit Gehbehinderung sind von den meisten Barrieren betroffen (56%). 33% der Barrieren aus den Protokollen, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten, müssen durch Baumaßnahmen entfernt werden, wobei 17% der Protokolle noch nicht bewertet sind. Bei 27% der Barrieren soll der Abbau nach fünf Jahren beginnen.

Mauerstraße Berlin: Insgesamt wurden 1.259 Protokolle erstellt, von denen 978 (77,7%) Barrieren aufweisen. Davon zeigen 58,5% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Insgesamt sind 59,8% der Merkmale barrierefrei. Am stärksten sind Menschen mit Sehbehinderung von den Barrieren betroffen (57%). 96% der Protokolle, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ zeigen, sind bisher nicht einschätzbar, was die Maßnahmen zum Abbau betrifft. Bei 95% der Barrieren soll in bis zu fünf Jahren angefangen werden, den Abbau zu planen. Die Gebäude stehen unter Denkmalschutz, alle Umbauarbeiten müssen abgestimmt werden.

Wilhelmstraße Berlin: 76,4% der Protokolle (6.295 von 8.239) zeigen Barrieren. Davon ist in 71,3% der Protokolle mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ vorhanden. Prinzipiell sind 64,2% der Merkmale barrierefrei zugänglich bzw. nutzbar. Am öftesten sind Menschen mit Gehbehinderung betroffen (59,9%). 96,8% der Barrieren in den Protokollen, die mindestens einmal die Kategorie „nicht eigenständig möglich“ vorweisen, sind bisher nicht einschätzbar, was den Aufwand an Maßnahmen betrifft, der zur Entfernung nötig ist. Bei 96,9% der Barrieren in den Protokollen soll der Abbau nach fünf Jahren beginnen. Das Gebäude steht unter Denkmalschutz. Kleinere Umbauarbeiten sollen bis 2023 umgesetzt werden.

Krausenstraße: Es findet kein Besucherverkehr statt, der Komplex ist denkmalgeschützt. Insgesamt wurden 2019 Protokolle erstellt. Die Barrieren aus 483 Protokollen sind momentan nicht einschätzbar. Alle Maßnahmen müssen mit der Denkmalschutzbehörde abgestimmt werden. Eine Kernsanierung ist allerdings geplant, die Anmietung wird dann beendet.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:

Bisher sind 88% der Liegenschaften bewertet, momentan bestehen 202.422 Barrieren. Bei den Gebäuden am Standort Berlin ist der Denkmalschutz zu beachten. Der Standort Bonn muss in den nächsten Jahren mehrmals saniert werden, wobei die Ergebnisse der aktuellen Bewertungen berücksichtigt werden sollen.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR): Mängel sind vor allem im Bereich Labore und Verkehrswege vorhanden; die meisten Barrieren können aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit nicht angepasst werden. Beschilderungen von Laboren und Markierungen von Glastüren werden noch vorgenommen.

Bundesnetzagentur: Es finden demnächst Bauarbeiten statt, bei denen ermittelt werden soll, was für Beeinträchtigungen vorhanden sind. Diese sollen, sofern wirtschaftlich, entfernt werden. Der Umbau soll von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) vorgenommen werden.

Bundeskartellamt: Ein Haus steht teilweise unter Denkmalschutz und zwei weiteren wird dieser demnächst verliehen. Unter dem Leitfaden für barrierefreies Bauen sind bauliche Erweiterungen zur Unterbringung von Personal geplant. Ansonsten ist die BImA zuständig.

Physikalisch-technische Bundesanstalt (PTB): Kleinere Barrieren werden bei regelmäßigen Bauarbeiten beseitigt. Die Beseitigung großer Barrieren ist nicht wirtschaftlich aufgrund nicht vorhandenen Publikumsverkehrs.

Bundesanstalt für Materialforschung (BAM): Die genutzten Gebäude stehen unter Denkmalschutz, es findet kein Publikumsverkehr statt. Einige Behebungen sind im Laufe von Sanierungen in nächster Zeit in Berlin geplant.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:

Es besteht eine Liegenschaft mit 29 Gebäuden, die alle Barrieren aufweisen. Bisher sind 776 von 7.083 Protokollen ohne Barrieren. Es bestehen momentan 27.735 Barrieren, davon 41% mit Ausschlusskriterium. Am schwersten sind momentan Menschen mit Gehbehinderung betroffen (8.329 Barrieren, davon 67% mit Ausschlusskriterium). Von den Protokollen, die bereits bewertet sind, müssen momentan knapp 2.600 durch Nachrüstung abgebaut werden, bei einer knappen Mehrheit der Protokolle soll in bis zu fünf Jahren der Abbaubeginn geplant werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit:

Der ältere Teil der Gebäude ist denkmalgeschützt. Ein Neubau, der 2027 entstehen soll, soll barrierefrei sein. Im älteren Teil sollen bestehende Barrieren nach und nach abgebaut werden. Barrieren, die Menschen mit Sehbehinderung betreffen, sollen vorerst nicht abgebaut werden, da es keine Betroffenen gibt. Innerhalb des Geschäftsbereichs des BMU wurden knapp 77.900 Barrieren festgestellt, davon 39% mit leichter Erschwernis und 45,5% in der Art, dass Menschen mit Behinderung ausgeschlossen werden.

Umweltbundesamt: Der Hauptsitz des Umweltbundesamts ist barrierefrei. Andere Laborgebäude sind nicht barrierefrei, diese sollen vereinzelt aufgegeben werden. Dafür sollen andere Gebäude in Berlin saniert und ab 2026 bezogen werden. Eine kurzfristige Lösung wird noch geprüft.

Bundesamt für Naturschutz: Einzelne Maßnahmen wurden schon umgesetzt, weitere sollen im Rahmen der baulichen und finanziellen Realisierbarkeit umgesetzt werden.

Bundesamt für Strahlenschutz: Ein Großteil der Tätigkeiten in den Gebäuden ist für Menschen mit Behinderung ausführbar. Hilfsmittel zur Orientierung müssen verbessert werden, alles Nähere muss mit der BImA abgestimmt werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:

Im Dienstsitz Bonn bestehen momentan 7.189 Barrieren, davon 68,5% in Haus 1 (Verwaltungsnutzung). Im Dienstsitz Berlin bestehen 4.812 Barrieren, davon 86% im Europahaus (Verwaltungsnutzung). Bisher entsprechen die Gebäude (nach eigener Aussage) daher nicht den Anforderungen für Barrierefreiheit. Es bestehen schon Planungen des BMZ, um Barrieren abzubauen. Der Dienstsitz Bonn und das Deutschlandhaus in Berlin stehen unter Denkmalschutz, was bei Umbauarbeiten zu berücksichtigen ist. Das Europahaus wird seit Herbst 2021 teilweise saniert, wobei die wichtigsten Barrieren entfernt werden sollen; ab 2028 wird es komplett saniert, wobei dann alle Barrieren entfernt werden sollen (dabei muss aber berücksichtigt werden, ob die Umbaumaßnahmen wirtschaftlich sind).

Bundesministerium der Verteidigung:

Insgesamt gibt es knapp 12.000 Protokolle mit mindestens einer Barriere innerhalb der Liegenschaften. Davon enthalten 8.200 bzw. 68,8% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“, welche bevorzugt abgebaut werden sollen. Ca. 37% der Barrieren müssen durch Baumaßnahmen, 28% durch Nachrüstungen abgebaut werden. Bei knapp 48% der Barrieren soll in bis zu fünf Jahren der Abbau beginnen.

Innerhalb der Dienstsitze Bonn und Berlin werden Gäste begleitet, daher ist eine sichere und barrierefreie Bewegung grundsätzlich gewährleistet. Einige wichtige Anpassungen fehlen noch. Bei der Erfassung der Barrieren haben sich bei beiden Dienstsitzen Defizite gezeigt. Maßnahmen, die einen erheblichen Eingriff in die Bausubstanz darstellen, können nur bei Sanierungen umgesetzt werden, wobei noch nichts Konkretes geplant ist.

Militärhistorisches Museum der Bundeswehr (MHM): Das MHM ist grundsätzlich barrierefrei durch organisatorische Maßnahmen, nur der vierte Stock ist nicht barrierefrei begehbar. Im Rahmen der Neukonzeption 2027 soll dies behoben werden.

Karrierecenter der Bundeswehr: Innerhalb der Karrierecenter ist die Lage sehr unterschiedlich. Wenn Mitarbeitende mit Einschränkungen eingestellt wurden, wurden schon Maßnahmen zum Abbau von Barrieren eingeleitet bzw. umgesetzt.

Standort Berlin: Ein Neubau ist vorgesehen, einzelne Maßnahmen sind beauftragt oder können kurzfristig umgesetzt werden. Menschen mit Behinderung werden persönlich begleitet.

Standort Dresden: Aufgrund des Denkmalschutzes sind die Gebäude nicht barrierefrei. Maßnahmen können auch in Zukunft nicht umgesetzt werden und sind daher nicht geplant.

Standort Stuttgart: Barrieren wurden festgestellt und abgebaut bzw. ist es geplant, diese abzubauen.

3.1.3.2 Bundesämter und -agenturen

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung:

2.665 von 3.314 Protokollen (80%) zeigen Barrieren, davon ist bei 52% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ vorhanden. Menschen mit Rollstuhlnutzung (27,7%) und

Menschen mit Sehbehinderung (27,8%) sind am öftesten betroffen. Rund 69% der Merkmale sind barrierefrei. 53% der Barrieren sind durch Baumaßnahmen zu entfernen, 37% durch Nachrüstung. Ca. 40% der Maßnahmen sollen nach fünf Jahren in die Planung gehen.

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben:

Von 1.319 Liegenschaften sind momentan 53% bewertet. Bisher haben sich rund 2.655.000 Nutzungsbarrieren ergeben.

Bundesagentur für Arbeit:

Der Bestand von Barrieren wurde 2017 erhoben, 2018 begannen die Planungen zur Reduzierung der Barrieren. In 280 von 315 Gebäuden besteht Handlungsbedarf. Momentan sind 127 Gebäude barrierefrei im weiteren Sinne, 123 Gebäude sind barrierefrei im Sinne der Mindestanforderungen, 65 Gebäude sind nicht barrierefrei. Insgesamt sind ca. 80% der Gebäude barrierefrei im Sinne der Mindestanforderungen. 57,7% der Handlungsbedarfe sind abgeschlossen.

Generalzolldirektion:

Von 118.807 Protokollen zeigen 101.728 Barrieren (85,6%). Dabei zeigen 62,3% der Protokolle mit Barrieren mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Prinzipiell sind 66,1% aller Merkmale barrierefrei. Am stärksten von den Barrieren sind Menschen mit Gehbehinderung betroffen (56,1%). 36,8% der Protokolle, in denen mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ vorhanden ist, erfordern Baumaßnahmen, wobei 16,3% der Protokolle noch nicht bewertet sind. Bei 27% soll der Abbau in bis zu fünf Jahren beginnen.

ITZ Bund:

Düsseldorf: Von 1.002 Protokollen zeigen 862 (86%) Barrieren. Davon beinhalten 55,3% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. 66,1% der Merkmale sind prinzipiell barrierefrei zugänglich bzw. nutzbar. Menschen mit Sehbehinderung sind von den meisten Barrieren betroffen (49,1%). 47,4% der Barrieren aus den Protokollen, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten, müssen durch Nachrüstung entfernt werden. Bei 50,9% der Barrieren soll der Abbau in spätestens zwei Jahren beginnen. Die Liegenschaft wird in Zukunft aufgegeben, daher kommen für das ITZ Bund keine Maßnahmen infrage. Es besteht kein Publikumsverkehr.

Ilmenau: 91,3% aller Protokolle zeigen Barrieren (691 von 757). Davon zeigen 56% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Insgesamt sind 66,7% der Merkmale barrierefrei. Menschen mit Rollstuhlnutzung sind am stärksten von den Barrieren betroffen (53,5%). Von den Protokollen, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten, müssen 54,3% durch Nachrüstungsmaßnahmen abgebaut werden. Zeitlich soll bei 58,4% in bis zu fünf Jahren der Abbau beginnen. Es besteht kein Publikumsverkehr. Das Gebäude ist prinzipiell barrierefrei umgebaut. Kleinere Maßnahmen werden kurzfristig umgesetzt.

Stuttgart: Insgesamt wurden 178 Protokolle erstellt, wovon 167 Barrieren aufwiesen (93,8%). Dabei zeigen 117 Protokolle (70,1%) mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Insgesamt sind 55,1% aller Merkmale ohne Barriere nutzbar bzw. zugänglich. Menschen mit Sehbehinderung sind von den Barrieren am öftesten betroffen (50,4%). Die Protokolle, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten, benötigen zu 65% eine Maßnahme durch Nachrüstung. Bei 64,1% der Barrieren soll der Abbau in spätestens zwei Jahren beginnen. Maßnahmen zum Umbau wären mit enormem Aufwand verbunden; einige Nachrüstungen

sollen erfolgen und eine Rampe für einen barrierefreien Zugang soll gebaut werden. Es besteht kein Publikumsverkehr.

ZIVIT Karlsruhe: 99,6% aller erstellten Protokolle (249 von 250) weisen Barrieren auf, davon 78,7% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Prinzipiell sind 60,9% aller Merkmale barrierefrei. Am stärksten von den Barrieren betroffen sind Menschen mit Gehbehinderung (60,9%). Etwa 52% der Protokolle, die mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ zeigen, erfordern keine Maßnahme, 37,8% erfordern Maßnahmen durch Nachrüstungen. Zeitlich soll der Abbau bei 27% in spätestens zwei Jahren beginnen. Es besteht kein Publikumsverkehr. Der Aufwand, das Gebäude barrierefrei umzubauen wäre sehr groß; ein Aufzug kann nicht bzw. nur sehr aufwendig eingebaut werden (aufgrund von Denkmalschutz- und Platzproblemen). Die Liegenschaft soll mittelfristig sowieso aufgegeben werden. Kleinere Nachrüstungen lassen sich umsetzen.

3.1.3.3 Institutionen und Behörden außerhalb der Bundesregierung

Bundestag:

Es besteht kein freier Publikumsverkehr, Besucherinnen und Besucher werden begleitet. Für Beschäftigte mit Einschränkungen werden im Bedarfsfall Anpassungen vorgenommen. Umfangreiche Maßnahmen, die darüber hinaus gehen, sind nicht wirtschaftlich aufgrund von Kosten und Nutzungseinschränkungen. Bedarfsweise Abbaumaßnahmen sollen weiterhin veranlasst werden. 3.556 der 4.020 erstellten Protokolle zeigen Barrieren (88%), 80% haben mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Insgesamt sind 54% der Merkmale barrierefrei. Menschen mit Rollstuhlnutzung (53%) sowie Menschen mit Gehbehinderung (52%) sind besonders betroffen. Nur ca. 3,6% der Barrieren erfordern Maßnahmen durch Nachrüstung oder Baumaßnahmen. 95% der Barrieren werden nicht abgebaut, da Alternativen möglich sind.

Bundesverfassungsgericht:

Selbst kleine Maßnahmen zum Abbau von Barrieren sind aufgrund des Denkmalschutzes schwierig. Kurzfristig abbaubare Barrieren sollen bearbeitet werden. Bei den übrigen soll erstmal Hilfe durch Hilfsmittel oder Begleitpersonen zur Verfügung gestellt werden. Bei Mitarbeitenden, für die Barrierefreiheit nötig ist, sollen individuelle Lösungen gefunden werden. 81% der Protokolle zeigen Barrieren; bei knapp 30% der Protokolle ist mindestens einmal eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ vorhanden. 74% der Merkmale sind barrierefrei. 92% der Barrieren erfordern keine Maßnahme.

Bundessozialgericht:

Die Gebäude des Bundessozialgerichts stehen unter Denkmalschutz. Im Herbst 2021 fanden Bauarbeiten statt, wobei die Barrierefreiheit berücksichtigt wurde. Weitere Maßnahmen sind für 2021/2022 geplant. In den öffentlichen Bereichen des Gerichtsgebäudes sollen schwerwiegende Barrieren priorisiert abgebaut werden. Im internen Bereich ist vorerst kein Abbau von Barrieren geplant. Ansonsten ist die BImA zuständig.

Bundesarchiv/ Stasi-Unterlagen-Archiv:

Bei den kommenden Neu- und Umstrukturierungen sollen Maßnahmen der Barrierefreiheit kategorisiert und wirtschaftlich umgesetzt werden. Die Behörde des Bundesbeauftragten für das Stasi-Unterlagen-Archiv wurde am 17.06.2021 in das Bundesarchiv überführt, soll aber weiter existieren. Verschiedene Liegenschaften sollen aufgegeben und durch neue ersetzt werden, daher

muss bei den aktuellen Liegenschaften abgewogen werden, ob sich Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit noch lohnen. Das kann die Institution nicht alleine entscheiden, sondern muss sich mit der BImA besprechen. Das gilt auch für kleinere, leichter zu entfernende Barrieren. Der Abbau kann nur in Teilschritten erfolgen. Laut Bericht sollte eine Stelle für eine/n Inklusionsbeauftragte/n geschaffen werden.

Jüdisches Museum Berlin (Lindenstraße 9-14, Berlin):

Knapp 83% der erstellten Protokolle enthalten Barrieren, davon haben knapp 50% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Mit 30,4% sind vor allem Menschen mit Gehbehinderung von den Barrieren betroffen. Rund 41% der Barrieren erfordern keine Maßnahmen, da Alternativen vorhanden sind, rund 58% erfordern Maßnahmen durch Nachrüstung. Bei rund 54% der Barrieren soll der Abbau in spätestens fünf Jahren begonnen werden. Der Altbau steht unter Denkmalschutz, der Neubau hat eine symbolische Architektur, die meist keine Veränderungen zulässt. Außerdem ist die hohe Sicherheitseinstufung des LKA bei Maßnahmen zu beachten. Die Treppenanlage auf der Südseite soll barrierefrei umgebaut werden, sobald dies mit der Denkmalschutzbehörde abgesprochen ist.

Filmförderungsanstalt:

Hier findet kein Publikumsverkehr statt. Momentan sind keine Umbauarbeiten geplant, und diese sind durch die Gegebenheiten auch nicht möglich. Die Tiefgarage ist rollstuhlgerichtet, der Zugang zum Haus von der Tiefgarage aus hat erhöhte Barrieren und kann nur mit viel Aufwand umgebaut werden. Das Erdgeschoss ist von der Straße aus barrierefrei erreichbar, ebenfalls der zweite Stock. Im Erdgeschoss gibt es eine barrierefreie Toilette.

Deutsche Welle:

Rund 80% der erstellten Protokolle zeigen Barrieren, wovon rund 43% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ zeigen. Die meisten Barrieren (42,7%) betreffen Menschen mit Sehbehinderung. Bei 36,4% der Barrieren ist keine Maßnahme notwendig, da eine Alternative vorhanden ist. Bei 34,2% ist eine Nachrüstung nötig. Bei rund 62,4% der Barrieren ist ein Abbaubeginn erst nach fünf Jahren geplant. Im Gebäude sind nur Mitarbeitende oder Besuchende mit Anmeldung und in Begleitung von Mitarbeitenden zugelassen. Seitens der Institution bestehen Verständnisprobleme gegenüber einigen der beanstandeten Barrieren. Einige Barrieren können nicht abgebaut werden, ohne in die Statik des Gebäudes einzugreifen.

Deutsche Nationalbibliothek Frankfurt:

Rund 74% der Protokolle zeigen Barrieren, davon rund 33% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. 79% der Merkmale zeigen keine Barrieren. Am öftesten sind Menschen mit Sehbehinderung betroffen (rd. 29%). Ca. 42% der Barrieren sind durch Nachrüstung behebbar, fast 50% sind nicht einschätzbar. Bei rund 91% der Barrieren ist ein Abbaubeginn in spätestens fünf Jahren geplant. Das Foyer und alle öffentlichen Bereiche sind für Rollstuhlnutzende barrierefrei, einige kleinere Barrieren sollen noch abgebaut werden. Bei den anderen Barrieren muss geprüft werden, ob Nachrüstungen durchgeführt werden sollen, da bisher keine Relevanz festgestellt wurde. Einige kleinere Nachrüstungen sollen kurzfristig umgesetzt werden.

Deutsche Nationalbibliothek Leipzig:

65,8% der Protokolle enthalten Barrieren, davon rund 18% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Insgesamt zeigen rund 23% der Merkmale Barrieren. Am öftesten sind

Menschen mit Sehbehinderung betroffen (rund 53,4%). Rund 63,4% der Barrieren benötigen eine Nachrüstung, rund 21,9% benötigen eine Baumaßnahme. Bei rund 58,4% der Barrieren soll in spätestens zwei Jahren der Abbau beginnen. Anfang der 1990er Jahre wurden viele Barrieren im Bauteil B beseitigt, beim Erweiterungsbau wurde auf barrierefreie Zugänge geachtet. Im historischen Lesesaal können Barrieren nicht oder nur mit viel Aufwand reduziert werden, was aber teils schon durch organisatorische Maßnahmen kompensiert wurde. Alles weitere wird geprüft und, wo möglich, vorangetrieben. Die Aufzüge werden seit 2020 modernisiert und von Barrieren befreit. Menschen mit Sehbehinderung werden bisher nur durch das Personal besonders betreut, ein Arbeitsplatz wurde für diese Zielgruppe eingerichtet. Die meisten Barrieren betreffen den Mitarbeitendenbereich, wobei hier in den letzten Jahren Barrieren nach deren Bedürfnissen abgebaut wurden. Bisher bestehen zum weiteren Abbau keine konkreten Pläne.

Stiftung Preußischer Kulturbesitz:

Der Amtssitz des Präsidenten (Villa von der Heydt) ist nur begrenzt barrierefrei aufgrund des Denkmalschutzes. Der Haupteingang und die WCs sind nicht barrierefrei, und es bestehen keine Vorkehrungen für erblindete Menschen.

Museumsinsel Mitte: Alle Gebäude sind barrierefrei, eine taktile Wegeführung ist nur in der James-Simon-Galerie vorhanden. Keine weiteren Maßnahmen sind geplant, alles außer der Galerie steht unter Denkmalschutz.

Museumshöfe, Museumsbereich Dahlem, Museumsbereich Tiergarten, Museumsbereich Charlottenburg: Diese Gebäude sind teilweise barrierefrei, überwiegend ist keine taktile Wegeführung vorhanden (neben weiteren Einschränkungen). Die Gebäude stehen teilweise unter Denkmalschutz. Nur im Museumsbereich Charlottenburg sind Maßnahmen geplant: Im Zuge der Instandsetzung soll die Barrierefreiheit verbessert werden.

Museumsbereich Friedrichshagen: Die Gebäude sind nicht barrierefrei, der Abriss und Neubau von zwei von drei Gebäuden ist momentan geplant.

Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte:

Die der Öffentlichkeit zugänglichen Bereiche sind barrierefrei. Im Rahmen eines neuen Brandschutzkonzepts werden die Angaben zur Barrierefreiheit momentan geprüft, was aber wegen der Corona-Pandemie noch nicht abgeschlossen ist. Viele Maßnahmen sind wegen des Denkmalschutzes und aus baulichen Gründen nicht umsetzbar.

Otto-von-Bismarck-Stiftung:

Das Gebäude wurde 1999 barrierefrei gestaltet, Aufzug, Eingang und Toiletten sind barrierefrei. Die Türen sind breit genug. 2022 sind Baumaßnahmen unter Berücksichtigung der Barrierefreiheit geplant.

Haus der Kulturen der Welt:

Im Rahmen von Umbauarbeiten wurde das Haus barrierefrei gestaltet, weitere Maßnahmen werden zurzeit umgesetzt. Die Institution hat teilweise auch Mitarbeitende in Containern untergebracht, welche nicht barrierefrei sind. Der Abbau von Barrieren ist mit dem Denkmalschutz zu vereinbaren; die Durchführung von Veranstaltungen darf nicht behindert werden. Einige Barrieren, die besonders dringend zu entfernen sind, müssen in sinnvolle Maßnahmen einbezogen werden. Insgesamt sind

Abreden wegen des Denkmalschutzes und mit der BImA notwendig, um möglichst effizient vorzugehen.

Martin-Gropius-Bau:

Das Gebäude steht unter Denkmalschutz. Ein Abbau von Barrieren muss ästhetisch in das Haus passen und unaufdringlich bleiben, ohne die Ausstellungen zu behindern. Insgesamt ist das Haus sanierungsbedürftig, Barrieren können daher mit diesen Baumaßnahmen beseitigt werden. Dies ist aber noch in der Planung, daher ist eine kurzfristige Planung für kleinere Barrieren nötig. Der Abbau muss grundsätzlich mit der BImA abgesprochen werden, damit das Haus nicht über einen längeren Zeitraum geschlossen werden muss. Bis zur Sanierung ist ein kompletter Abbau der Barrieren nicht sinnvoll.

Haus der Berliner Festspiele:

Das Haus wird aktuell saniert. Da die Barrierefreiheit im Bauprozess erst spät beachtet wurde, kann nur wenig umgesetzt werden. Außerdem steht das Haus unter Denkmalschutz, und der Abbau der Barrieren muss ästhetisch umsetzbar sein. In näherer Zukunft sind keine weiteren Sanierungen geplant, daher muss die Barrierefreiheit entweder extra geplant oder in die laufende Sanierung eingebunden werden. Insgesamt muss die BImA konsultiert werden.

Akademie der Künste:

Hanseatenweg: Knapp 80% der Protokolle (insgesamt 608) zeigen Barrieren. Rund 73,4% der Protokolle mit Barrieren haben mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Die meisten Barrieren betreffen Menschen mit Gehbehinderung (rund 32,8%). Knapp 40,2% der Barrieren müssen durch eine Baumaßnahme entfernt werden, wobei gleichzeitig rund 47,5% nicht einschätzbar sind. Bei 77,6% soll der Abbaubeginn nach fünf Jahren stattfinden. Für Menschen mit Gehbehinderung sind Aufzüge vorhanden. Das Gebäude steht unter Denkmalschutz, daher widersprechen einige bauliche Gegebenheiten den Vorgaben für Barrierefreiheit. 2021 wurden die behindertengerechten Toiletten ausgebaut. Wenn es das Budget zulässt, können weitere Barrieren abgebaut werden.

Luisenstraße: Rund 96,5% der Protokolle zeigen Barrieren (bei 255 Protokollen insgesamt). Davon haben rund 74,8% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Die meisten Barrieren betreffen Menschen mit Gehbehinderung (rund 33%). Etwa 90,2% der Barrieren müssen durch Baumaßnahmen abgebaut werden. Bei rund 69,5% der Barrieren soll der Abbau nach fünf Jahren beginnen. Im Haus besteht kein Publikumsverkehr. Im historischen Wohnhaus gibt es die Möglichkeit, einen Aufzug zu nutzen. Für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen sollen Kontraststreifen nachgerüstet werden. Wenn es das Budget zulässt, können weitere Barrieren abgebaut werden.

Pariser Platz: Rund 94,1% der Protokolle (von insg. 838) zeigen Barrieren. Etwa 76,5% davon zeigen mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Am meisten sind Menschen mit Gehbehinderung betroffen (rund 34,9%). Etwa 76,2% der Barrieren müssen durch Baumaßnahmen entfernt werden. Bei ca. 96,2% ist ein Abbaubeginn erst nach fünf Jahren geplant. Sofern das Budget es zulässt, können Barrieren abgebaut werden. Dabei sind der Denkmalschutz und das Urheberrecht des Architekten zu beachten. Nachrüstungen können zeitgleich vorgenommen werden.

Robert-Koch-Platz: 93,3% der Protokolle (von insg. 418) dokumentieren Barrieren. Rund 91,5% dieser Protokolle zeigen mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Auch hier

sind Menschen mit Gehbehinderung am öftesten betroffen (etwa 37,5% der Barrieren). Rund 90% der Barrieren müssen durch Baumaßnahmen beseitigt werden. Bei 74% der Barrieren ist ein Abbau erst nach fünf Jahren geplant. Wenn es das Budget zulässt, können weitere Barrieren abgebaut werden. Nachrüstungen sind nur schwer zeitgleich möglich.

BKM, BMI, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Sportwissenschaften, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BImA (Gebäude Graurheindorfer Straße 198, Bonn):

Von 2.938 Protokollen zeigen 2.630 Barrieren (89,5%). Davon haben 73,2% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Rund 30,7% der Barrieren betreffen Menschen mit Gehbehinderung. Etwa 47,9% der Barrieren können durch Nachrüstung abgebaut werden. Bei rund 39,2% der Barrieren soll der Abbau in spätestens zwei Jahren beginnen. In den Gebäuden besteht kein Publikumsverkehr, sondern nur Verwaltungsbetrieb. Externe werden durch Mitarbeitende begleitet, wodurch ein barrierefreier Zugang gesichert wird. Haus 4 hat keine Aufzüge und kann auch keine nachträglich bekommen; Haus 5 hat Aufzüge, eine behindertengerechte Toilette und behindertengerechte Parkplätze. Haus 7 und 10 sind rollstuhlgerecht. Kleinere Barrieren sollen zeitnah entfernt werden. Alle Baumaßnahmen müssen mit der BImA abgesprochen werden.

GKV-Spitzenverband:

2018 wurde bereits ein Gutachten zur Barrierefreiheit erstellt. Darin wurde ein insgesamt guter Standard festgestellt, vor allem, was die Zugänglichkeit des Gebäudes betrifft. Einige Barrieren wurden aber aufgrund der neuen Standards gefunden. Prinzipiell gibt es barrierefreie Arbeitsplätze, weitere Anpassungen der Arbeitsplätze sollen nur im Bedarfsfall erfolgen. 2019 bis 2021 wurden schon weiterführende Maßnahmen zur Barrierefreiheit durchgeführt; noch offene Maßnahmen sollen 2022 bis 2024 durchgeführt werden. Ein Stand der Barrierefreiheit, der den aktuellen Anforderungen entspricht, soll in den nächsten Jahren erreicht werden.

Deutsche Bundesbank:

Hauptverwaltung und Filiale Frankfurt: In 49 von 56 Protokollen wurden Barrieren aufgenommen (87,5%). Davon enthalten 12,2% Barrieren der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Besonders betroffen sind Menschen mit Sehbehinderung (32,1%). Die Barrieren aus fünf der Protokolle, die die Kategorie „nicht eigenständig möglich“ zeigen, sollen durch Baumaßnahmen abgebaut werden (rund 83,3%). Bei rund 66,7% soll ein Abbau in spätestens zwei Jahren geplant werden.

Hauptverwaltung Hamburg: Von 78 Protokollen zeigen 47 Protokolle Barrieren (60,3%). Davon zeigen 51,1% Barrieren der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. 45,1% der Merkmale sind ohne Barriere zugänglich bzw. nutzbar. Menschen mit Sehbehinderung (26,9%) sind am meisten betroffen. Bei 75% der Barrieren (aus den Protokollen, die Barrieren der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten) ist ein Abbau durch Nachrüstung nötig. Bei rund 91,7% soll der Abbau nach fünf Jahren beginnen.

Hauptverwaltung Hamburg DG Haus 3: In rund 71,2% der Protokolle wurden Barrieren gefunden (47 von 66). Davon zeigen 55,3% mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“. Am schwersten betroffen sind Menschen mit Sehbehinderung (rund 31%). Für 88,5% der Barrieren der Protokolle, die Barrieren der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ enthalten, ist ein Abbau durch Nachrüstung möglich. Ebenfalls 88,5% sollen nach fünf Jahren abgebaut werden.

Hauptverwaltung und Filiale Berlin: Von 26 Protokollen zeigen 21 (80,8%) Barrieren. Bei 14,3% dieser Protokolle wurde mindestens eine Barriere der Kategorie „nicht eigenständig möglich“ gefunden.

Insgesamt sind rund 69,1% der Merkmale ohne Barrieren nutzbar bzw. zugänglich. Mit 36,7% sind vor allem Menschen mit Sehbehinderung betroffen. Bei den Barrieren in den Protokollen, die die Kategorie „nicht eigenständig möglich“ zeigen, ist bisher nicht einschätzbar, wie diese abgebaut werden sollen. Bei allen soll ein Abbau nach fünf Jahren begonnen werden.

Der Bericht der Deutschen Bundesbank enthält darüber hinaus Angaben zur Barrierefreiheit von bundesweit 37 Filialen.

Kapitelzusammenfassung:

Das Kapitel zur Dokumentenanalyse umfasst die Ergebnisse einer Durchsicht von unterschiedlichen Typen von Dokumenten unter der Fragestellung, in welchem Maße auf das BGG Bezug genommen wird:

- Für zwei Berichte der Bundesregierung fällt dieses Ergebnis unterschiedlich aus: Während der Dritte Teilhabebericht an mehreren Stellen auf das BGG referiert und dabei dessen Definitionen nutzt, behandeln die bisher erschienen Zwischenberichte zum Teilhabesurvey das Thema der Barrierefreiheit ausschließlich im privaten Kontext der befragten Menschen mit Behinderungen, ohne das BGG zu erwähnen.
- In der Auswertung von 32.716 Bundestagsdrucksachen der 19. Legislaturperiode wurde nicht nur die Bezugnahme auf das BGG, sondern auch die Erwähnung von 48 damit in inhaltlicher Verbindung stehenden Schlüsselbegriffen untersucht. In rund 5% dieser Drucksachen wurden diese Schlüsselbegriffe gefunden, am häufigsten in Fragen und Anfragen an die Bundesregierung und darauf bezogenen Antworten der Bundesregierung, gefolgt von Anträgen, Berichten und Unterrichtungen sowie Beschlussempfehlungen. In 6,5% der untersuchten Gesetze waren ebenfalls die entsprechenden Schlüsselbegriffe enthalten. Die Ergebnisse der Drucksachenanalyse lassen erkennen, dass das BGG in einigen Bereichen einen Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes im Sinne eines Disability Mainstreaming hatte. Die durchgeführte Datenauswertung kann als Grundlage für künftige Wiederholungsanalysen dienen, anhand derer dann mögliche Veränderungen beobachtet werden können.
- Eine Durchsicht der Berichte nach § 8 Abs. 3 BGG, die die Ressorts und nachgeordneten Behörden zum 30. Juni 2021 vorzulegen hatten, sowie des übergreifenden Sachstandsberichts der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zum Stand der Erfassung und Bewertung von Merkmalen zur baulichen Barrierefreiheit hat ergeben, dass der Prozess zur Erreichung von Barrierefreiheit in vielen Behörden bereits fortgeschritten ist, aber noch einer konsequenten Fortführung bedarf. Eine regelmäßige Berichtspflicht über den weiteren Fortgang dieses Prozesses wäre zu empfehlen.

3.2 Beschreibung der Befragungen von unterschiedlichen Akteursgruppen

Zwischen Dezember 2021 und März 2022 hat das ISG insgesamt vier Online-Befragungen durchgeführt. Hierbei handelt es sich zum einen um eine Befragung von Menschen mit Behinderungen, die über Verbände von Menschen mit Behinderungen kontaktiert wurden. Des Weiteren wurden Schwerbehindertenvertretungen der Bundesministerien und der nachgeordneten Behörden befragt. In einer weiteren Befragung wurden Mitarbeitende der Bundesministerien und nachgeordneter Behörden befragt und eine Befragung von Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter von Sozialverbänden durchgeführt. Bei allen vier Befragungen wurden die Befragungszugänge in Form eines Links mit der Bitte um Weiterleitung innerhalb des Verbandes bzw. der Behörde an

verschiedene Verbände bzw. Behörden gesendet. Da die Grundgesamtheit, also die Zahl der Personen, die der Befragungslink erreicht hat, in Bezug auf die Menschen mit Behinderungen, die Schwerbehindertenvertretungen und die Behördenmitarbeitenden unbekannt ist, können diesbezüglich keine Angaben zur Rücklaufquote gegeben werden.⁷⁸¹ Dieses Vorgehen wurde gewählt, um möglichst vielen Personen eine Teilnahme zu ermöglichen. Als Grundlage für die weiteren Analysen⁷⁸² werden im Folgenden die Eckdaten zu den vier Befragungen dargestellt.

Tabelle 3: Anzahl Befragte insgesamt

Befragung	Anzahl gültiger Fälle
Menschen mit Behinderungen	591
Mitglieder von Schwerbehindertenvertretungen	446
Behördenmitarbeitende	2.249
Rechtsschutzvertretungen	138

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=591), Schwerbehindertenvertretungen (N=446), Rechtsschutzvertretungen (138) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.2.1 Befragung von Menschen mit Behinderungen

In die Analysen zur Befragung der Menschen mit Behinderungen (MmB) fließen alle Angaben der Befragten ein, die den Fragebogen zu mindestens 13% beantwortet haben. Der jeweilige Wert wurde in allen vier Befragungen so gewählt, dass die Repräsentativität der Befragungen nicht durch zu starke Eliminierungen von Befragten eingeschränkt wird und gleichzeitig jede bzw. jeder Befragte eine valide Erhebungsbasis bildet.

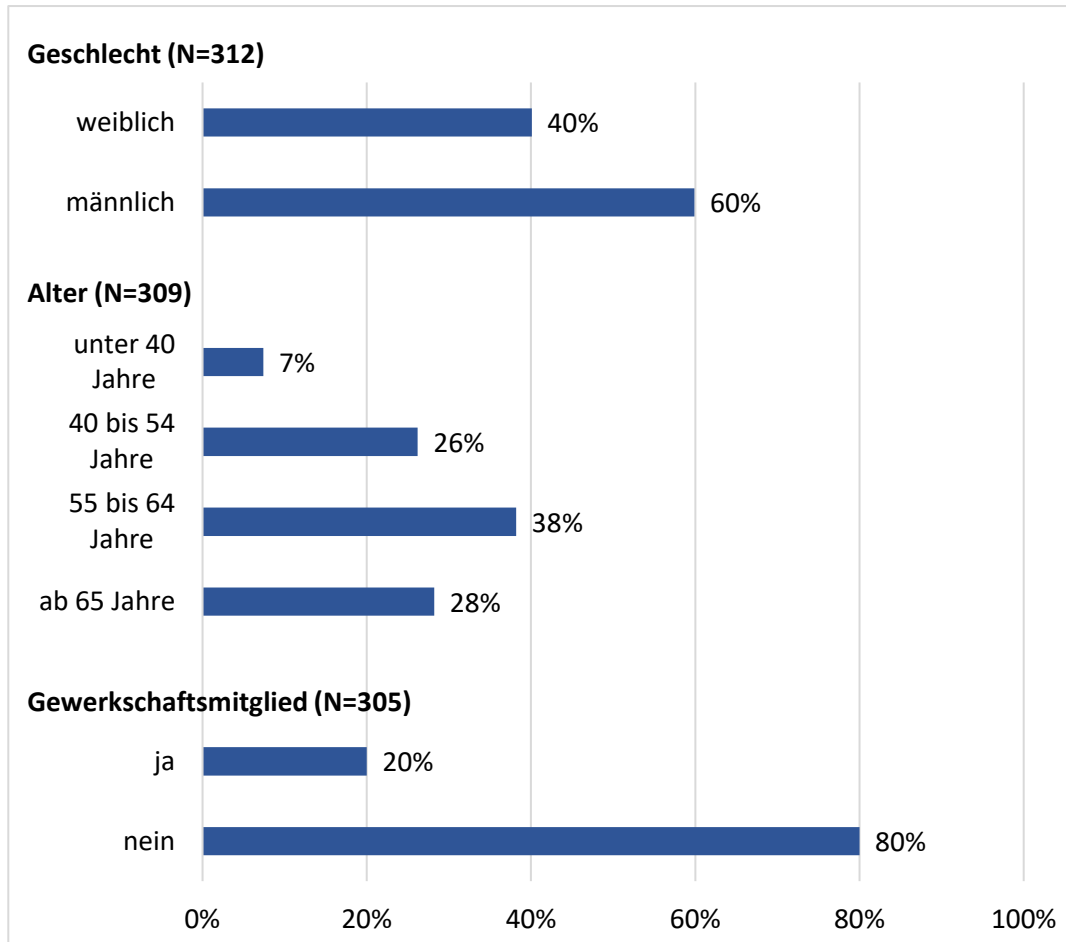
Nach entsprechender Bereinigung des Datensatzes liegen für die Befragung von Menschen mit Behinderungen insgesamt zu 591 Befragten verwertbare Antworten vor (Tabelle 3).⁷⁸³ Insgesamt 312 Personen haben dabei Angaben zu ihrem Geschlecht gemacht, wovon 60% weiblich und 40% männlich sind (Abbildung 1). Die Antwortoption „divers“ wurde von keiner Person gewählt. Zum Alter liegen für 309 Personen Antworten vor, wovon 7% unter 40 Jahre alt sind, 26% sind 40 bis 56 Jahre alt, 38% sind 55 bis 64 Jahre alt und 28% 65 Jahre oder älter. Weiterhin gaben von 305 Personen 20% an, dass sie Mitglied in einer Gewerkschaft sind.

⁷⁸¹ In Bezug auf die Befragung der RSV konnte die Gesamtzahl der Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter beim DGB Rechtsschutz, beim VdK und beim SoVD erfragt werden, wonach die Rücklaufquote insgesamt bei rund 13% lag (DGB Rechtsschutz: 24%; VdK 6%; SoVD 14%).

⁷⁸² Von signifikanten Zusammenhängen ist im Folgenden die Rede bei einem Signifikanzniveau von $p < 0,05$.

⁷⁸³ Dennoch hat nicht jede bzw. jeder Befragte jede Frage beantwortet. Für diese wie für alle anderen Befragungen können die Fallzahlen (N) daher pro Frage von der Gesamtstichprobe abweichen.

Abbildung 1: Befragung von Menschen mit Behinderungen – Angaben zu Geschlecht, Alter und Gewerkschaftsmitgliedschaft



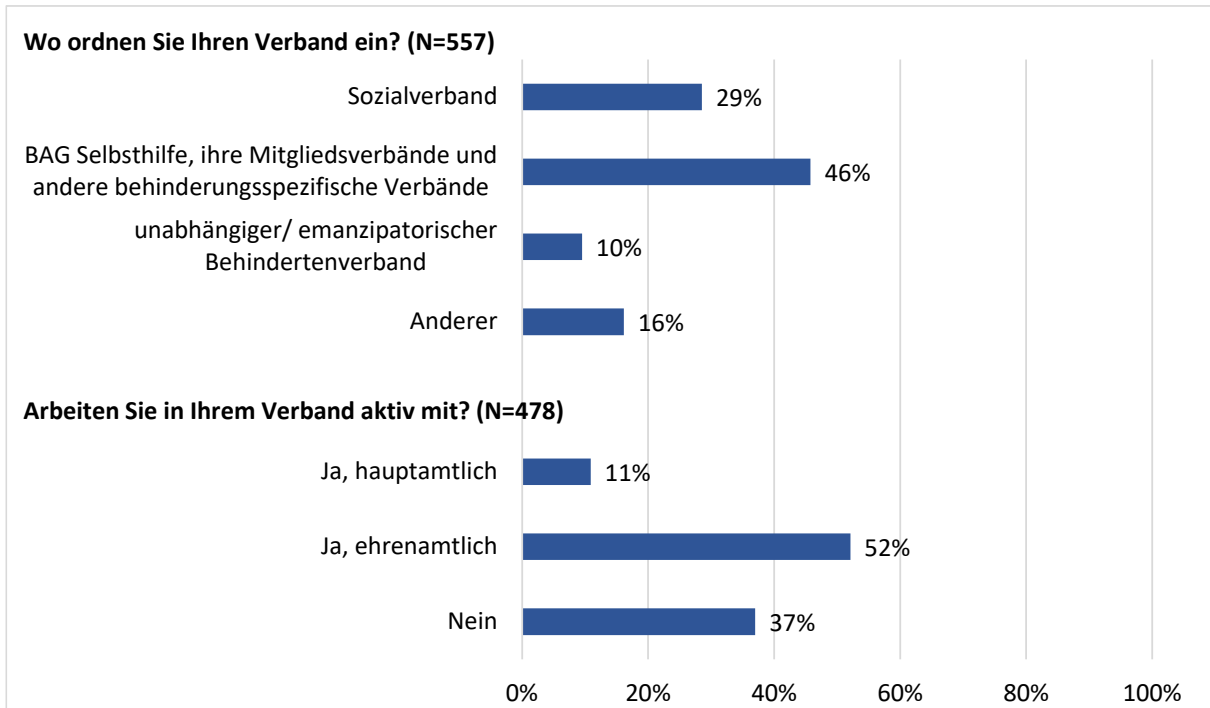
Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=305-312) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die Befragten wurden außerdem gebeten, ihren Verband zuzuordnen (Abbildung 2). Mit fast der Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen (46%) sind die BAG Selbsthilfe, ihre Mitgliedsverbände und andere behinderungsspezifische Verbände innerhalb der Online-Befragung am stärksten vertreten, gefolgt vom Sozialverband (SoVD) mit 29%. Mitgliedern. Unabhängigen emanzipatorischen Behindertenverbänden gehörten 10% der befragten Menschen mit Behinderungen an.

Insgesamt 11% der Befragten gaben an, in ihrem Verband hauptamtlich mitzuarbeiten und weitere 52% berichteten, in dem Verband ehrenamtlich tätig zu sein. 37% der Befragten gaben hingegen an, in dem Verband nicht aktiv zu sein.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 2: Befragung von Menschen mit Behinderungen – Angaben zu Verband und Verbandstätigkeit



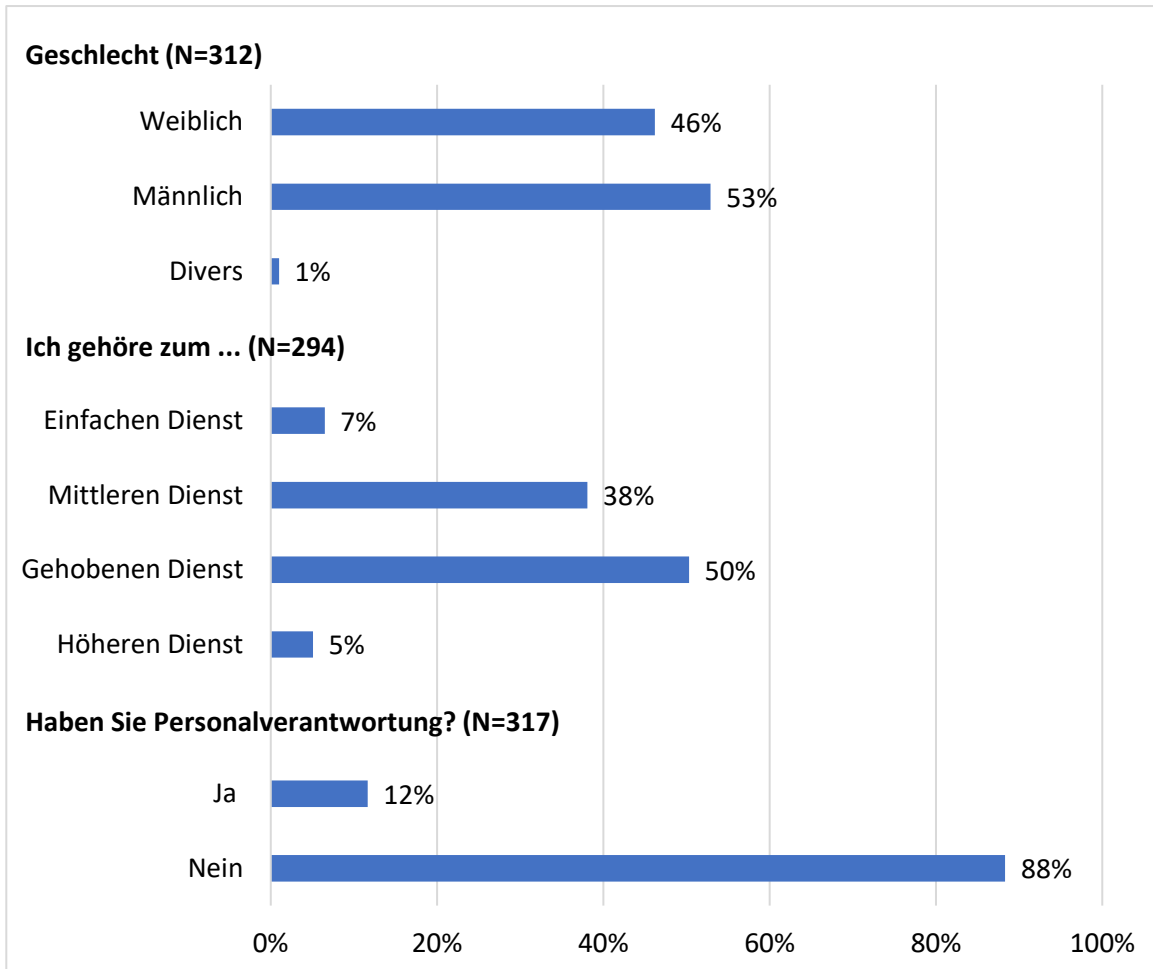
Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=591) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.2.2 Befragung von Schwerbehindertenvertretungen

Zur Befragung der Schwerbehindertenvertretungen (SBV) werden alle Antworten verwendet, bei denen der Fragebogen zu mindestens 14% beantwortet wurde. Demnach liegen insgesamt für 446 Befragte Antworten vor (Tabelle 3). Hiervon haben 312 Personen Angaben zu ihrem Geschlecht gemacht, wonach sich 46% als weiblich, 53% als männlich und 1% als divers zugeordnet haben. Weiterhin gaben 7% der Befragten der SBV an, im „einfachen Dienst“ beschäftigt zu sein, 38% mit „mittleren Dienst“, die Hälfte der Befragten im „gehobenen Dienst“ und 5% im „höheren Dienst“. 12% der Befragten der SBV berichteten außerdem, dass sie Personalverantwortung haben.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 3: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen – Angaben zu Geschlecht, Dienstebene und Personalverantwortung

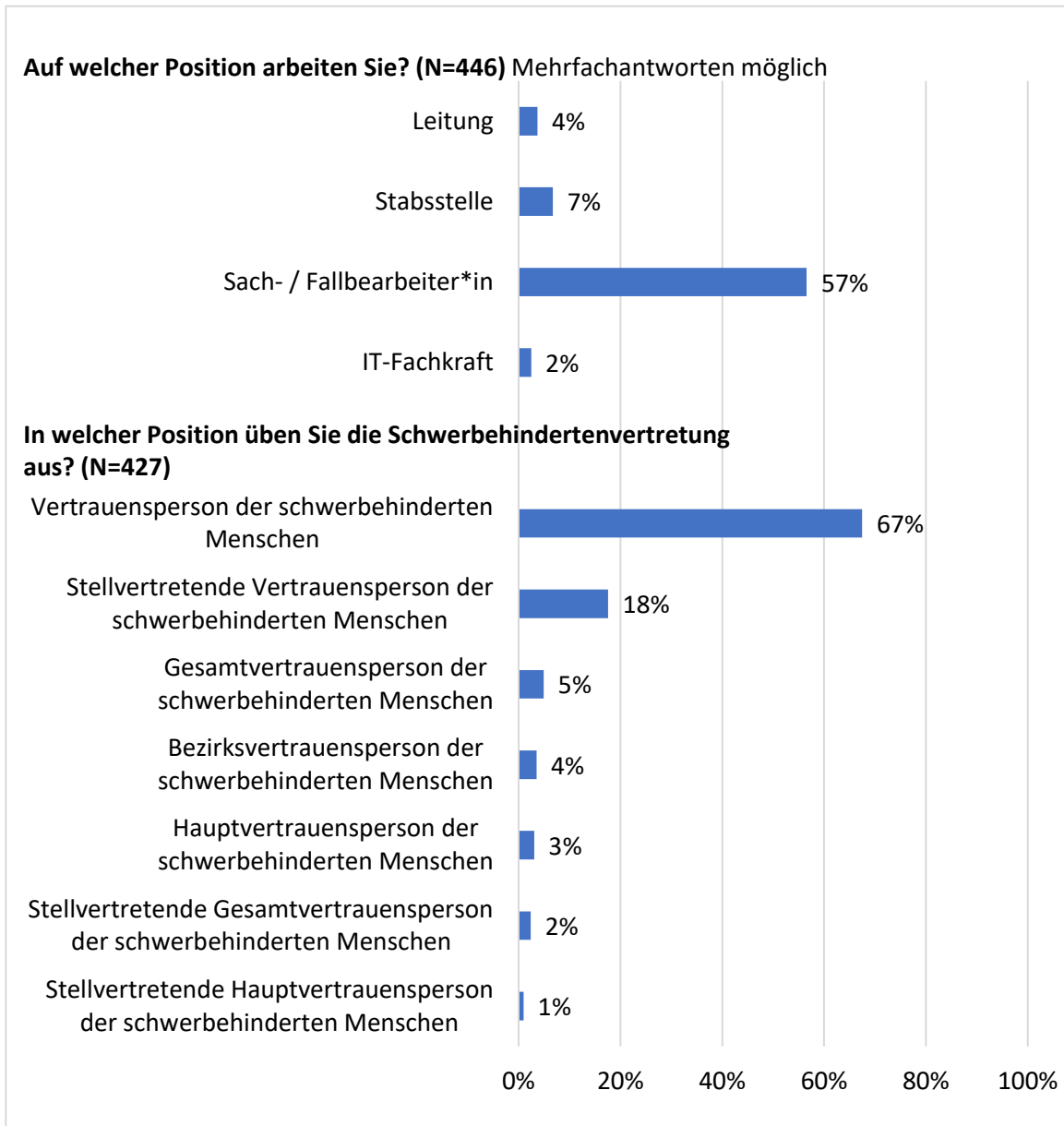


Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen zur Evaluation des BGG (N=294-317) – ISG 2022

Darüber hinaus wurden die Befragten der SBV nach ihrer Position befragt, worauf 4% angaben, eine Leitungsposition zu besetzen. 7% ordneten sich der Stabsstelle zu und 57% gaben an, dass sie Sach- oder Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter sind. 2% gaben an, dass sie IT-Kräfte sind (Abbildung 4). Die SBV üben 67% der Befragten in der Position einer Vertrauensperson für schwerbehinderte Menschen aus (18% stellvertretende Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen). 5% der Befragten sind Gesamtvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen (2% stellvertretende Gesamtvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen), 4% Bezirksvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen und 3% Hauptvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen (1% stellvertretende Hauptvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 4: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen – Angaben zur Position

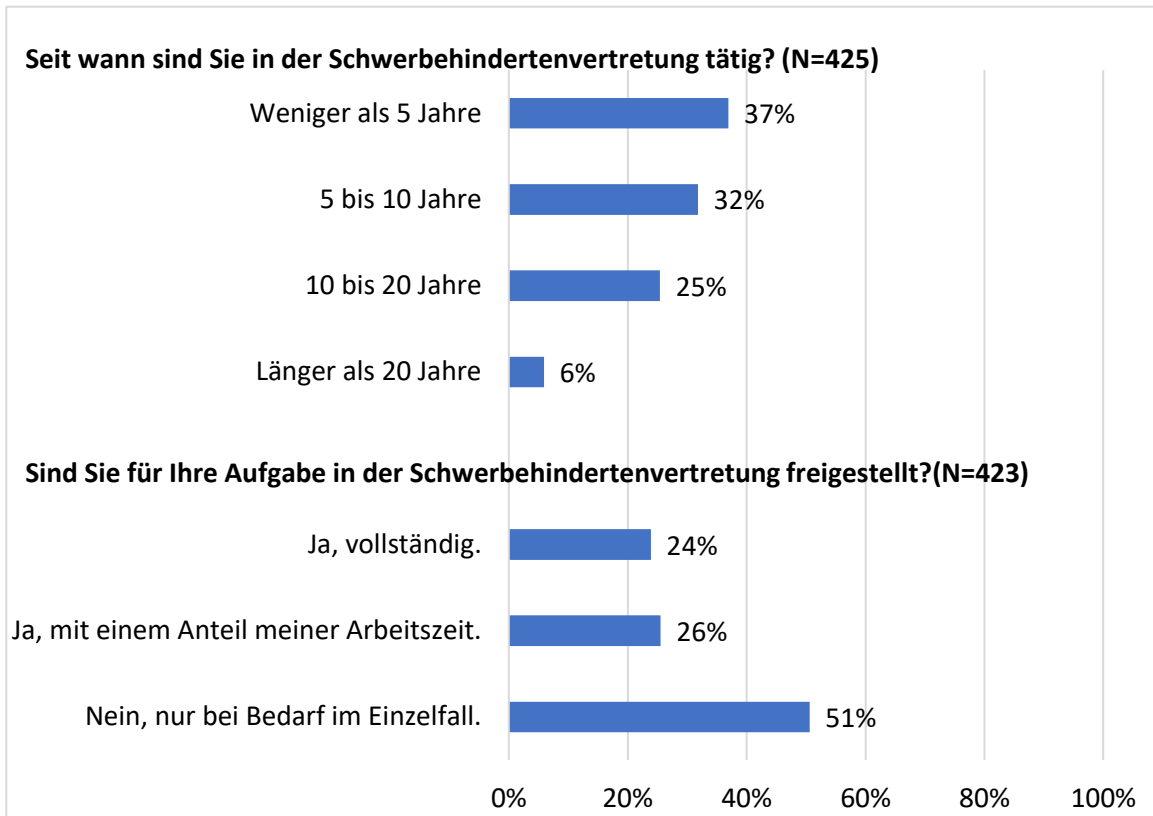


Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen zur Evaluation des BGG (N=427-446) – ISG 2022

Weiterhin wurde erfragt, seit wann die Befragten in der SBV tätig sind. Mit 37% ist der größte Anteil der Befragten weniger als fünf Jahre in der SBV tätig und weitere 32% fünf bis zehn Jahre (Abbildung 5). Seit zehn bis 20 Jahren ist ein Viertel der Befragten bereits tätig in der SBV und 6% sogar 20 Jahre und länger. Insgesamt fast ein Viertel der Befragten ist vollständig für die Tätigkeit in der SBV vollständig freigestellt (24%) und ein rund weiteres Viertel ist zu einem bestimmten Anteil für die SBV-Tätigkeit freigestellt (26%). Die Hälfte der Befragten der SBV wird somit nur bei Bedarf im Einzelfall für SBV-Tätigkeiten freigestellt (51%).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 5: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen – Angaben zur Arbeit als SBV



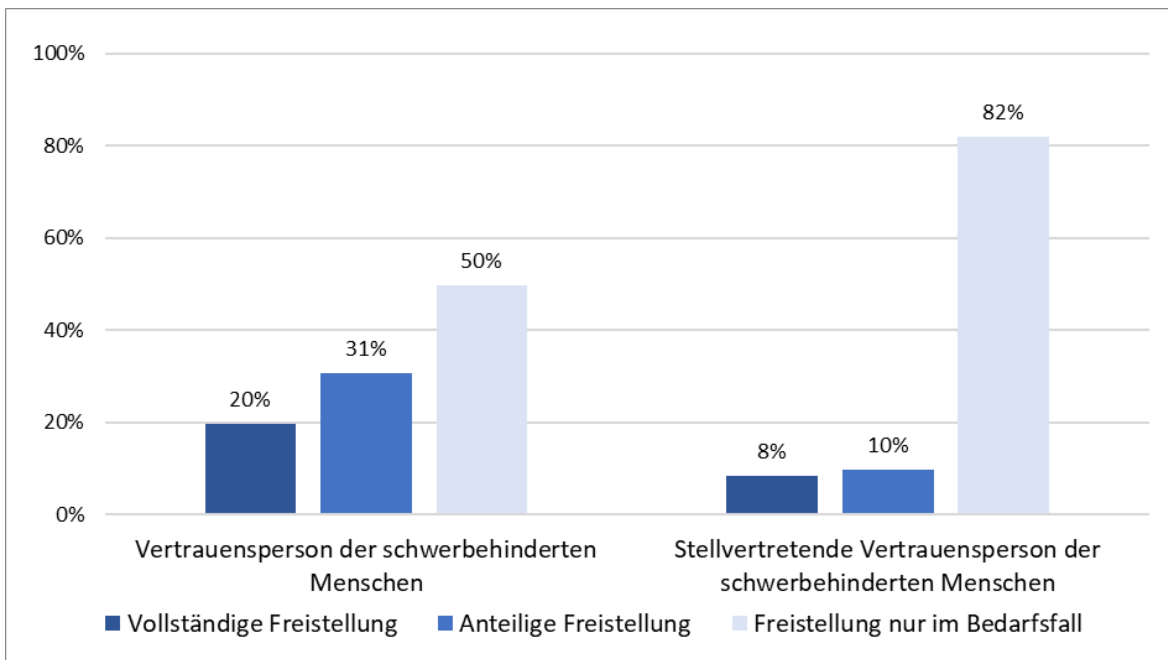
* Summenabweichungen können sowohl hier als auch im Folgenden rundungsbedingt auftreten.

Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen zur Evaluation des BGG (N=423-425) – ISG 2022

Betrachtet man die in Bezug auf die Position der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter größten Gruppen innerhalb der SBV-Befragung (286 Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen und 72 stellvertretende Vertrauenspersonen) nach Art der Freistellung, stellt man fest, dass etwa die Hälfte der Vertrauenspersonen zumindest anteilig für ihre Aufgaben innerhalb der SBV freigestellt ist. Die andere Hälfte ist nicht bzw. nur im individuellen Bedarfsfall freigestellt. Bei den stellvertretenden Vertrauenspersonen liegt der Anteil der nicht freigestellten Beschäftigten mit 82% deutlich höher. Eine komplette Freistellung für die Tätigkeit in der SBV ist mit 8% hingegen die Ausnahme. Aber auch unter den Vertrauenspersonen ist nur jede bzw. jeder Fünfte vollständig freigestellt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

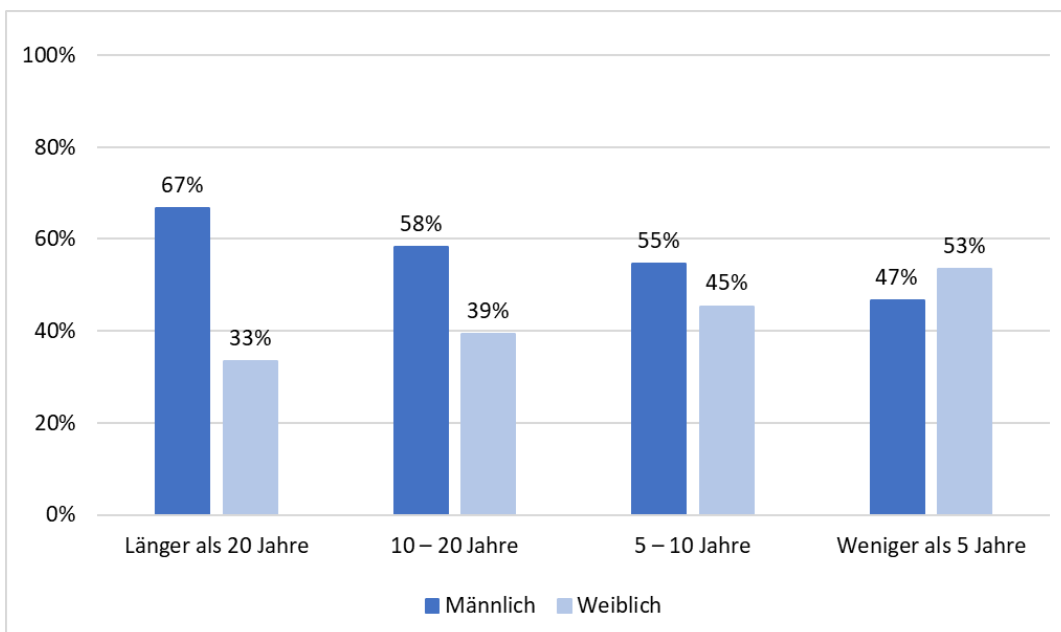
Abbildung 6: Art der Freistellung der SBV nach Position



Quelle: Befragung von SBV (N=358) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Unter denen, die bereits seit längerer Zeit in der SBV tätig sind, ist der Anteil der Männer (zwei Drittel) höher als der der Frauen (ein Drittel), aber unter denjenigen, die neu hinzugekommen sind, ist der Anteil der Frauen mit 53% etwas höher als der der Männer (Abbildung 7). Darin zeigt sich ein Trend der SBV zu einer Gleichverteilung der Geschlechter.

Abbildung 7: Dauer der Tätigkeit in der SBV nach Geschlecht



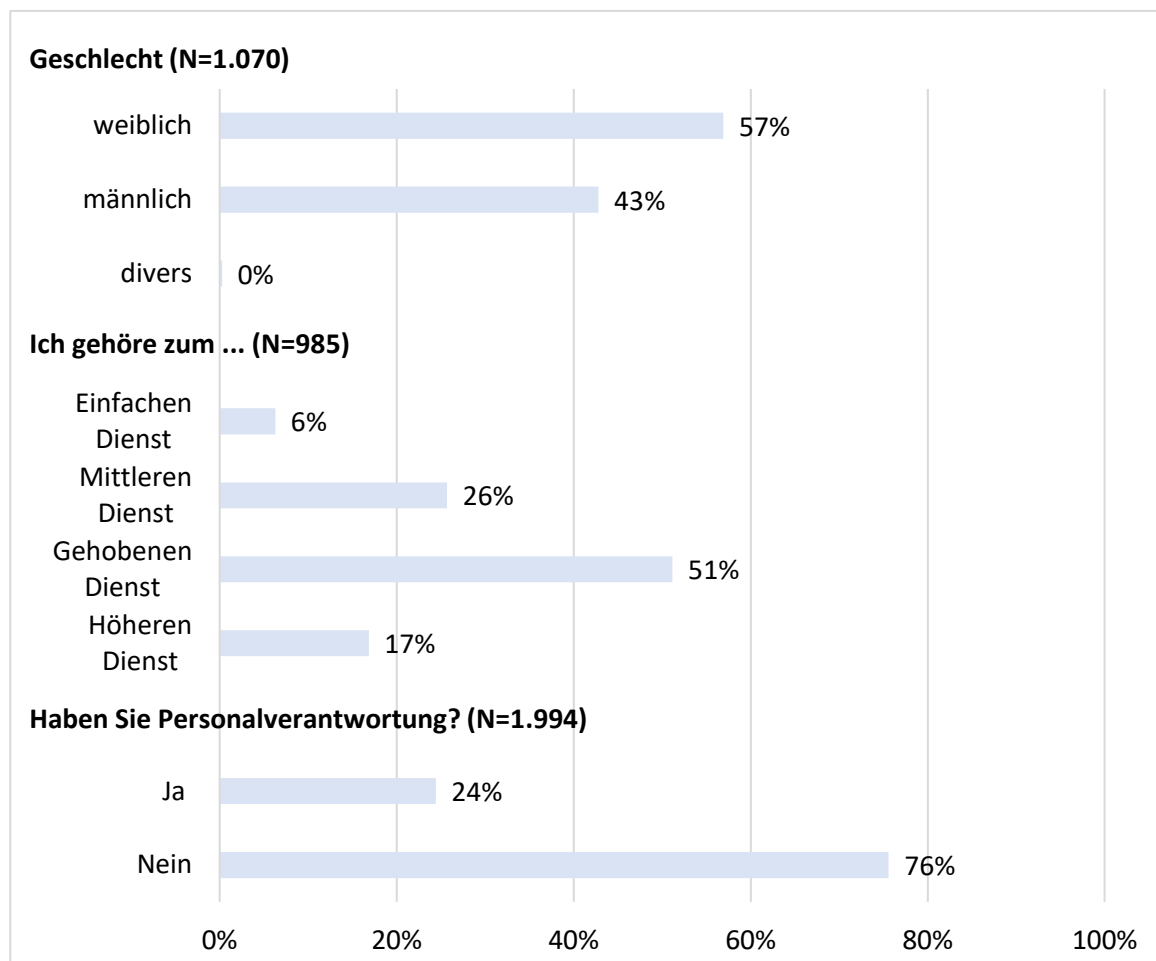
Quelle: Befragung von SBV (N=310) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.2.3 Befragung von Behördenmitarbeitenden

Für die Befragung der Behördenmitarbeitenden werden alle Antworten verwendet, bei denen der Fragebogen zu mindestens 14% beantwortet wurde, was für 2.249 Befragte zutrifft (Tabelle 3). Insgesamt 1.070 Befragte haben dabei Angaben zu ihrem Geschlecht gemacht, wovon 57% weiblich und 43% männlich sind (Abbildung 8). Drei Personen wählten die Antwortoption divers. Mit Blick auf das Dienstverhältnis liegen für 985 Befragte Angaben vor, wobei sich 6% dem „einfachen Dienst“, 26% dem „mittleren Dienst“, 51% dem „gehobenen Dienst“ und 17% dem „höheren Dienst“ zuordneten. Insgesamt fast ein Viertel der Befragten hat Personalverantwortung.

Abbildung 8: Behördenbefragung – Angaben zu Geschlecht, Dienstebene und Personalverantwortung



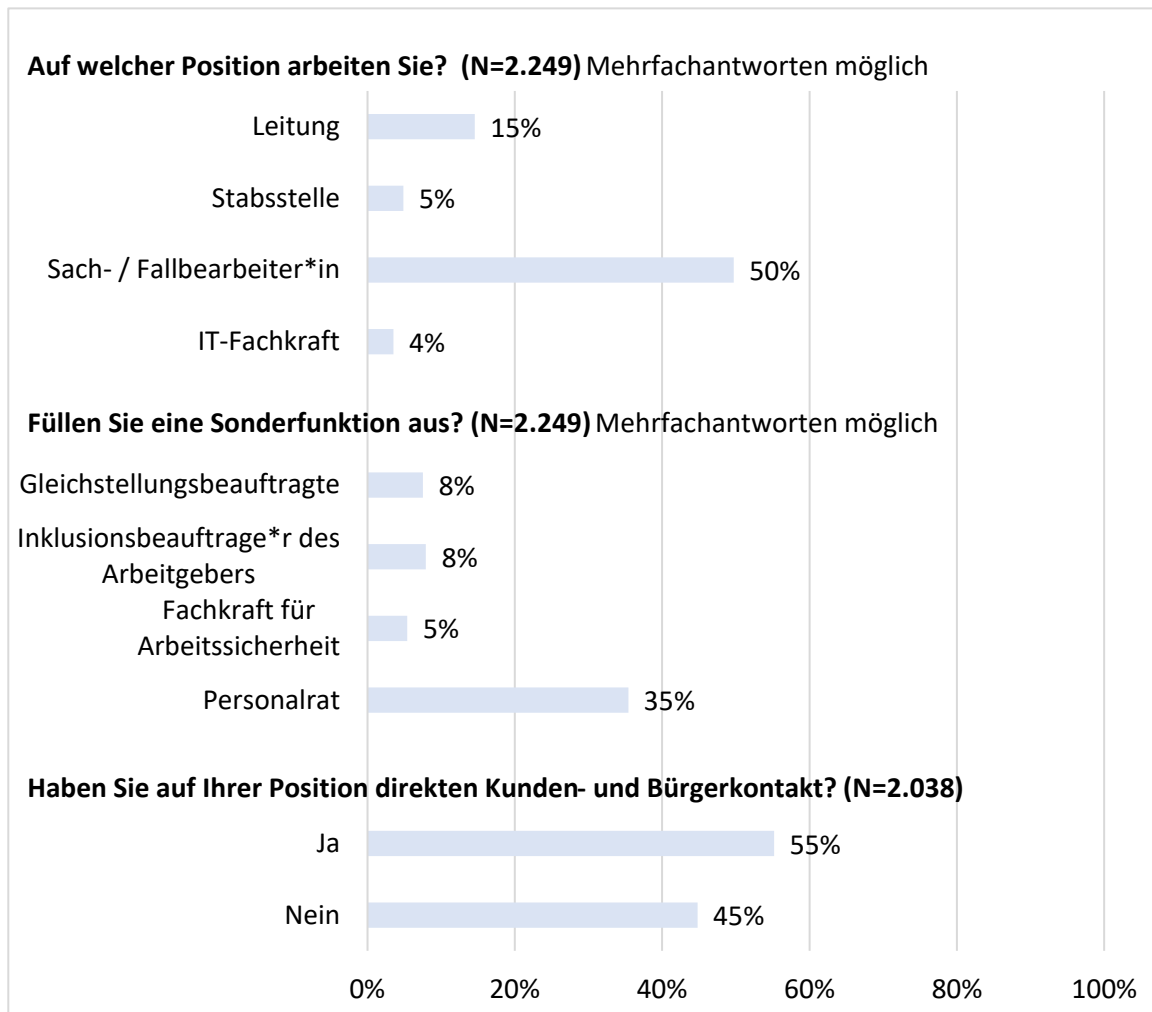
Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=985-1.994) – ISG 2022

Eine Leitungsposition zu besetzen gaben 15% der befragten Behördenmitarbeitenden an und 5% besetzen eine Stabsstellenposition (Abbildung 9). Die Hälfte der Befragten gab an, dass sie als Sach- oder Fallbearbeiterin bzw. -bearbeiter arbeiten und 4% als IT-Fachkraft. Weiterhin wurde erfragt, ob die Behördenmitarbeitenden zusätzlich Sonderfunktionen ausfüllen.⁷⁸⁴ Jeweils 8% der Befragten gaben hierbei an, Gleichstellungsbeauftragte oder Inklusionsbeauftragte bzw. -beauftragter zu sein. Davon die Funktion der Fachkraft für Arbeitssicherheit auszufüllen berichteten 5% der Befragten und

⁷⁸⁴ Hierbei wurde auf nach der Sonderfunktion Schwerbehindertenvertretung gefragt. Personen, die dies angaben, wurden zur SBV-Befragung weitergeleitet.

35% sind im Personalrat. 55% der Befragten gaben außerdem an, dass sie direkten Kontakt zu Kundinnen und Kunden oder Bürgerinnen und Bürger haben.

Abbildung 9: Behördenbefragung – Angaben zur Position und Sonderfunktion



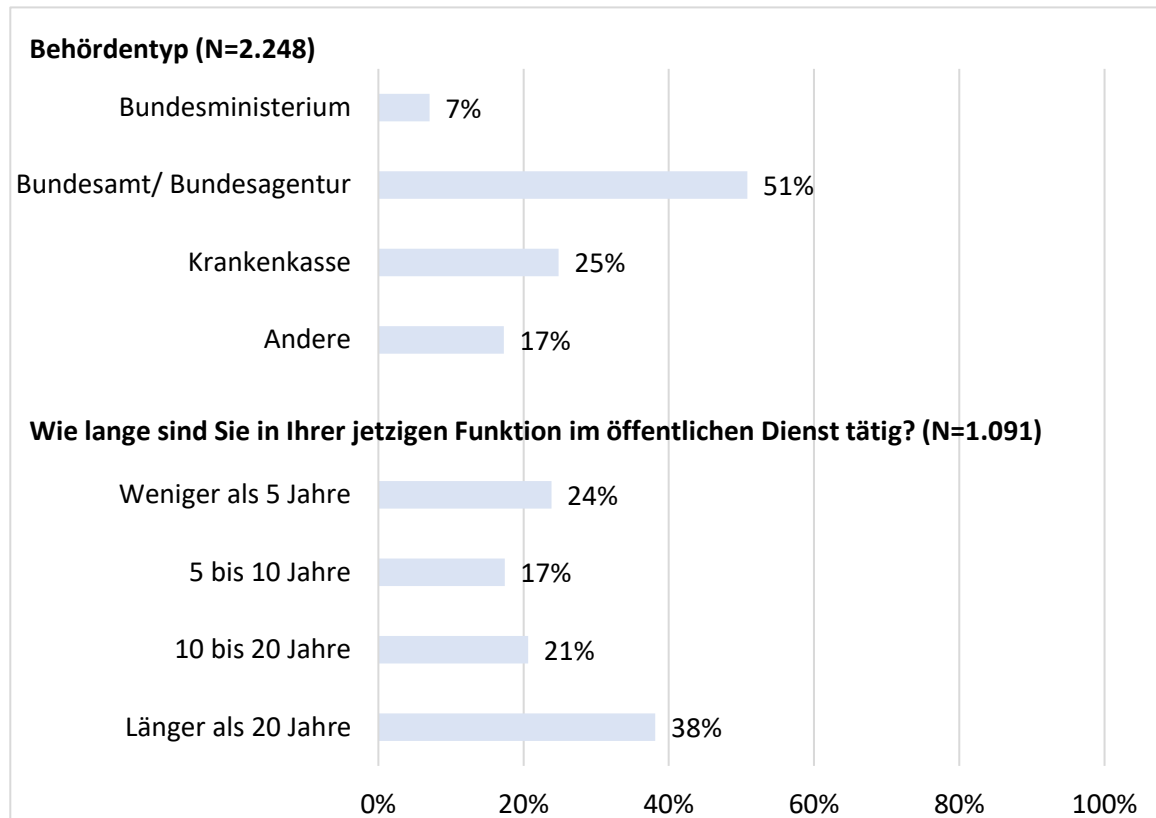
Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=2.249) – ISG 2022

In der Behördenbefragung wurden insbesondere nachrangige Bundesämter und -agenturen befragt. In Fällen, in denen Bundesministerien kaum über nachrangige Behörden verfügen, wurden einzelne Abteilungen dieser Ministerien direkt befragt. Aufgrund dieser Stichprobengewinnung ist eine systematische Unterscheidung zwischen den Beschäftigten von Ministerien und nachgeordneten Behörden nicht sinnvoll. Grundsätzlich sind jedoch insgesamt 7% der Befragten dem Behördentyp Bundesministerium zuzuordnen und über 50% gehören zu einem Bundesamt oder einer Bundesagentur (Abbildung 8). An Krankenkassen wurden im Rahmen der Behördenbefragung einige gesonderte Fragen gestellt, sie sind durch ein Viertel der befragten Behördenmitarbeitenden vertreten. Eine kleinteiligere Unterscheidung der unterschiedlichen Behördentypen ist im Rahmen der Auswertungen anders als bei der Evaluation 2014⁷⁸⁵ jedoch nicht möglich, da genauere Angaben zum Behördentyp aus Datenschutzgründen nicht erhoben werden konnten.

⁷⁸⁵ Welte et al. 2014: 296 ff.

Mit Blick auf die Dienstzeit der Befragten zeigt sich, dass fast ein Viertel seit weniger als fünf Jahren in der jeweiligen Funktion im öffentlichen Dienst tätig sind. Bei 17% der Befragten sind es fünf bis zehn und bei weiteren 21% zehn bis 20 Jahre. 38% der Befragten gaben an, bereits seit mehr als 20 Jahren die Funktion im öffentlichen Dienst auszufüllen, die sie zum Zeitpunkt der Befragung innehatten.

Abbildung 10: Behördenbefragung – Angaben zu Behördentyp und Dauer der Tätigkeit

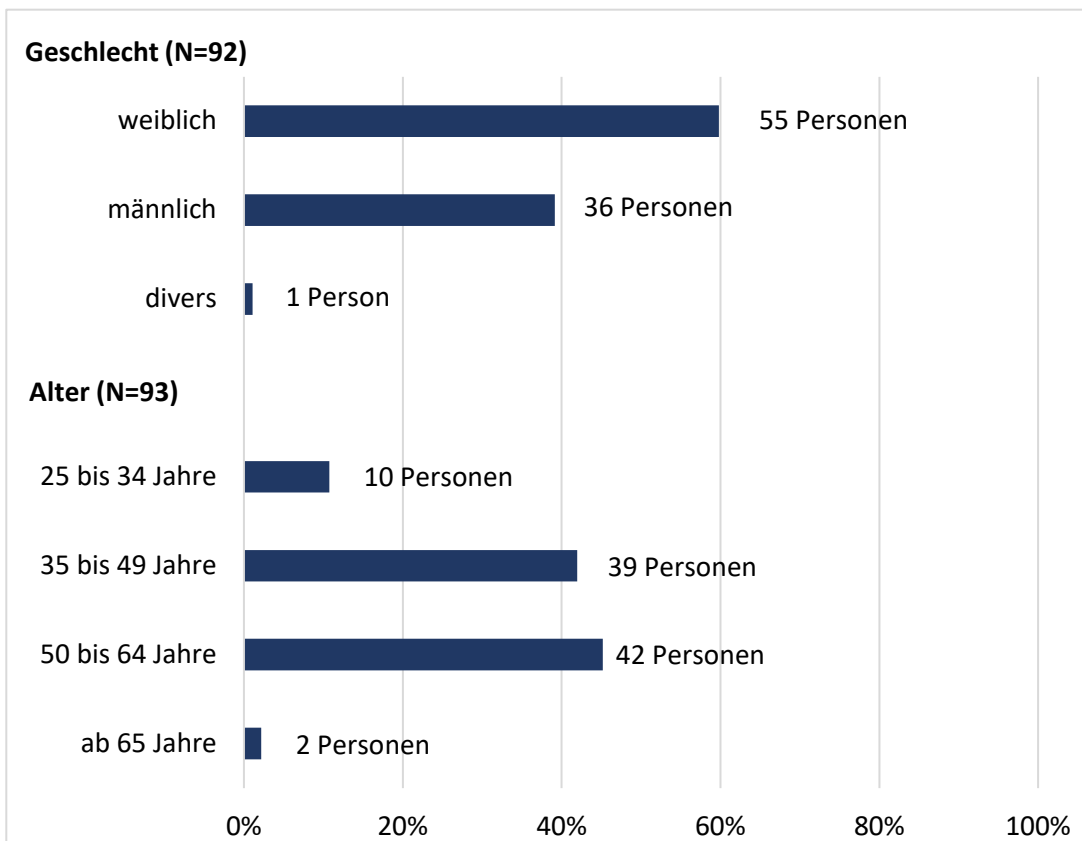


Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=1.091-2.248) – ISG 2022

3.2.4 Befragung von Rechtsschutzvertretungen

Für die Befragung der Rechtsschutzvertretungen (RSV) werden die Angaben der Befragten verwendet, die den Fragebogen zu mindestens 14% beantwortet haben, wodurch für 138 Personen Antworten vorliegen (Tabelle 3). Insgesamt nur 92 Personen haben davon Angaben zu ihrem Geschlecht gemacht, wovon sich 55 Personen als weiblich (60%), 36 Personen als männlich (39%) und eine Person sich als divers (1%) bezeichnete (Abbildung 12). Zum Alter haben 93 Personen Angaben gemacht, wonach 10 Personen zwischen 25 und 34 Jahren alt sind (11%), 39 Personen zwischen 35 und 49 Jahren (42%), 42 Personen zwischen 50 und 64 Jahren (45%) und zwei Personen 65 Jahre oder älter sind (2%).

Abbildung 11: Befragung von Rechtsschutzvertretungen – Angaben zu Geschlecht und Alter



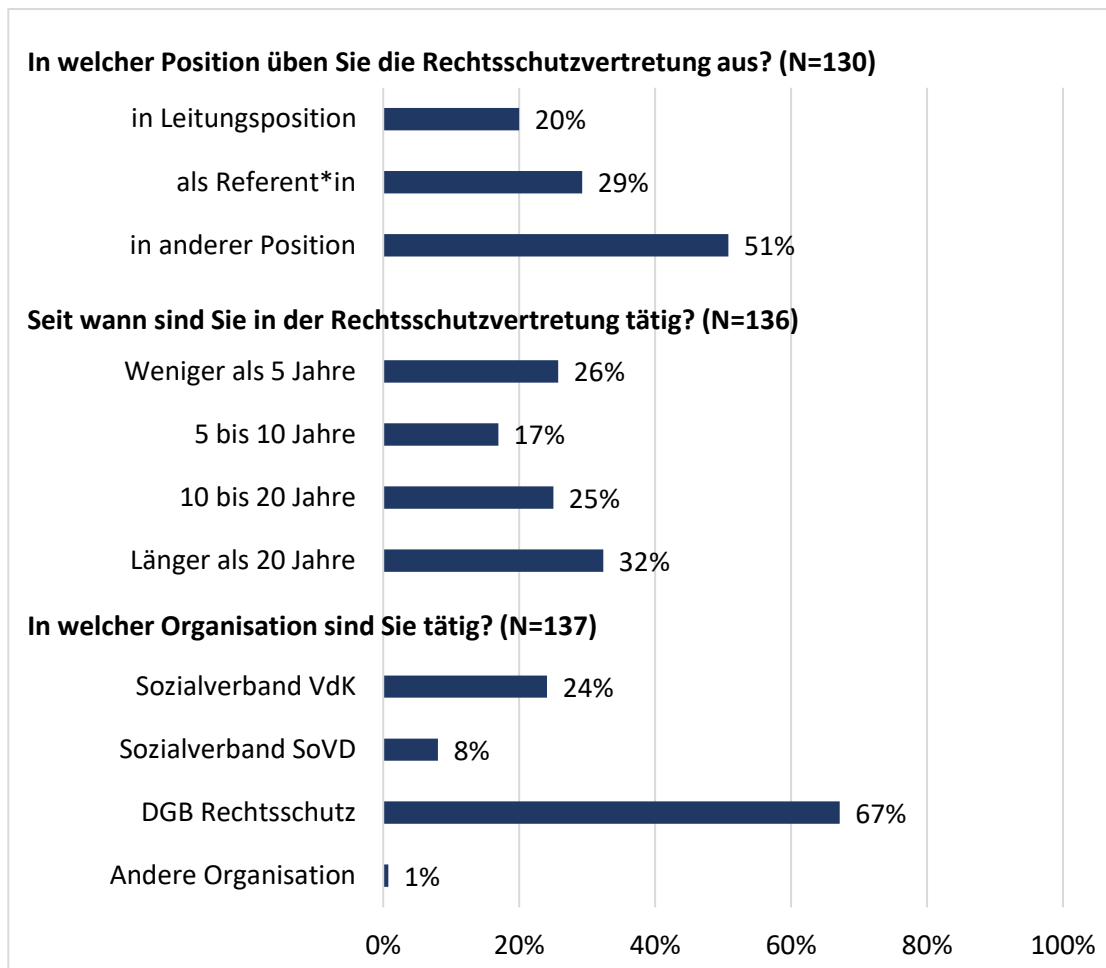
Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=92-93) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Auch die Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter wurden danach gefragt, in welcher Position sie die Rechtsschutzvertretung ausüben, wobei 20% eine Leistungsposition innehaben, 29% sind Referentin bzw. Referent und die Hälfte der Befragten hat eine andere Position als die genannten (Abbildung 12). Auf die Frage, wie lange die Befragten schon als Rechtsschutzvertreterin bzw. -vertreter tätig sind, gab mehr als ein Viertel weniger als fünf Jahre an. 17% gaben fünf bis zehn Jahre an und ebenfalls ein weiteres Viertel berichtete seit zehn bis 20 Jahren in der Rechtsschutzvertretung tätig zu sein. Von einer Tätigkeit länger als 20 Jahre berichteten 32% der Befragten.

Weiterhin wurden die Mitglieder der Rechtsschutzvertretungen gefragt, für welche Organisation sie tätig sind. Hierbei gab fast ein Viertel den Sozialverband VdK an, weitere 8% den Sozialverband SoVD und der Großteil der Befragten gab an, beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) Rechtsschutz tätig zu sein.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 12: Befragung von Rechtsschutzvertretungen – Angaben zur Position, Tätigkeitsdauer und Organisation



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=130-137) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.2.5 Unterschiedliche Relevanz des BGG für die Befragten

Bei der Darstellung der Ergebnisse ist auch von Interesse, ob sich die Antworten der Befragten danach unterscheiden, welchen Stellenwert das BGG für sie hat (Tabelle 4). Die Befragungsergebnisse der Menschen mit Behinderungen werden daher im Falle von relevanten Unterschieden differenziert danach dargestellt, wie gut sie das BGG kennen. Hierbei zählen zu der Gruppe „gute Kenntnis BGG“ die Personen, die darauf antworteten, dass sie das BGG sehr gut oder eher gut kennen, was auf 25% der Befragten zutrifft. Der Gruppe „geringere Kenntnis BGG“ werden die Befragten zugeordnet, die angaben, das BGG teilweise, eher nicht oder gar nicht zu kennen, was auf 74% der Befragten zutrifft. Die Befragungsergebnisse der SBV und der Behörden werden differenziert danach dargestellt, ob das BGG für die Arbeit der Befragten sehr oder eher wichtig ist. Der Gruppe „BGG hohe Relevanz“ werden somit die Befragten zugeordnet, die angaben, dass das BGG für die eigene Arbeit sehr wichtig ist, was auf 56% der Befragten der SBV und auf 51% der befragten Behördenmitarbeitenden zutrifft. Die Gruppe „BGG geringe Relevanz“ besteht auf den Befragten, die angaben, dass das BGG für ihre Arbeit eher oder teilweise wichtig oder (eher) unwichtig ist. Dieser Anteil macht unter den SBV 44% und unter den Behördenmitarbeitenden 49% aus.

Tabelle 4: Relevanz/ Kenntnisse BGG

	Anzahl	Anteil
Menschen mit Behinderungen		
gute Kenntnis BGG	126	26%
geringere Kenntnis BGG	352	74%
Antworten gesamt	478	100%
SBV		
BGG hohe Relevanz	204	56%
BGG geringe Relevanz	163	44%
Antworten gesamt	367	100%
Behörden		
BGG hohe Relevanz	855	51%
BGG geringe Relevanz	819	49%
Antworten gesamt	1.674	100%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=478), Schwerbehindertenvertretungen (N=367) und Behörden (N=1.674) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Eine größere Nähe zum BGG infolge einer besseren Kenntnis und einer höher eingeschätzten Relevanz wirkt sich auf die Umsetzung des BGG und dessen Bewertung aus.

Kapitelzusammenfassung:

Der empirische Berichtsteil basiert vor allem auf vier Online-Befragungen, die das ISG im vierten Quartal 2021 und ersten Quartal 2022 durchgeführt hat. In diesem Rahmen wurden folgende Personen befragt, deren Befragungsdaten nach Bereinigung des Datensatzes bei der Auswertung berücksichtigt werden konnten:

- 591 Menschen mit Behinderungen (über Verbände kontaktiert)
- 446 Mitglieder von Schwerbehindertenvertretungen der Bundesministerien und nachgeordneten Behörden
- 2.249 Mitarbeitende von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden
- 138 Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter von Sozialverbänden und dem DGB.

Unter den befragten Menschen mit Behinderungen sind 60% männlich und 40% weiblich. Knapp mehr als die Hälfte gab an, ehrenamtlich im Verband aktiv zu sein, 11% sind nach eigenen Angaben hauptamtlich aktiv, 37% arbeiten nicht aktiv im Verband mit.

Die befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter sind zu 57% als Sach- oder Fallbearbeiterinnen bzw. -bearbeiter beschäftigt, während 7% der Stabsstelle angehören, 4% in leitender Position und 2% als IT-Fachkraft tätig sind. 63% üben ihre Tätigkeit seit mindestens fünf Jahren aus, 37% sind weniger als fünf Jahre in der SBV tätig.

In der Behördenbefragung wurden insbesondere nachrangige Bundesämter und -agenturen befragt. In Fällen, in denen Bundesministerien kaum über nachrangige Behörden verfügen, wurden einzelne

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abteilungen dieser Ministerien direkt befragt. 51% der Befragten gehören Bundesämtern und -agenturen an, ein Viertel der Befragten arbeitet in Krankenkassen, 7% sind in Bundesministerien tätig, die restlichen 17% arbeiten in anderen Behörden. Von den befragten Behördenmitarbeitenden sind 57% weiblich und 43% männlich. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Behördenmitarbeitenden (55%) hat direkten Kunden- oder Bürgerkontakt.

Die befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter ordnen sich zu rund zwei Dritteln dem DGB-Rechtsschutz, zu knapp einem Viertel dem Sozialverband VdK, zu 8% dem Sozialverband SoVD und zu 1% anderen Organisationen zu, wobei 29% als Referentin oder Referent, ein Fünftel in Leitungsposition und rund die Hälfte in anderer Position angestellt sind. 60% der Befragten sind weiblich, 40% männlich.

Die Auswertungen der Befragungen werden an einigen Stellen danach differenziert, wie gut das BGG bekannt ist bzw. welche Relevanz es für die eigene Arbeit hat. Von den Menschen mit Behinderungen weisen 26% eine gute Kenntnis des BGG auf. Von den Mitgliedern der Schwerbehindertenvertretungen sagen 56%, dass das BGG eine hohe Relevanz für ihre Tätigkeit hat. Für 51% der Mitarbeitenden der Behörden hat das BGG eine hohe Relevanz. Diese größere Nähe zum BGG wirkt sich auf die Umsetzung des BGG und dessen Bewertung aus.

3.3 Behinderungsbegriff und Gesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

3.3.1 Verständnis des Behinderungsbegriffs

Im Rahmen der Befragungen von Behördenmitarbeitenden und Menschen mit Behinderungen wurden die Befragten mit verschiedenen Formen von Beeinträchtigungen konfrontiert und gebeten, auf einer fünfstufigen Skala (von „Trifft nicht zu“ bis „Trifft voll zu“) anzugeben, in welchem Maße die jeweilige Form der Beeinträchtigung ihr Verständnis von Behinderung prägt. Abbildung 13 zeigt die Anteile der Behördenmitarbeitenden bzw. Menschen mit Behinderungen, die bei der jeweiligen Art der Beeinträchtigung auf die Frage „Woran denken Sie bei dem Begriff Behinderung?“ mit „Trifft voll zu“ oder „Trifft eher zu“ geantwortet haben. Hierbei fällt auf, dass in Bezug auf körperliche, geistige und kognitive sowie Sinnesbeeinträchtigungen wenig Diskrepanz im Antwortverhalten von Menschen mit Behinderungen und Behördenmitarbeitenden zu beobachten ist. Körperliche Behinderungen sind mit jeweils rund 90% sowohl bei Menschen mit Behinderungen (89%) als auch unter den Behördenmitarbeitenden (89%) am stärksten präsent. Auch Sinnesbeeinträchtigungen wurden von beiden Gruppen fast gleichermaßen häufig mit dem Behinderungsbegriff assoziiert (80% der Behördenmitarbeitenden und 78% der Menschen mit Behinderungen). Geistige bzw. kognitive Beeinträchtigungen wurden mit drei Prozentpunkten Unterschied etwas häufiger von Menschen mit Behinderungen genannt, bei psychischen Beeinträchtigungen beträgt der Unterschied bereits sechs Prozentpunkte.

Im Folgenden wird an einigen Stellen zwischen einem konservativen und einem neuen Verständnis von Behinderung unterschieden. Diese Differenzierung bezieht sich darauf, ob eine Person einstellungs- bzw. umweltbedingte Barrieren mit dem Behinderungsbegriff assoziiert. Ist von einem konservativen oder engen Behinderungsbegriff oder -verständnis die Rede, so hat die Person im Rahmen unserer Befragungen weder einstellungs- noch umweltbedingte Barrieren mit dem Begriff „Behinderung“ assoziiert. Ist hingegen mindestens eine dieser beiden Antwortkategorien auf die Frage „Woran denken Sie bei dem Begriff Behinderung?“ genannt worden, sprechen wir von einem neuen oder erweiterten Verständnis von Behinderung.

Im Unterschied zwischen beiden Gruppen wird jedoch deutlich, dass ein neues Verständnis von Behinderung deutlich stärker bei Menschen mit Behinderungen als bei Behördenmitarbeitenden vorherrscht. Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben werden mit 72% aber auch von Behördenmitarbeitenden noch recht häufig mit dem Behinderungsbegriff assoziiert (14 Prozentpunkte weniger als unter Menschen mit Behinderungen), während bei einstellungs- und umweltbedingten Barrieren lediglich 57% bzw. 46% der Behördenmitarbeitenden eine Verbindung zum Behinderungsbegriff sehen. Hier fallen die Anteile von Menschen mit Behinderungen mit 80% bzw. 71% jeweils deutlich höher aus. Daraus geht hervor, dass Betroffene eher einen neuen Begriff von Behinderung zu haben scheinen als Behördenmitarbeitende, die lediglich auf beruflicher Ebene mit den entsprechenden Beeinträchtigungsformen konfrontiert sind. Letztere vertreten eher einen engeren Behinderungsbegriff, der sich vorrangig auf unmittelbar wahrnehmbare Formen der Behinderung, wie körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen, in zweiter Linie aber auch auf geistige und psychische Beeinträchtigungen bezieht. Barrieren bei der Teilhabe als das gesellschaftliche Pendant zu personenbezogener Beeinträchtigung, wie sie das zeitgemäße Verständnis von Behinderung prägen, werden durchaus auch anerkannt, aber durch einen deutlich geringeren Anteil, als dies bei den Betroffenen selbst der Fall ist.

Positiv hervorzuheben ist, dass sich der Behinderungsbegriff der Behördenmitarbeitenden seit der Evaluation 2014 merklich erweitert und sich zu einem neuen Verständnis von Behinderung weiterentwickelt hat. Wurde damals noch bei knapp 45% der Befragten ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis, das ein behinderndes Umfeld berücksichtigt, festgestellt, waren es in der aktuellen Befragungsrunde 55% der Behördenmitarbeitenden,⁷⁸⁶ die ein solches Verständnis von Behinderung vertraten, was einer Differenz von zehn Prozentpunkten entspricht.⁷⁸⁷ Diese Tendenz zeigt sich auch hinsichtlich der Assoziationen des Begriffs Behinderung mit geistigen bzw. kognitiven Beeinträchtigungen: Während in der Evaluation 2014 bei nur knapp 69% der Behördenmitarbeitenden kognitive Beeinträchtigungen in das Behinderungsverständnis einfließen, ist dies inzwischen bei 77% der Fall, was einer Differenz von acht Prozentpunkten entspricht.⁷⁸⁸

Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse aus der aktuellen Befragung von Menschen mit Behinderungen mit jenen aus der Evaluation 2014 ist nicht ohne weiteres möglich, da die Frage nach dem Behinderungsbegriff seinerzeit offen formuliert war. Dabei lagen die am häufigsten genannten frei formulierten Assoziationen mit dem Begriff Behinderung im Bereich der Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben.⁷⁸⁹ Auch in der aktuellen Befragungsrunde wurde diese Kategorie von einem sehr hohen Anteil an befragten Menschen mit Behinderungen (86%) genannt. Dass Betroffene tendenziell häufiger ein zeitgemäßes Verständnis von Behinderung haben als Behördenmitarbeitende, hatte sich bereits in der Evaluation 2014 abgezeichnet und ist wenig überraschend auch in den aktuellen Befragungen zu beobachten.⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ Hierunter fallen alle Behördenmitarbeitenden, die entweder einstellungsbedingte oder umweltbedingte Barrieren oder beide Kategorien in ihrem Antwortverhalten berücksichtigten.

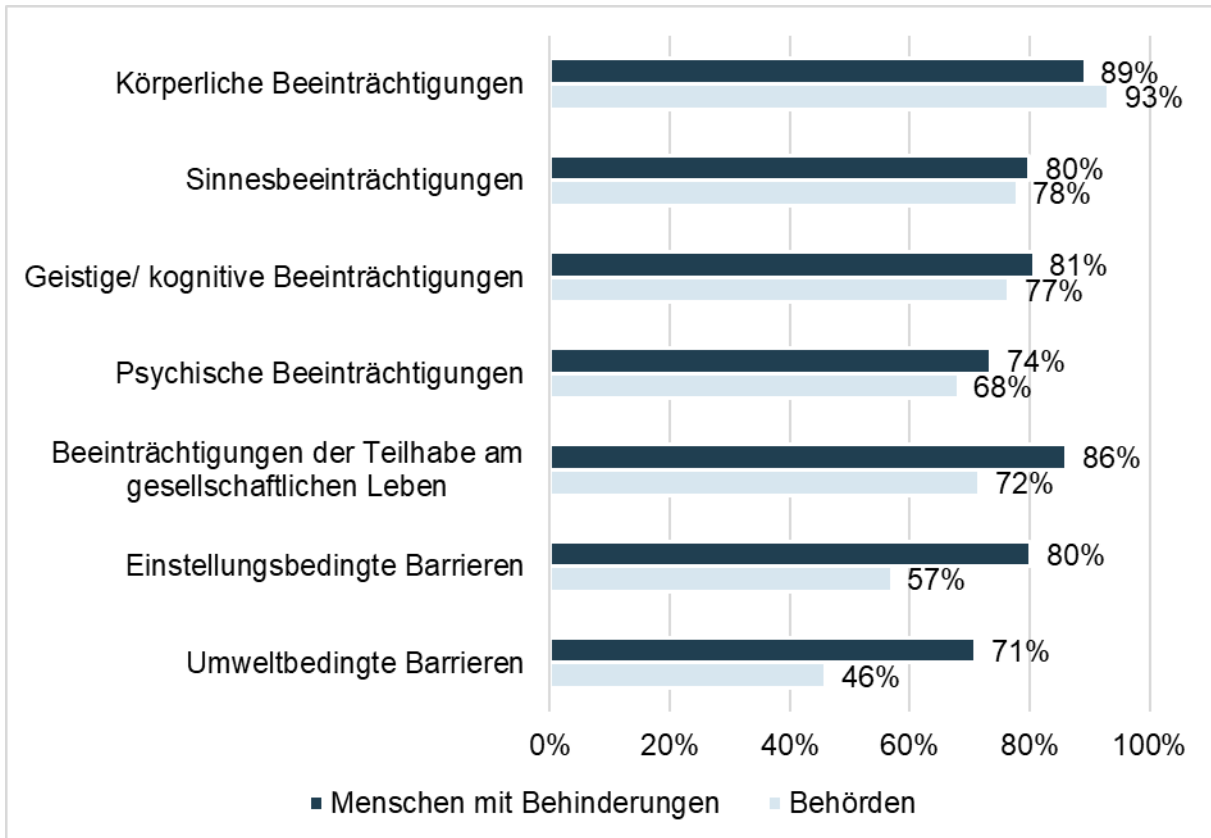
⁷⁸⁷ Welte et al. 2014: 191

⁷⁸⁸ Ebd.

⁷⁸⁹ Ebd.: 232

⁷⁹⁰ Ebd.: 497

Abbildung 13: Assoziationen mit dem Begriff "Behinderung"

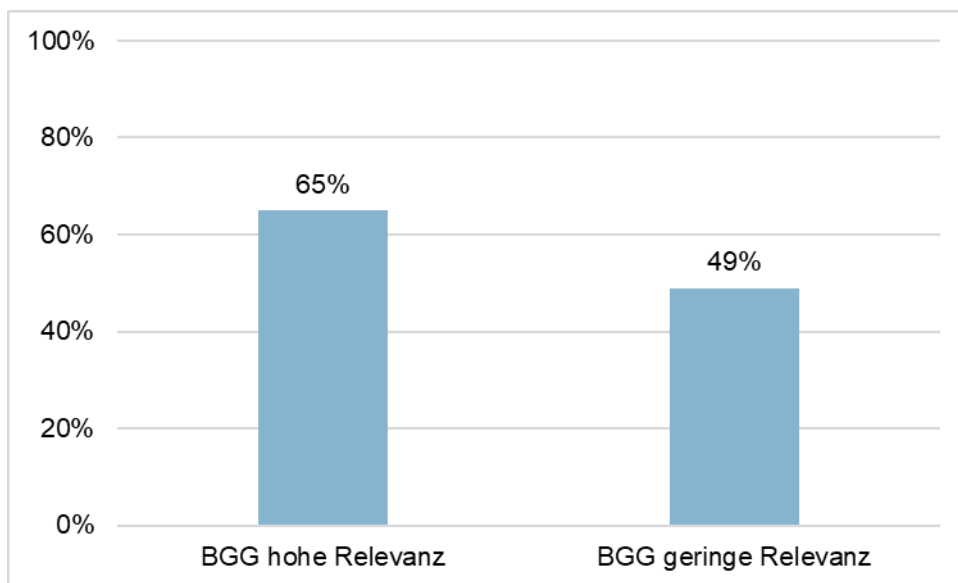


Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=451-477) und Behörden (N= 1.893-2.068) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Weiterhin wird deutlich, dass Behördenmitarbeitende, für die das BGG eine hohe Relevanz besitzt, häufiger einen zeitgemäßen Behinderungsbegriff vertreten, was bedeutet, dass sie häufiger an einstellungs- und umweltbedingte Barrieren denken. Innerhalb der Gruppe der Behördenmitarbeitenden mit inhaltlicher Nähe zum BGG wurde dieser erweiterte Behinderungsbegriff von 63% der Befragten vertreten, Befragte, für deren Arbeit das BGG weniger relevant ist, vertraten nur zu 49% ein zeitgemäßes Verständnis des Behinderungsbegriffs. Dieser Unterschied zwischen den beiden Gruppen ist statistisch signifikant auf dem 0,1%-Signifikanzniveau. Dieser positive Zusammenhang zwischen der eigenen Nähe zum BGG und einem zeitgemäßen Behinderungsverständnis, welches auch ein behinderndes gesellschaftliches Umfeld berücksichtigt, hatte sich bereits in der Evaluation 2014 herauskristallisiert.⁷⁹¹

⁷⁹¹ Ebd.: 193

Abbildung 14: Zeitgemäßes Verständnis von Behinderung



Quelle: Befragung von Behörden (N= 805-830) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.3.2 Verständnis von Barrierefreiheit

Eng verbunden mit dem Verständnis von Behinderung sind Assoziationen mit den Begriffen „Barrieren“ und „Barrierefreiheit“. Um zu erfahren, was Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen ausmacht, wurde diese im Rahmen der Befragung mit vier verschiedenen vorformulierten Definitionen Umschreibungen des Begriffs Barrierefreiheit konfrontiert, zu denen sie jeweils angeben konnten, ob diese ihrer eigenen Auffassung von Barrierefreiheit entsprechen. Verglichen mit den Ergebnissen der im Rahmen der Evaluation 2014 durchgeführten Befragung hat sich der Fokus von allgemeinen Kommunikationsmöglichkeiten und baulichen Anlagen stärker auf Informationstechnologie und digitale Barrierefreiheit verschoben. Hilfsmittel bzw. Assistenzsysteme sind heute wie damals für Betroffene wichtige Themen in Bezug auf Barrierefreiheit.

Abbildung 15 zeigt, was Betroffene unter Barrierefreiheit verstehen. Hierbei wird deutlich, dass mehr als drei Viertel der befragten Menschen mit Behinderungen (76%) ein umfassendes Verständnis von Barrierefreiheit haben, welches einschließt, dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe mit ihrer Umwelt interagieren können. 60% der Befragten dachten bei Barrierefreiheit an die durch eine Rollstuhlrampe hergestellte physische Zugänglichkeit von Gebäuden. Ein fast ebenso hoher Anteil (57%) assoziierte mit dem Begriff „Barrierefreiheit“ ein differenziertes Angebot an Kommunikationshilfen. Weniger als die Hälfte der befragten Betroffenen (46%) verstehen unter Barrierefreiheit, dass sämtliche Hinweisschilder über eine Kennzeichnung in Brailleschrift verfügen. Hinsichtlich des Verständnisses der Befragten von Barrierefreiheit sind ähnliche Muster erkennbar wie in der Evaluation 2014. Auch hier wurde die Antwort, dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe mit der Umwelt agieren können, am häufigsten genannt, während die Kennzeichnung von Hinweisschildern in Brailleschrift von den wenigsten Befragten als relevant für Barrierefreiheit erachtet wurde.⁷⁹² Auffällig ist, dass bei allen Kategorien der Anteil derer, die das angegebene Merkmal mit Barrierefreiheit assoziieren, gesunken ist. Dies könnte darin begründet sein, dass das bei den Befragten vorherrschende Verständnis von

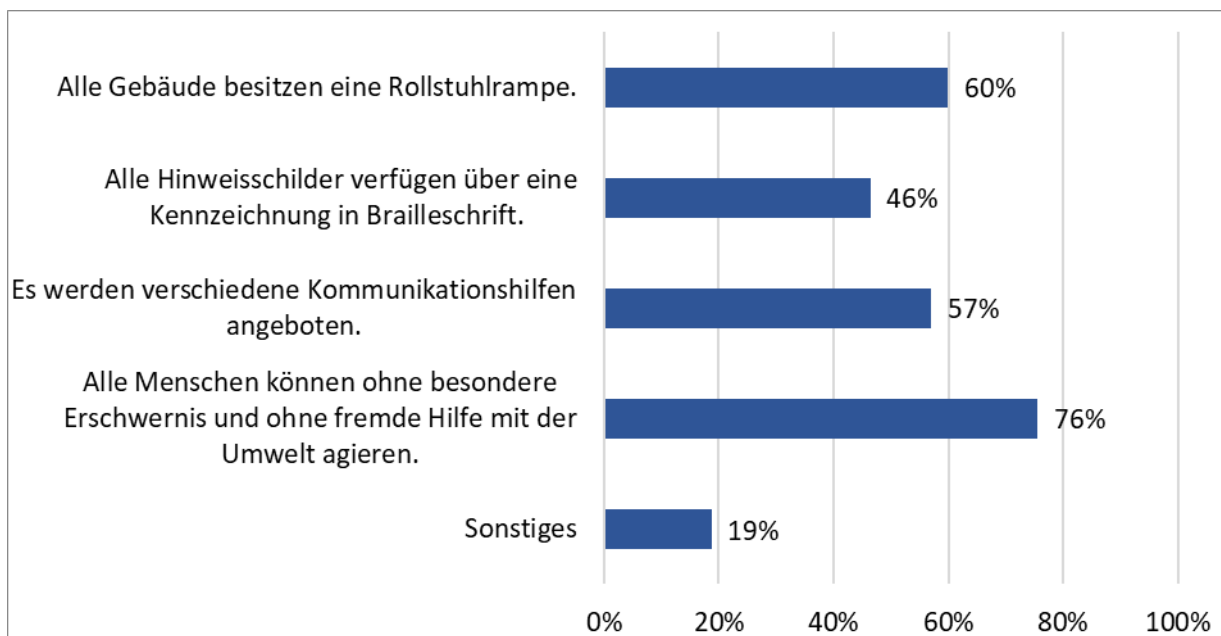
⁷⁹² Welte et al. 2014: 235

Barrierefreiheit heute tendenziell komplexer ist und die in den Kategorien genannten Gegebenheiten keine hinreichende Darstellung von Barrierefreiheit bieten.

Beinahe jede bzw. jeder Fünfte (19%) gab an, dass der Begriff „Barrierefreiheit“ andere als die angebotenen Assoziationen bei ihr oder ihm hervorruft. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Gebäuden, öffentlichen Verkehrsmitteln oder sanitären Anlagen und Einrichtungen des Gesundheitswesens genannt. Einige Antworten bezogen sich auf konkrete Assistenzsysteme für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen, wie z. B. Aufzüge mit Audioansagen, Hörschleifen und Induktionsanlagen, auf dem Zwei-Sinne-Prinzip basierende Alarmanlagen und Assistenzangebote für taubblinde Menschen. Darüber hinaus wurden Möglichkeiten der selbstständigen Informationsbeschaffung, eine uneingeschränkte Nutzung des Internets für Menschen mit Behinderungen oder eine auf die Bedürfnisse von Betroffenen ausgelegte Aufklärung, insbesondere im bildungsbezogenen und medizinischen Kontext, genannt.

Häufig wurde aber auch auf das Verhalten von Nichtbetroffenen Bezug genommen, wie z. B. hinsichtlich eines Abbaus von Vorurteilen, das Mitdenken von Barrierefreiheit bei Planungen und Bauvorhaben durch öffentliche sowie private Akteurinnen und Akteure, Respekt im Umgang seitens öffentlicher Stellen und privater Dienstleister. Zudem wurde die (uneingeschränkte) Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen in den unterschiedlichsten Kontexten (Bildungssystem, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen, rechtliche Betreuung etc.) mehrfach angesprochen. Verglichen mit den Ergebnissen der im Jahr 2014 durchgeführten Befragung hat sich der Fokus von allgemeinen Kommunikationsmöglichkeiten und baulichen Anlagen stärker auf Informationstechnologie und digitale Barrierefreiheit verschoben.⁷⁹³ Hilfsmittel bzw. Assistenzsysteme sind heute wie damals für Betroffene wichtige Themen in Bezug auf Barrierefreiheit.

Abbildung 15: Assoziationen mit dem Begriff "Barrierefreiheit"



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=459) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

⁷⁹³ Ebd.: 236

Um außerdem ein besseres Verständnis bestehender Barrieren für Menschen mit Behinderungen zu erlangen, wurden Letztere auch danach befragt, welche Barrieren für die Mitglieder ihres Verbandes bestehen. Dabei konnten die Befragten mehrere Arten von Barrieren angeben.

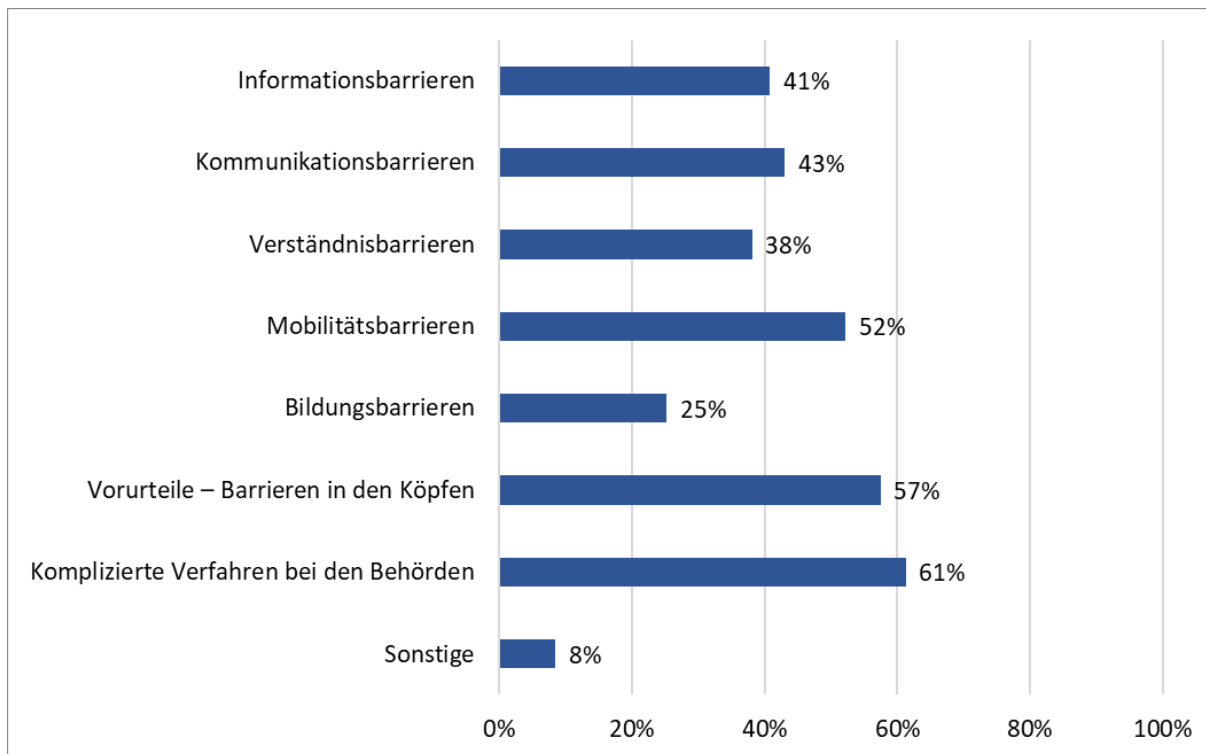
Wie Abbildung 16 zu entnehmen ist, wurden komplizierte Verfahren bei Behörden am häufigsten (61%) als Barrieren für Menschen mit Behinderungen identifiziert. An zweiter Stelle stehen Vorurteile bzw. Barrieren in den Köpfen von Nichtbetroffenen (57%). Zudem nannten mehr als die Hälfte der Befragten (52%) Mobilitätsbarrieren. Kommunikations- (43%), Informations- (41%) und Verständnisbarrieren (38%) wurden vergleichsweise seltener benannt, scheinen jedoch ebenfalls einen nicht zu vernachlässigenden Teil der Verbandsmitglieder zu betreffen. Lediglich ein Viertel der Befragten gab an, dass für die Mitglieder ihres jeweiligen Verbandes Bildungsbarrieren bestehen. Barrieren, die sich unter den vorformulierten Kategorien nicht wiederfinden, sahen 8% der befragten Menschen mit Behinderungen. Innerhalb der offenen Frage, welche weiteren Barrieren für die Verbandsmitglieder bestehen, wurden beispielsweise finanzielle Barrieren, Barrieren bei der Nutzung privatwirtschaftlicher Dienstleistungen, Barrieren bei der Durchsetzung verbriefter Rechte, Machtmissbrauch durch Behörden oder zu wenig Verständnis für die Belange Betroffener genannt.

Ein ähnliches Stimmungsbild lässt sich in der Befragung von 2014 erkennen. Auch damals waren Vorurteile bzw. Barrieren in den Köpfen Nichtbetroffener sowie komplizierte Verfahren bei den Behörden die am stärksten wahrgenommenen Barrieren. Allerdings ist in beiden Fällen der Anteil der Befragten, die diese Art von Barrieren in Bezug auf ihre Verbands- bzw. Vereinsmitglieder beobachten, merklich gesunken (Vorurteile/Barrieren in den Köpfen 2014: 75%, komplizierte Verfahren bei Behörden 2014: 74%).⁷⁹⁴ Dies lässt darauf schließen, dass die Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen im Vergleich zum Stand von vor acht Jahre abgenommen haben und auch die amtlichen Verfahren stärker auf die Belange von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Wie auch in der aktuellen Befragungsrunde wurden in der zur Evaluation 2014 gehörigen Befragung Verständnis- und Bildungsbarrieren am seltensten genannt. Allerdings sind auch hier – wie bei allen Kategorien – die Quoten der Befragten, die in dem jeweiligen Bereich eine Barriere für die Verbandsmitglieder identifizieren, merklich gesunken (Verständnisbarrieren: -18 Prozentpunkte; Bildungsbarrieren: -21 Prozentpunkte).⁷⁹⁵ Dementsprechend deuten die Befragungsergebnisse auf einen generellen positiven Trend bezüglich des Abbaus bestehender Barrieren seit 2014 hin.

⁷⁹⁴ Welte et al. 2014: 237.

⁷⁹⁵ Ebd.

Abbildung 16: Bestehende Barrieren für Verbandsmitglieder



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=449) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

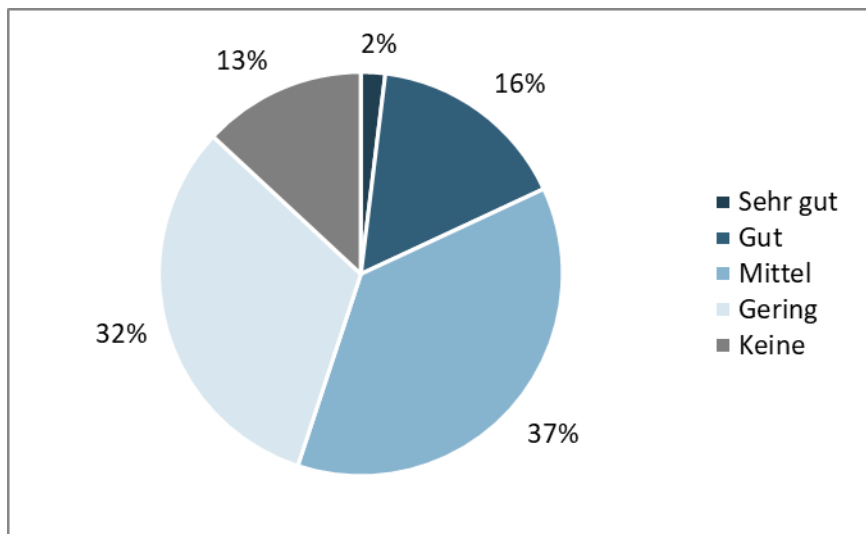
3.3.3 Leichte Sprache

Leichte Sprache stellt eines der gängigsten und am weitesten verbreiteten Mittel der schriftlichen Kommunikation mit Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen oder Lernschwierigkeiten dar. Insbesondere im behördlichen Kontext und der amtlichen Kommunikation ist sie daher für Betroffene ein unabdingbares Mittel der Teilhabe und des selbstbestimmten Lebens. Aus diesem Grund sieht § 11 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) vor, dass öffentliche Träger „Informationen vermehrt in Leichter Sprache bereitstellen“. Die konkrete Umsetzung wird im Bereich der digitalen Kommunikation durch die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) geregelt.

Vor diesem Hintergrund wurden die Behördenmitarbeitenden nach ihrer Selbsteinschätzung hinsichtlich ihrer Kenntnisse der gesetzlichen Regelungen der Leichten Sprache befragt: 13% gaben an, keinerlei Kenntnisse der gesetzlichen Regelungen zur Leichten Sprache vorweisen zu können, fast ein Drittel der Befragten (32%) stuften ihre diesbezüglichen Kenntnisse als gering ein, der größte Anteil der Befragten (37%) gab an, mittlere Kenntnisse zu haben. 18% bescheinigten sich selbst gute oder sehr gute Kenntnisse der gesetzlichen Regeln zur Leichten Sprache. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass über die Hälfte der befragten Behördenmitarbeitenden (55%) zumindest mittlere Kenntnisse in diesem Bereich aufweisen.

Da Leichte Sprache erst mit der Gesetzesänderung von 2016 Eingang ins BGG gefunden hat, wurde im Zuge der Evaluation 2014 nicht nach Kenntnissen der Leichten Sprache gefragt.

Abbildung 17: Selbsteinschätzung Kenntnisse der Leichten Sprache



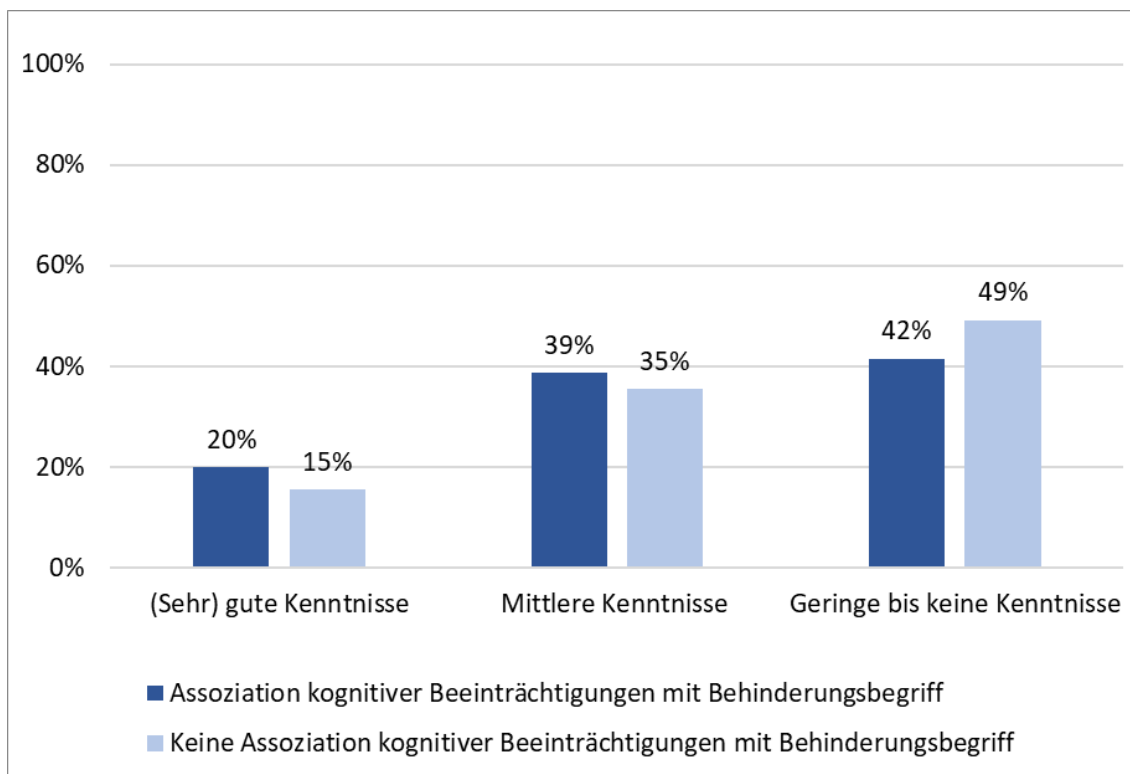
Quelle: Befragung von Behörden (N=2.003) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Berücksichtigt man bei der Betrachtung der Kenntnisse zur Leichten Sprache von Behördenmitarbeitenden, ob diese kognitive Beeinträchtigungen mit dem Behinderungsbegriff assoziieren,⁷⁹⁶ treten Unterschiede in der Selbsteinschätzung in Bezug auf die eigenen Kenntnisse zutage. Diejenigen Personen, die bei dem Begriff „Behinderung“ stark an kognitive Beeinträchtigungen denken, schätzten ihre eigenen Kenntnisse der Leichten Sprache tendenziell besser ein als diejenigen, die kognitive Beeinträchtigungen nicht oder zu einem geringeren Maße mit Behinderung assoziierten. Gute bis sehr gute Kenntnisse der Leichten Sprache schrieb sich jede fünfte Person zu, die kognitive Beeinträchtigungen mit dem Behinderungsbegriff in Verbindung brachte, unter jenen, die dies nicht oder nur eingeschränkt taten, waren es hingegen nur 15%. Auch mittlere Kenntnisse der Leichten Sprachen waren mit 39% bei mehr Behördenmitarbeitenden vorhanden, die eine Assoziation zwischen kognitiven Beeinträchtigungen und Behinderung herstellten, als die bei denen eher ein auf andere Behinderungsarten ausgerichteter Behinderungsbegriff vorherrscht (35%). Der Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen innerhalb der Behördenbefragung ist statistisch signifikant auf dem 1%-Signifikanzniveau.

Insofern kann geschlossen werden, dass ein Zusammenhang zwischen der Sensibilisierung in Bezug auf kognitive Beeinträchtigungen und Kenntnissen der Leichten Sprache besteht. Ob ein stärker ausgeprägtes Bewusstsein für kognitive bzw. geistige Behinderungen und Menschen mit Lernschwierigkeiten dazu führt, dass sich Behördenmitarbeitende verstärkt mit barrierefreien Kommunikationsmitteln befassen, die für diese Personengruppe relevant sind, oder ob die Beschäftigung mit Leichter Sprache dazu führt, das eigene Bewusstsein für Personen mit kognitiver Beeinträchtigung und Lernschwäche zu schärfen, kann aus diesen Ergebnissen allerdings nicht abgeleitet werden.

⁷⁹⁶ Antwort „Trifft voll zu“ auf die Frage „Woran denken Sie bei dem Begriff Behinderung? – Kognitive Beeinträchtigungen“.

Abbildung 18: Kenntnisse der Leichten Sprache nach Art des Behinderungsbegriffs



Quelle: Befragung von Behörden (N=1.945) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Tendenziell schätzen Behördenmitarbeitende mit Personalverantwortung und/ oder direktem Kontakt zu Kundinnen und Kunden bzw. Bürgerinnen und Bürgern ihre Kenntnisse zur Leichten Sprache etwas besser ein als Mitarbeitende ohne Personalverantwortung. Allerdings sind die Unterschiede nicht statistisch signifikant.

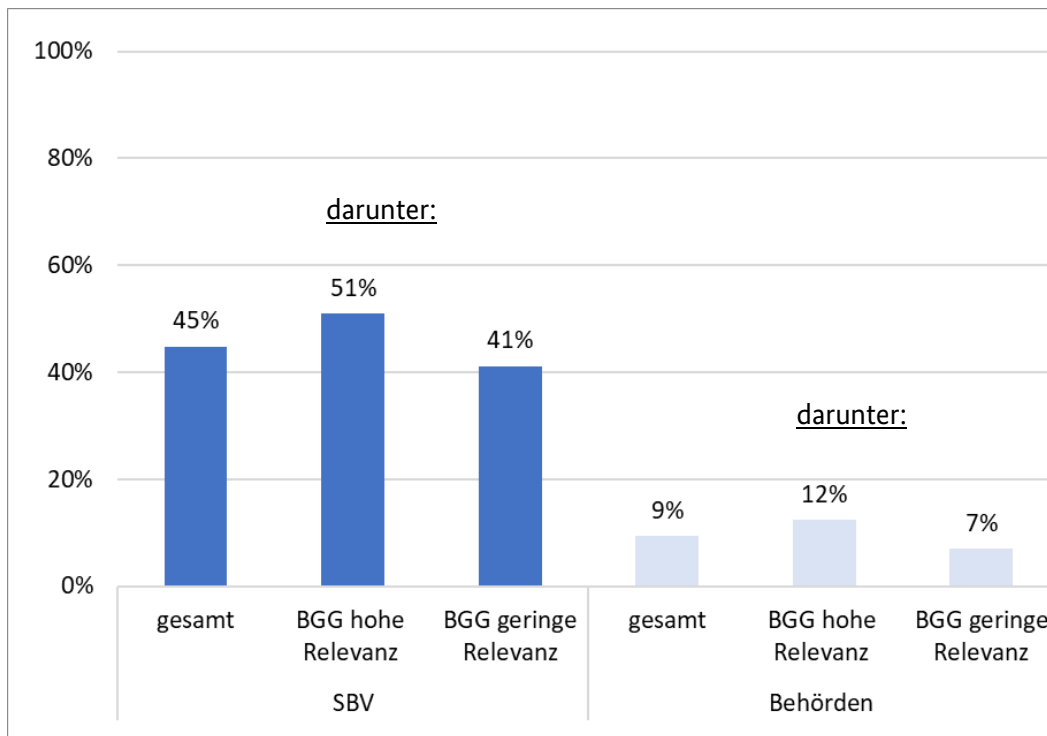
Darüber hinaus wurden sowohl Behördenmitarbeitende als auch Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter dazu befragt, ob sie wissen, was sich durch die Novellierung des BGG im Jahr 2016 an den gesetzlichen Regelungen zur Leichten Sprache geändert hat. Während fast die Hälfte der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter (45%) angab, über die entsprechenden Gesetzänderungen informiert zu sein, waren es unter den Behördenmitarbeitenden lediglich 9%, somit zeigten sich die Schwerbehindertenvertretungen hierüber besser informiert als die Behördenmitarbeitenden.

Eine gesonderte Auswertung dieser Ergebnisse für Personen, die angaben, dass das BGG eine wichtige gesetzliche Grundlage ihrer Arbeit darstellt, zeigt, dass sowohl Behördenmitarbeitende als auch Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter, für deren Arbeit das BGG eine wichtige Rolle spielt, häufiger Kenntnis über die durch die BGG-Novellierungen entstandenen Änderungen hatten als die Vergleichspersonen, für deren Arbeit das BGG von weniger großer Bedeutung ist. Unter den Schwerbehindertenvertretungen betrug die Differenz zwischen den beiden Gruppen 10 Prozentpunkte, während sie in den Behörden bei 5 Prozentpunkten lag.

Unterscheidet man bei der Frage nach den gesetzlichen Änderungen in Bezug auf Leichte Sprache infolge der BGG-Novellierung wiederum zwischen denjenigen Behördenmitarbeitenden, die kognitive Beeinträchtigungen stark mit dem Behinderungsbegriff assoziieren, und jenen, die dies nicht oder nur eingeschränkt tun, ergibt sich eine Differenz von drei Prozentpunkten bei der Bekanntheit der Neuerungen, wobei diese eher den Befragten mit einem ausgeprägteren

Bewusstsein für kognitive Beeinträchtigungen bekannt waren als Befragten mit einem durch andere Beeinträchtigungen geprägten Behinderungsverständnis (11% gegenüber 8%). Dieser Unterschied ist allerdings nicht statistisch signifikant auf dem gewählten Signifikanzniveau, weshalb hier kein inhaltlicher Zusammenhang festzustellen ist. Hierbei zeigt sich also eine ähnliche, wenn auch weniger stark ausgeprägte Tendenz wie hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen dem Behindertenverständnis einer Person und ihren allgemeinen Kenntnissen der Leichten Sprachen.

Abbildung 19: Kenntnisse zu den Änderungen der gesetzlichen Regelungen der Leichten Sprache



Quelle: Befragung von Behörden (N=1.612-1.990) und Schwerbehindertenvertretungen (N=303-326) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Unterscheidet man bei Behördenmitarbeitenden nach Personalverantwortung, zeigt sich, dass Personen, die für weitere Mitarbeitende verantwortlich sind, etwas häufiger über die Änderungen zu den gesetzlichen Regelungen der Leichten Sprache Bescheid wussten als Mitarbeitende ohne eigene Personalverantwortung. Dieser Unterschied ist allerdings nicht statistisch signifikant.

Laut § 11 BGG soll die Bundesregierung darauf hinwirken, dass „Träger öffentlicher Gewalt die Leichte Sprache stärker einsetzen und ihre Kompetenzen für das Verfassen von Texten in Leichter Sprache auf- und ausgebaut werden“. Vor diesem Hintergrund wurden Schwerbehindertenvertretungen auch danach befragt, ob sie in Fragen der Barrierefreiheit und/oder der Leichten Sprache bei Webseiten und Formularen von Kolleginnen und Kollegen herangezogen werden. Gemäß den Ergebnissen der SBV-Befragungen ist dies bei rund einem Drittel der Befragten (35%) der Fall, während die überwiegende Mehrheit (65%) der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter angibt, hinsichtlich dieser Themen nicht konsultiert zu werden.

Überdies zeigt sich bei bivariater Auswertung ein statistisch signifikanter Unterschied in den Kenntnissen der Änderungen zur Leichten Sprache seit der BGG-Novellierung zwischen Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern, die in Fragen der Barrierefreiheit bzw. der Leichten Sprache von Kolleginnen und Kollegen konsultiert werden und solchen, bei denen dies nicht

der Fall ist. So liegt die Quote der Personen, die über die gesetzlichen Änderungen der Leichten Sprache informiert sind, in der erstgenannten Gruppe mit 57% deutlich höher als in der zweiten Gruppe (39%).

Innerhalb der Befragung von Menschen mit Behinderungen wollten wir wissen, welche Erfahrungen die Befragten seit 2016 mit der Anwendung von Leichter Sprache in Behörden gemacht haben. Die Meinungen hierzu fielen sehr unterschiedlich aus und deuten insgesamt auf eine eher durchwachsene und nicht einheitlich fortgeschrittene Umsetzung der im BGG festgeschriebenen Regelungen zur Leichten Sprache hin: Einige der Befragten berichteten von negativen Erfahrungen bei der Nutzung der Leichten Sprache in Behörden. Dabei gaben die Befragten unter anderem an, dass Leichte Sprache nur sehr zögerlich und allgemein zu wenig eingesetzt wird und an vielen Stellen noch ausbaufähig ist. Nach Ansicht einiger Befragter sind noch zu wenige Dokumente wie Antragsformulare, Merkblätter oder Bescheide in Leichter Sprache verfügbar. Außerdem gaben einzelne Befragte an, dass es bei der Eingliederung der Leichten Sprache in den alltäglichen Gebrauch von Behörden am notwendigen Engagement und an Überzeugung der Verantwortlichen fehlt.

Hierbei fällt nach Ansicht einiger Befragter jedoch ein Unterschied zwischen den Behörden auf: Behörden, die sich verstärkt mit Digitalisierung auseinandersetzen, stellen nach Meinung einer Person häufiger Leichte Sprache als Kommunikationsform zur Verfügung, während andere Abteilungen häufig noch alte Formulare verwenden, in denen Leichte keine Berücksichtigung findet. Zudem fiel einer Person auf, dass gerade bei bundesstaatlichen Stellen häufig auf Leichte Sprache verzichtet wird, während seitens der Landesregierung oder kommunaler Stellen vermehrt auf den Gebrauch Leichter Sprache geachtet wird. Eine andere Person bemerkte, dass insbesondere im ländlichen Raum keine Anwendung Leichter Sprache in Behörden zu beobachten ist.

Einige Befragte gaben wiederum an, positive Erfahrungen bei der Nutzung Leichter Sprache in Behörden gemacht zu haben. Dabei erklärten die Befragten unter anderem, dass Leichte Sprache immer öfter zur Anwendung kommt und die Qualität der Texte gut bis sehr gut ist. Gerade auf Landesebene konnte eine Person besonders viele positive Erfahrungen verzeichnen. Die Verwendung von Leichter Sprache wurde vor allem während der Corona-Pandemie aufgrund des digitalen Angebotes als sehr positiv empfunden. Eine Person stellte positiv heraus, dass Leistungsberechtigte in einigen Bundesländern in Leichter Sprache über das BTHG und dessen Inhalte informiert wurden. Insbesondere im Kontext von Internetseiten, Flyern, (Info-)Broschüren sowie Bekanntmachungen berichteten die Befragten von positiven Erfahrungen hinsichtlich der Nutzung Leichter Sprache durch Behörden. Allerdings wurde mehrfach betont, dass es sich bei der konsequenten Nutzung von Leichter Sprache in Behörden um einen langwierigen Prozess handelt.

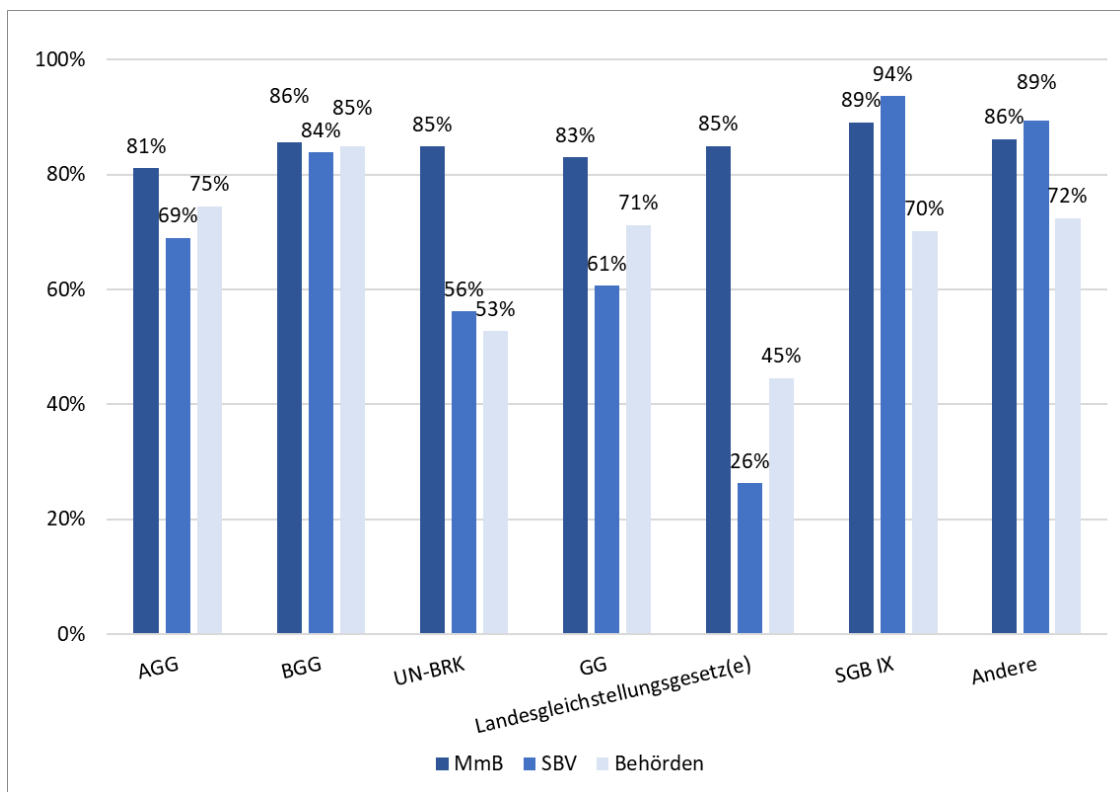
3.3.4 Gesetzliche Grundlagen

3.3.4.1 Bedeutung gesetzlicher Grundlagen für die Tätigkeit der Befragten

Um festzustellen, welche gesetzlichen Grundlagen durch die drei Befragungsgruppen am häufigsten herangezogen werden, wurden diese danach befragt, wie wichtig die verschiedenen Gesetze für die jeweilige Arbeit der befragten Gruppen ist. Abbildung 20 zeigt die Anteile der Befragten, die ein Gesetz als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ für ihre jeweilige Tätigkeit im Verband, in der Schwerbehindertenvertretung bzw. in Bezug auf Menschen mit Behinderungen im behördlichen Kontext einstufen. Dabei ist festzustellen, dass das BGG für alle drei Gruppen eine ähnlich hohe Bedeutung hat (MmB: 86%; SBV: 84%; Behörden: 85%). Das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG) ist vor allem für die Verbandstätigkeit von Menschen mit Behinderungen (81%) und in der Arbeit von Behörden in Bezug auf Menschen mit Behinderungen (75%) von Bedeutung. Auffällig ist, dass die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) von einem Großteil der befragten Menschen mit Behinderung (85%) als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ für ihre Verbandstätigkeiten eingestuft

wurde, während ihr in den anderen beiden Gruppen lediglich von rund der Hälfte der Befragten (SBV: 56%; Behörden: 53%) eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Ein ähnliches, wenn auch weniger deutliches Bild ergibt sich bei der Frage nach Artikel 3 Grundgesetz, der ebenfalls von 83% der Menschen mit Behinderungen als wichtige Gesetzesgrundlage ihrer Verbandsarbeit angesehen wird, während es unter den Schwerbehindertenvertretungen nur 61% sind. Unter den befragten Behördenmitarbeitenden betrachten 71% Artikel 3 GG als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ für ihre Arbeit. Sehr deutliche Unterschiede sind auch in Bezug auf Landesgleichstellungsgesetze zu beobachten: Während 85% der befragten Menschen mit Behinderungen diesen eine gewisse Bedeutung für ihre Arbeit beimessen, sagt dies unter den Schwerbehindertenvertretungen nur ein etwa ein Viertel (26%). Knapp die Hälfte der Behördenmitarbeitenden (45%) empfanden Landesgleichstellungsgesetze als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ für ihre Arbeit in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Während das Neunte Sozialgesetzbuch (SGB IX) das Gesetz darstellt, das von Schwerbehindertenvertretungen am häufigsten als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ eingestuft wurde (94%) und auch von einem Anteil von 89% der befragten Menschen mit Behinderungen als bedeutende Grundlage ihrer Tätigkeit angesehen wird, ist dies in Behörden „nur“ bei 70% der Befragten der Fall.

Abbildung 20: Bedeutung von Gesetzen für Tätigkeit der Befragten (Anteile sehr oder eher wichtig)



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=58-433), Schwerbehindertenvertretungen (N=47-378) und Behörden (N=127-1.688) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die hohe Bedeutung des SGB IX für die SBV sowie Menschen mit Behinderungen hat sich bereits in der Evaluation 2014 herauskristallisiert. Auch damals wurde es sowohl von Betroffenen als auch von Schwerbehindertenvertretungen häufiger als wichtig oder sehr wichtig für die eigene Tätigkeit

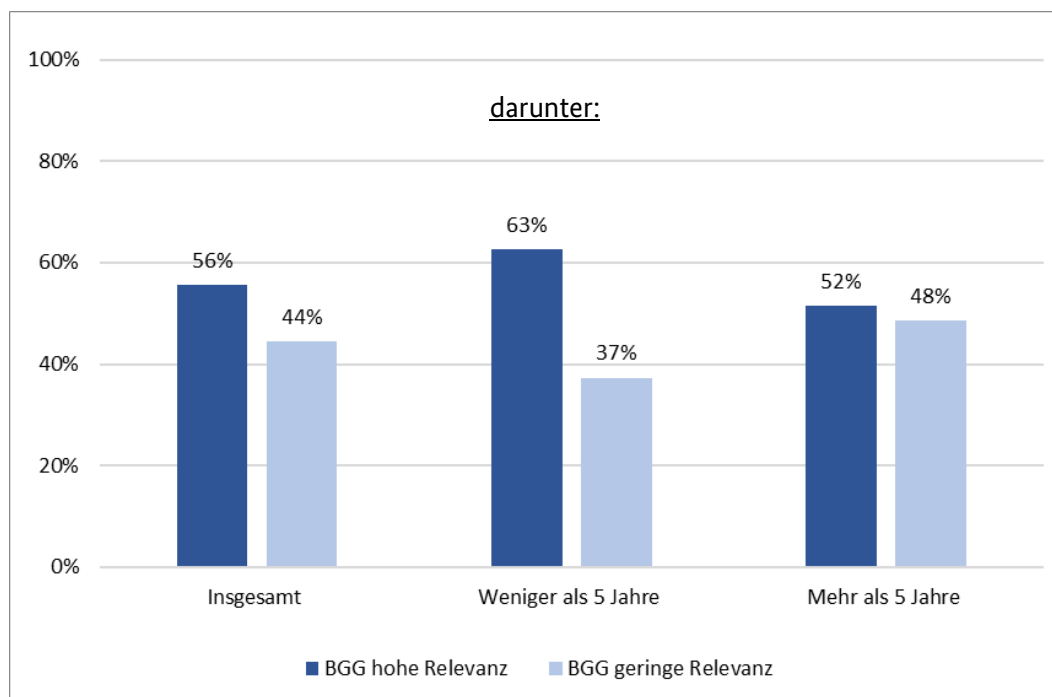
bezeichnet als das BGG.⁷⁹⁷ Im Vergleich zur Evaluation 2014 fällt auf, dass das SGB IX, welches derzeit noch von den Behördenmitarbeitenden als relevanter eingestuft wurde als das BGG, etwas an Bedeutung eingebüßt hat.⁷⁹⁸

Die Auswertung der Befragungen unterscheidet danach, wie gut das BGG bekannt ist bzw. welche Relevanz es für die eigene Arbeit hat (vgl. Abschnitt 3.2.5):

- Von den Menschen mit Behinderungen weisen 26% eine gute Kenntnis des BGG auf gegenüber 74% mit weniger guten Kenntnissen.
- Von den Mitgliedern der Schwerbehindertenvertretungen sagen 56%, dass das BGG eine hohe Relevanz für ihre Tätigkeit hat gegenüber 44% mit geringer Relevanz.
- Für 51% der Mitarbeitenden der Behörden hat das BGG eine hohe Relevanz gegenüber 49%, die diese Relevanz geringer einschätzen.

Die Einschätzung der Relevanz für die eigene Tätigkeit in der Schwerbehindertenvertretung steht in einem schwachen Zusammenhang mit der Dauer der Tätigkeit in der SBV: Von denjenigen, die erst seit weniger als fünf Jahren in der SBV tätig sind, bezeichnen 63% das BGG als relevant für ihre Arbeit, während dieser Anteil mit 52% unter denjenigen, die bereits länger als fünf Jahre in der SBV arbeiten, merklich geringer ausfällt. Dieser Unterschied ist allerdings nicht mehr statistisch signifikant nach dem gewählten Signifikanzniveau.

Abbildung 21: Wahrgenommene Relevanz des BGG nach Dauer der Beschäftigung als SBV



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=365) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Generell wird das BGG von den Befragten als wichtiger eingeschätzt, als dies in der Evaluation 2014 der Fall war. Damals lag der Mittelwert aller Angaben zur Bedeutung des BGG für die eigene Tätigkeit

⁷⁹⁷ Welte et al. 2014: 322.

⁷⁹⁸ Ebd.: 141

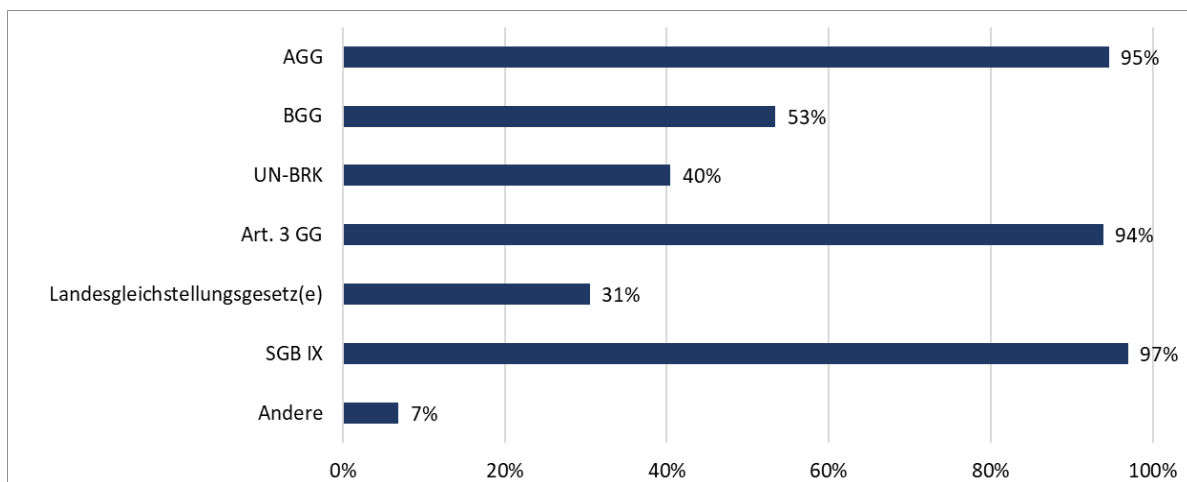
bei 2,49 auf einer absteigenden vierstufigen Skala (von 1 „sehr wichtig“ bis 4 „unwichtig“).⁷⁹⁹ Teilt man bei der Frage nach der Bedeutung des BGG die Antwortenden der mittleren Kategorie „teils wichtig“ in der aktuellen Befragung gleichmäßig auf die beiden darüber- bzw. darunterliegenden Kategorien („eher wichtig“ bzw. „eher unwichtig“) auf, um eine Vergleichbarkeit mit den Befragungsergebnissen von 2014 herzustellen, ergibt sich für die aktuelle Behördenbefragung ein arithmetisches Mittel von 1,80 und für die SBV-Befragung von 1,56, was eine deutlich höhere Relevanz als 2014 anzeigt. Bei der Befragung von Menschen mit Behinderungen liegt der Mittelwert der Bedeutung des BGG bei entsprechender Verteilung der mittleren Kategorie sogar bei 1,41. Somit wird deutlich, dass das BGG inzwischen einen höheren Stellenwert für die Tätigkeit innerhalb von Behörden, Schwerbehindertenvertretungen und Verbänden zur Vertretung von Menschen mit Behinderungen eingenommen hat.

Im Falle der Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter wurde die Frage in abgewandelter Form gestellt. Diese sollten diejenigen Gesetze zu den Themen Behinderung und Gleichstellung nennen, die ihnen bekannt sind. Wie in Abbildung 22 festgehalten, waren das SGB IX, Artikel 3 GG sowie das AGG mit einem jeweiligen Anteil von deutlich über 90% den meisten der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter bekannt. Einem erheblich kleineren Personenkreis waren hingegen das BGG (53%), die UN-BRK (40%) und Landesgleichstellungsgesetze (31%) bekannt. Kenntnisse zu anderen Gesetzen in Bezug auf die Themen Behinderung und Gleichstellung hatte nur ein sehr geringer Anteil der Befragten (7%). Der unter den Rechtsschutzvertretungen herrschende hohe Bekanntheitsgrad von Artikel 3 Grundgesetz und dem Allgemeinen Gleichstellungsgesetz überrascht wenig. Dass das SGB IX als auf Menschen mit Behinderungen zugeschnittenes Gesetz jedoch den höchsten Bekanntheitsgrad unter den Befragten einnimmt, deutet auf dessen hohen Stellenwert innerhalb dieser Befragungsgruppe hin, insbesondere im Vergleich zu den geringeren Kenntnissen zum Behindertengleichstellungsgesetz und zur UN-Behindertenrechtskonvention. Trotz der Tatsache, dass Landesgleichstellungsgesetze eine nicht unerhebliche Bedeutung für Menschen mit Behinderungen aufweisen, da ein erheblicher Teil der Umsetzung ihrer (gesellschaftlichen) Teilhabe auf Landesebene geregelt ist, sind diese unter den Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern eher unbekannt.

Die Bekanntheit des BGG unter den RSV unterscheidet sich zwischen den Organisationen, in denen die Befragten tätig sind. So war der Anteil der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter, die das BGG kennen, im Sozialverband SoVD am höchsten und im DGB am geringsten. Dieser Zusammenhang ist allerdings nur auf dem 10%-Niveau statistisch signifikant und verfehlt somit das von uns gewählte Signifikanzniveau.

⁷⁹⁹ Ebd.: 141

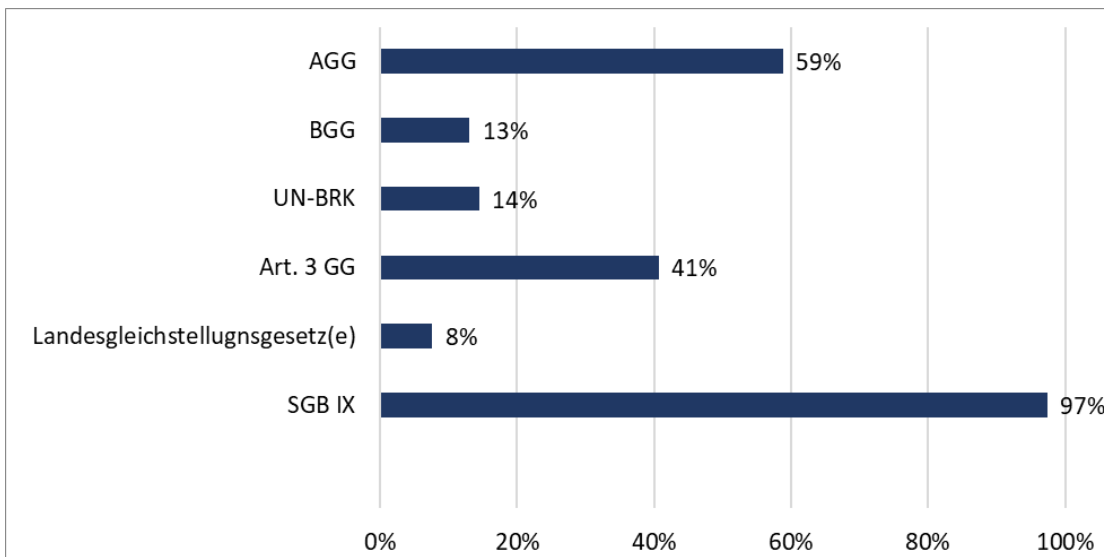
Abbildung 22: Bekanntheit von Gesetzen zu Behinderungen und Gleichstellung



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=131) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Obwohl innerhalb der Befragung der Rechtsschutzvertretungen im Gegensatz zu den anderen drei Befragungsrunden nicht explizit nach der Wichtigkeit der jeweiligen Gesetze gefragt wurde, lässt sich aus den Befragungsergebnissen zur Bekanntheit der Gesetzestexte ableiten, dass das SGB IX unter den ausschließlich auf die Belange von Menschen mit Behinderungen zugeschnittenen Gesetzen den höchsten Stellenwert einnimmt. Diese Erkenntnis manifestiert sich auch in der Verfahrenspraxis: Innerhalb der RSV-Befragung wurde danach gefragt, mit welchem der oben genannten Gesetzestexte die Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter bereits mindestens einmal im Rahmen eines Rechtschutzverfahrens argumentiert haben. Die Ergebnisse sind Abbildung 23 entnehmen. Es wird deutlich, dass beinahe alle Befragten (97%) bereits in mindestens einem Rechtschutzverfahren mit dem SGB IX argumentiert haben. 96 Befragte gaben sogar an, schon in mehr als zwei Verfahren mit dem SGB IX argumentiert zu haben (84%). Auch das AGG wurde von deutlich mehr als der Hälfte der Befragten (59%) bereits in einem Rechtschutzverfahren als Argumentationsgrundlage herangezogen, bei 20 Personen kam es bereits in mehreren Fällen zur Anwendung (39%). 41% der Befragten gaben überdies an, wenigstens einmal auf Basis von Artikel 3 Grundgesetz argumentiert zu haben. Eine wesentlich geringe Verwendung in Rechtschutzverfahren haben hingegen die UN-BRK (14%), das BGG (13%) oder Landesgleichstellungsgesetze (8%) erfahren. Andere Gesetze mit Bezug auf Behinderung und Gleichstellung wurden von lediglich vier der befragten Personen zur Argumentation innerhalb eines Rechtschutzverfahrens verwendet. Darunter fielen Paragraphen aus SGB I bis XII. Es besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Argumentation auf Grundlage des BGG und der Anzahl der durch die jeweilige RSV vertretenen Menschen mit Behinderungen.

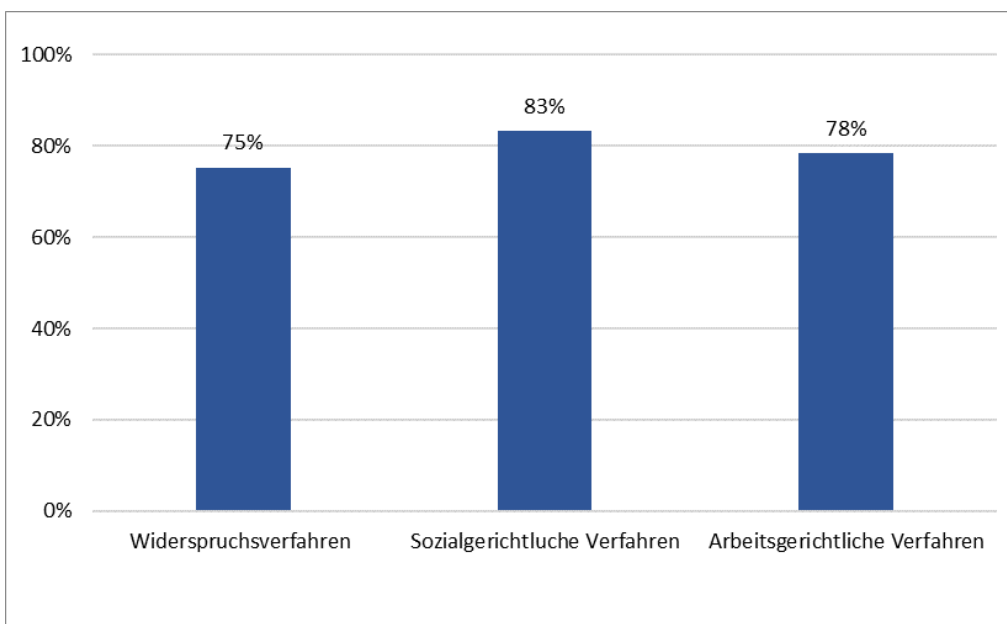
Abbildung 23: Argumentationsgrundlage im Rahmen von Rechtschutzverfahren



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=79-114) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Nach dem Erfolg der jeweiligen Argumentationen auf Grundlage oben genannter Gesetze im Kontext verschiedener Verfahrensarten befragt, ergibt sich gemäß den Befragungserhebungen folgendes Bild (Abbildung 24): Am häufigsten waren die Argumentationen in sozialgerichtlichen Verfahren erfolgreich (83%), gefolgt von Arbeitsgerichtlichen Verfahren (78%). Auch in Widerspruchsverfahren waren drei Viertel der abgefragten Argumentationen erfolgreich. Eine einzelne Person gab an, dass ihre Argumentation auf Grundlage eines der oben genannten Gesetze in einem anderen als den drei zur Auswahl stehenden Verfahren erfolgreich war. Dies war laut Angabe dieser Person in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren der Fall. Eine einzelne Person gab an, dass ihre Argumentation auf Grundlage eines der oben genannten Gesetze in einem anderen als den drei zur Auswahl stehenden Verfahren erfolgreich war. Dies war laut Angabe dieser Person in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren der Fall.

Abbildung 24: Erfolg der Argumentation nach Art des Verfahrens



Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=65-93) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.3.4.2 Aussagen zum Behindertengleichstellungsrecht

Des Weiteren wurden die Befragten mit vorformulierten Aussagen zum Behindertengleichstellungsrecht (BGR) konfrontiert, deren Inhalt sie auf einer fünfstufigen Skala („Trifft nicht zu“ bis „Trifft voll zu“) bewerten sollten. Der umfassende Begriff „Behindertengleichstellungsrecht“ wurde gewählt, um hier auch die Landesgesetzgebung einzubeziehen. Die Aussagen zum BGR sowie der Anteil an Zustimmung der vier befragten Gruppen sind Abbildung 25 zu entnehmen. Die Balken bilden die Anteile der beiden Kategorien „Trifft voll zu“ und „Trifft eher zu“ ab.

Die größte Zustimmung in allen vier Befragungsrunden erzielte die Aussage „Die Umsetzung des BGR hängt stark vom Engagement der zuständigen Personen ab“. 90% der befragten Menschen mit Behinderungen stimmten dieser Aussage zu. Die vergleichsweise geringste Zustimmungsrunde wurde unter den Mitarbeitenden der Rechtsschutzvertretungen erreicht (79%). Diese gehen am ehesten davon aus, dass die Gesetzesumsetzung personenunabhängig ist. Unter den Behördenmitarbeitenden stimmte ein Anteil von 81% dieser Aussage zu, was einer deutlichen Abnahme im Vergleich zur Evaluation 2014 entspricht (-12 Prozentpunkte).⁸⁰⁰ Auch unter den befragten Menschen mit Behinderungen ist eine tendenziell geringere Zustimmung zu dieser Aussage erkennbar (-6 Prozentpunkte). Diese Entwicklungen lassen sich so interpretieren, dass die Umsetzung des BGR heute in einem etwas geringeren Maße als früher von Einzelpersonen abhängt, sondern in seiner Umsetzung tendenziell verbindlicher geworden ist.

Hinsichtlich der Feststellung, dass das BGR an sich gut sei, aber oft nicht beachtet oder durchgesetzt werde, gehen die Meinungen der vier Befragungsgruppen hingegen stärker auseinander. Etwas mehr als die Hälfte der Behördenmitarbeitenden (52%) stimmte dieser Aussage zu. Unter den Befragten mit Behinderungen waren es 80%. Die Schwerbehinderten- und Rechtsschutzvertretungen liegen mit einer 64- bzw. 70-prozentigen Zustimmungquote zwischen diesen Werten.

Die Ergebnisse der aktuellen Behördenbefragung unterscheiden sich deutlich von den Ergebnissen der Evaluation 2014. Damals stimmten 79% der Behördenmitarbeitenden dieser Aussage zu, was einer Differenz von 27 Prozentpunkten entspricht.⁸⁰¹ Eine ähnliche, wenn auch nicht ganz so gravierende Tendenz zeigt sich auch unter den befragten Menschen mit Behinderungen, hier ist der Anteil derjenigen, die der Ansicht waren, dass das BGR oft unzureichend umgesetzt werde, um zwölf Prozentpunkte gesunken.⁸⁰² Obwohl hier weiterhin Verbesserungsbedarf zu bestehen scheint, sprechen diese Entwicklungen für eine konsequentere Beachtung des BGR.

In eine ähnliche Richtung geht die Aussage, das BGR müsse noch verbindlichere und genauere Vorschriften enthalten, auch hier fielen die Reaktionen zwischen den vier Befragungsgruppen sehr unterschiedlich aus: Während 82% der befragten Menschen mit Behinderungen und 71% der Schwerbehindertenvertretungen zustimmten, waren es bei den Rechtsschutzvertretungen lediglich 63% und unter den Behördenmitarbeitenden sogar nur knapp mehr als die Hälfte (51%). Darin werden unterschiedliche Perspektiven erkennbar: Während Behördenmitarbeitende ihre Pflicht zur Umsetzung des Gesetzes eher erfüllt sehen und keine verbindlicheren Vorschriften wünschen, finden

⁸⁰⁰ Welti et al. 2014: 141. - Zur besseren Vergleichbarkeit der Zustimmungsraten zu den fünf Aussagen zum BGR mit zwischen den aktuellen Erhebungen und der Evaluation von 2014 werden für Letztere nur die gültigen Fälle berücksichtigt (ohne die Kategorien „Weiß ich nicht“/„Dazu möchte ich keine Angaben machen“).

⁸⁰¹ Ebd.: 143

⁸⁰² Ebd.: 177

Menschen mit Behinderungen, dass ihr Recht auf Umsetzung noch unzureichend beachtet wird und sehen verbindlichere Vorschriften als geeignetes Mittel, um dies zu erreichen. Während von einer höheren Präzision und Verbindlichkeit der Regelungen die Menschen mit Behinderungen und ihre Vertretungen profitieren würden, befürchten Mitarbeitende von Behörden eher eine zusätzliche Belastung ihrer Arbeit. Die Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter könnten vor dem Hintergrund ihrer juristischen Expertise grundsätzlich dafür plädieren, dass die Gesetze noch verbindlicher formuliert sein sollten.

In der zur Evaluation 2014 gehörigen Behördenbefragung waren 67% der Befragten der Ansicht, dass das BGR verbindlichere und genauere Vorschriften brauche. Verglichen mit den aktuellen Befragungsdaten entspricht dies einer Abweichung um 16 Prozentpunkte.⁸⁰³ Unter den Menschen mit Behinderungen beträgt die Abnahme in der Zustimmungsrate zu dieser Aussage neun Prozentpunkte.⁸⁰⁴ Dass heute weniger Befragte verbindlichere Vorgaben fordern, könnte als positives Zeichen eines rechtlichen Fortschritts in diesem Bereich gewertet werden. Seit der letzten Erhebung scheint sich die Rechtslage insofern weiterentwickelt zu haben, dass mehr verbindliche Vorschriften formuliert wurden und ihren Weg in die Praxis gefunden haben.

Ein großer Anteil an Behördenmitarbeitenden (80%) bestätigt dem BGR, maßgeblich zum Fortschritt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen beizutragen, unter den Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern fällt dieser Anteil um 9 Prozentpunkte und unter den Betroffenen um 7 Prozentpunkte niedriger aus. Bei den Menschen mit Behinderungen wurde eine ähnlich hohe Zustimmung (76%) zu dieser Aussage schon in der Evaluation 2014 gemessen.⁸⁰⁵ In der Evaluation 2014 wurden die Behördenmitarbeitenden mit einer leicht abweichend formulierten Aussage konfrontiert: „Durch das Behindertengleichstellungsrecht bekommen behinderte Menschen mehr Rechte.“ Dieser Aussage stimmten 86% der Befragten zu, also ein um sechs Prozentpunkte höherer Anteil als in der aktuellen Befragung.

Der Aussage, das BGR sei bereits sehr detailliert und müsse in der Praxis größere Spielräume erlauben, stimmten hingegen insgesamt die wenigsten Befragten zu. Während es unter Menschen mit Behinderungen, Schwerbehindertenvertretungen und Behördenmitarbeitenden jedoch jeweils mehr als die Hälfte der Befragten waren, bestätigte nur jede bzw. jeder dritte Befragte im Rahmen der RSV-Befragung diese Aussage.

Während in der Evaluation 2014 knapp 73% der Behördenmitarbeitenden oben genannter Aussage zustimmen, hat sich dieser Anteil inzwischen stark verringert.⁸⁰⁶ Demzufolge ist davon auszugehen, dass es Behördenmitarbeitenden inzwischen leichter fällt, die Vorgaben des BGR umzusetzen und weniger Spielräume in der Praxis notwendig sind. Auch die Zustimmung von Menschen mit Behinderungen zu dieser Aussage ist seit der Evaluation 2014, wenn auch nur um 3 Prozentpunkte, gesunken.⁸⁰⁷

⁸⁰³ Ebd.: 144

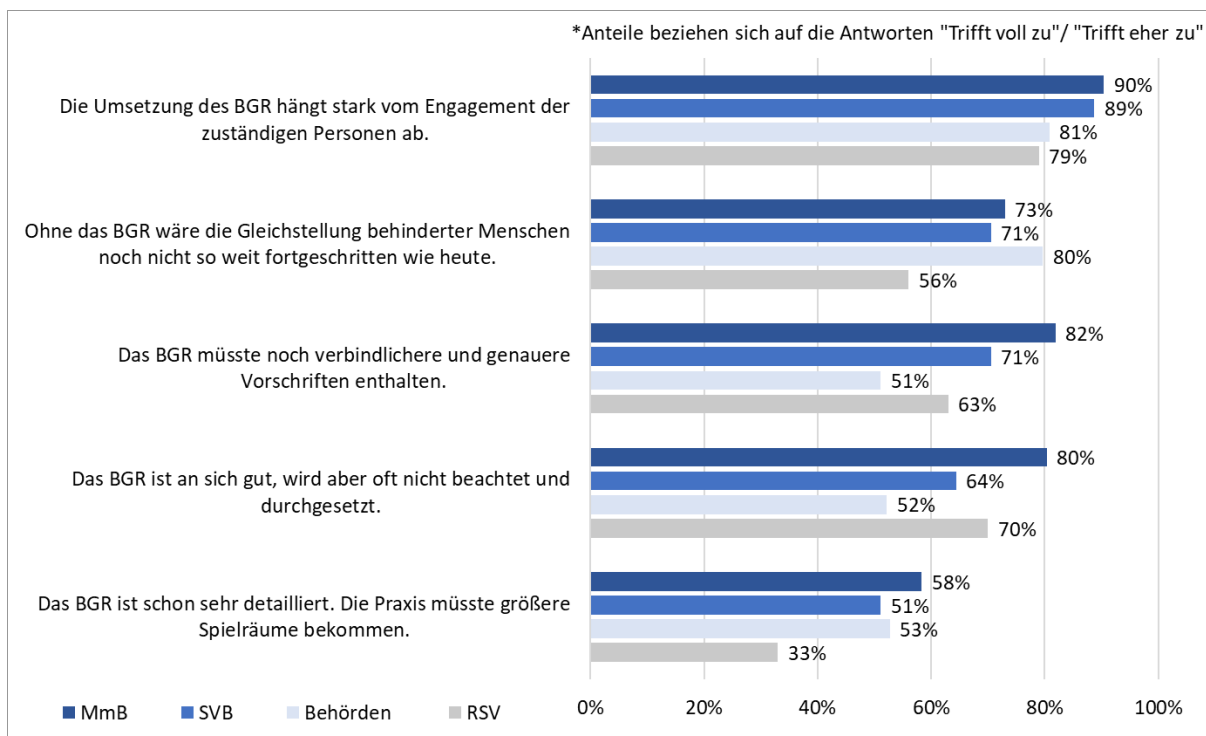
⁸⁰⁴ Ebd.: 175 f.

⁸⁰⁵ Welte et al. (2014), 175.

⁸⁰⁶ Ebd.: 142

⁸⁰⁷ Ebd.: 176

Abbildung 25: Zustimmung zu vorformulierten Aussagen zum BGR



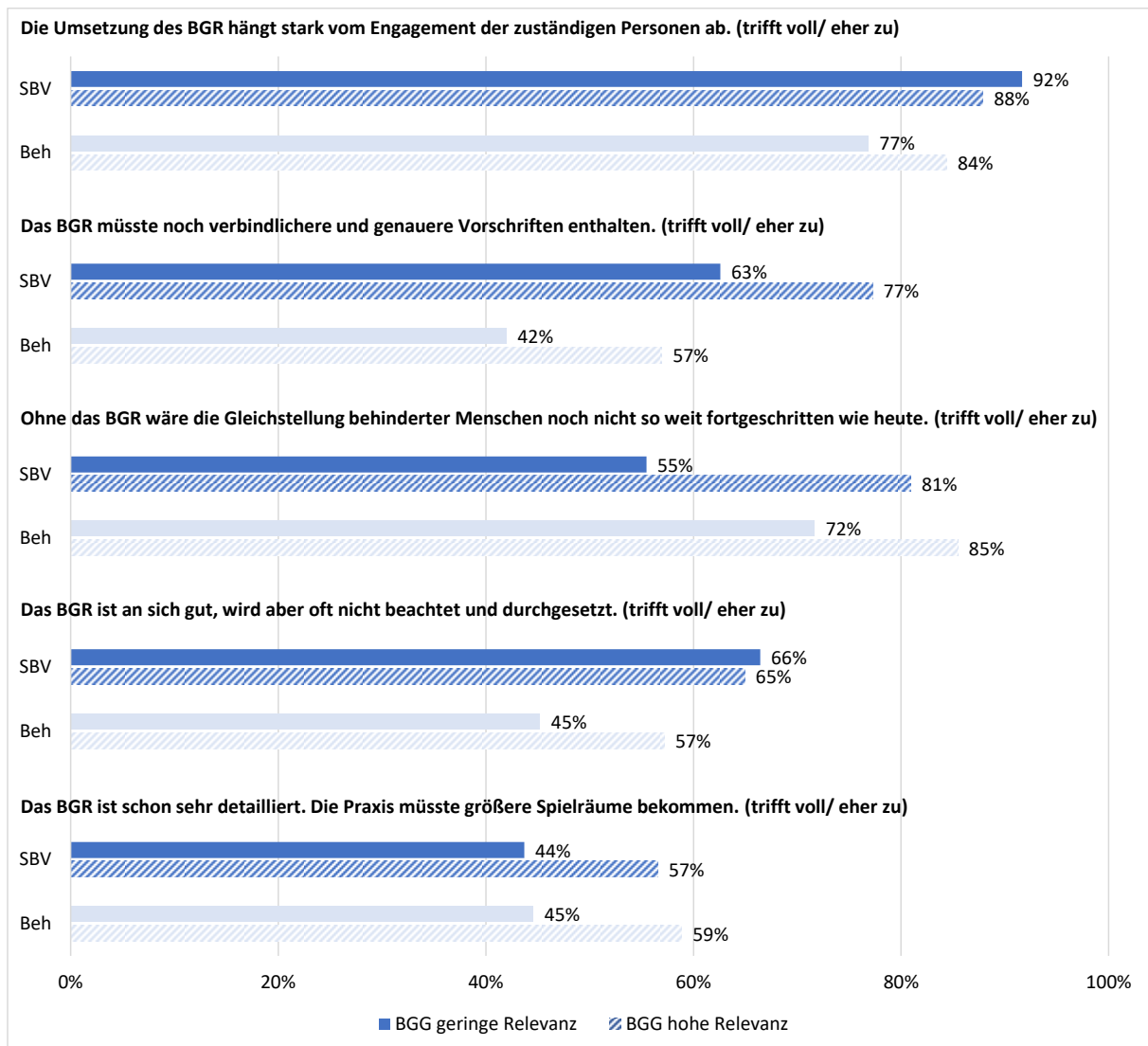
Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=283-341), Schwerbehindertenvertretungen (N=305-363), Behörden (N=1.000-1.381), Rechtsschutzvertretungen (N= 55-59) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Unter Berücksichtigung der Relevanz, die das BGG für die Arbeit der Befragten besitzt, zeigen sich für die SBV und die Behördenmitarbeitenden unterschiedliche Ergebnisse (Abbildung 26). Der Aussage, dass die Umsetzung des BGR stark vom Engagement der zuständigen Personen abhängt, stimmen bei den Befragten der SBV die Personen vermehrt zu, für deren Arbeit das BGG keine wichtige Rolle spielt. Unter den Behördenmitarbeitenden war es hingegen umgekehrt. Letzteres entspricht auch dem Antwortverhalten der Befragten in der Behördenbefragung von 2014.⁸⁰⁸ Der Aussage, dass das BGR noch verbindlichere und genauere Vorschriften enthalten müsste, stimmten sowohl unter den Befragten der SBV als auch unter den Behördenmitarbeitenden die Personen, für deren Arbeit das BGG eine wichtige Rolle spielt, deutlich häufiger zu als die Personen, für deren Arbeit das BGG keine wichtige Rolle spielt. Dies war ebenfalls bereits in der Evaluation 2014 zu beobachten.⁸⁰⁹ Dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ohne das BGR noch nicht so weit fortgeschritten wäre wie heute, bestätigte sowohl bei den Befragten der SBV als auch bei den Behördenmitarbeitenden ein deutlich größerer Anteil unter denen, für deren Arbeit das BGG sehr wichtig ist.

⁸⁰⁸ Ebd.: 147

⁸⁰⁹ Ebd.

Abbildung 26: Zustimmung zu vorformulierten Aussagen zum BGR (Anteile trifft voll/ eher zu) nach Relevanz des BGG für die eigene Arbeit



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=294-342) und Behörden (N=954-1.288) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

In Bezug auf die Aussage, dass das BGR an sich gut ist, aber oft nicht umgesetzt wird, zeigen sich unter den Befragten der SBV kaum Unterschiede hinsichtlich der Relevanz des BGG. Unter den Behördenmitarbeitenden war der Anteil derer, die dieser Aussage zustimmten, größer unter den Befragten, für deren Arbeit das BGG wichtig ist. In der Evaluation 2014 war das Antwortverhalten umgekehrt.⁸¹⁰ Der Aussage, dass das BGR schon sehr detailliert ist und es in der Praxis größerer Spielräume bedarf, stimmten, wie auch schon in der Evaluation 2014, sowohl unter den Mitgliedern der SBV als auch unter den Behördenmitarbeitenden vermehrt diejenigen Personen zu, für deren Arbeit das BGG eine zentrale Rolle spielt.⁸¹¹ Die beschriebenen Zusammenhänge sind statistisch signifikant.

⁸¹⁰ Ebd.: 146

⁸¹¹ Ebd.: 145

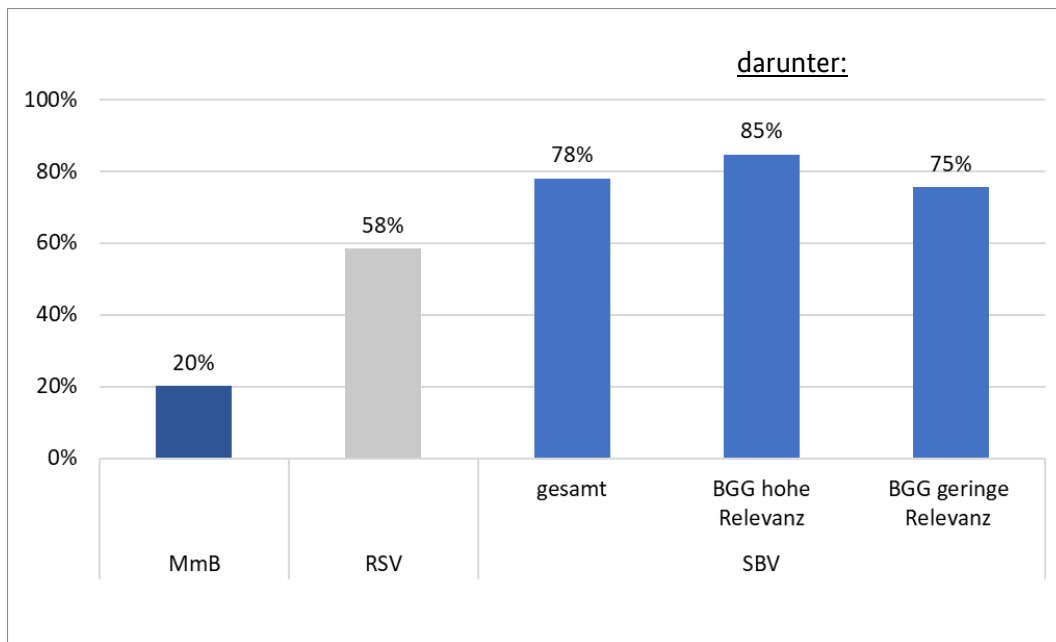
3.3.4.3 Veränderungspotenziale der BGG-Novellierung

Das seit 2002 bestehende BGG wurde im Jahr 2016 in Anlehnung an die UN-BRK weiterentwickelt. Die am 27. Juli 2016 in Kraft getretenen Änderungen sehen insbesondere eine Anpassung des Behindertenbegriffs an die Vorgaben der UN-BRK sowie eine Weiterentwicklung von Barrierefreiheit innerhalb der Bundesverwaltung in den Bereichen Bauen und Informationstechnik vor. So sollen Bundesbehörden beispielsweise Informationen verstärkt auch in Leichter Sprache zugänglich machen und offizielle Bescheide in Leichter Sprache präsentieren. Von dieser Regelung ist auch der Sozialleistungsbereich betroffen, wodurch es Menschen mit kognitiven bzw. geistigen Beeinträchtigungen erleichtert werden soll, ihre geschäftlichen Angelegenheiten möglichst eigenständig zu regeln. Zudem wurde das durch die UN-BRK eingeführte Instrument der Angemessenen Vorkehrungen in nationales Recht überführt, welches Menschen mit Behinderungen das Recht einräumt, Barrieren, die ihnen im öffentlichen Raum begegnen, mit individuellen Maßnahmen und Lösungen beseitigen zu lassen. Dies soll die soziale Teilhabe der Betroffenen stärken und die Durchsetzung des Benachteiligungsverbots öffentlicher Stellen forcieren.

Dies unterstreicht die Relevanz des Gesetzes für Menschen mit Behinderungen und somit auch für die Arbeit derjenigen, die ihre Interessen vertreten. Vor diesem Hintergrund wurden Betroffene, Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter sowie Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter befragt, ob ihnen die gesetzlichen Änderungen, welche durch die BGG-Novellierung von 2016 in Kraft getreten sind, bekannt sind. Abbildung 27 sind die Ergebnisse zu entnehmen: Während nur jede fünfte befragte Person mit Behinderung (20%) von dem Inhalt der BGG-Änderungen Kenntnis hatte, war dies innerhalb der Schwerbehindertenvertretungen bei etwa vier von fünf Befragten der Fall (78%). Unter den Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern gaben 58% an, zu wissen, was sich seit der Gesetzesnovellierung 2016 geändert hat, wobei lediglich sechs Personen ein umfangreiches Wissen zu den gesetzlichen Änderungen dokumentierten, während 60 Personen sich selbst lediglich partielle Kenntnisse zu den BGG-Änderungen zuschrieben.

Berücksichtigt man innerhalb der Gruppe der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter die Relevanz des BGG für die Arbeit der jeweiligen Befragten, zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen mit einer Differenz von zehn Prozentpunkten recht deutlich ausfallen. Während 85% der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter, für deren Arbeit das BGG eine hohe Bedeutung einnimmt, die Änderungen seit der Novellierung kennen, ist dies innerhalb der Gruppe derer, für die das BGG eine geringere Wichtigkeit einnimmt, bei 75% der Befragten der Fall.

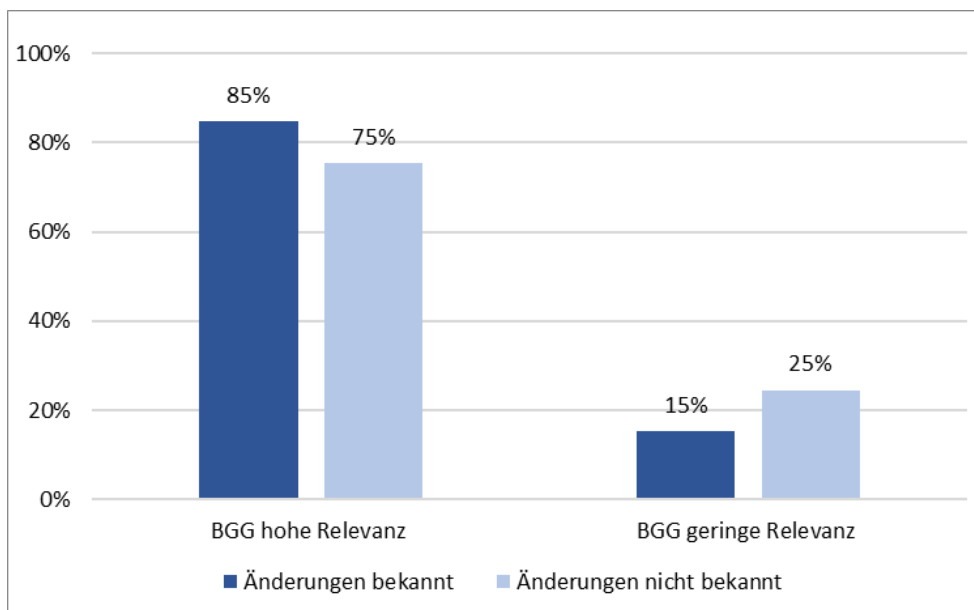
Abbildung 27: Kenntnisse der BGG-Änderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=446), Schwerbehindertenvertretungen (N=400) und Rechtsschutzvertretungen (N=113) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Unter den Schwerbehindertenvertretungen besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang der Kenntnisse der Änderungen infolge der BGG-Novellierung und der wahrgenommenen Relevanz, die das BGG für die eigene Tätigkeit einnimmt (Abbildung 28): So waren die Änderungen 85% derjenigen Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter bekannt, die dem BGG zuvor eine hohe Bedeutung für ihre Arbeit attestierten. Unter denjenigen, welche die Bedeutung des BGG für ihre Tätigkeit in der SBV geringer einschätzten, lag dieser Anteil zehn Prozentpunkte niedriger. Dieser Unterschied ist signifikant auf dem 5%-Signifikanzniveau.

Abbildung 28: Bekanntheit der BGG-Änderungen seit 2016 nach wahrgenommener Relevanz des BGG für die Tätigkeit in der SBV



Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Quelle: Befragung von SBV (N=351) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Über die Kenntnisse der Gesetzesänderungen hinaus wollten wir im Rahmen der SBV- und RSV-Befragung von den Teilnehmenden wissen, ob sich ihre Aufgaben seit der BGG-Novellierung erweitert haben.

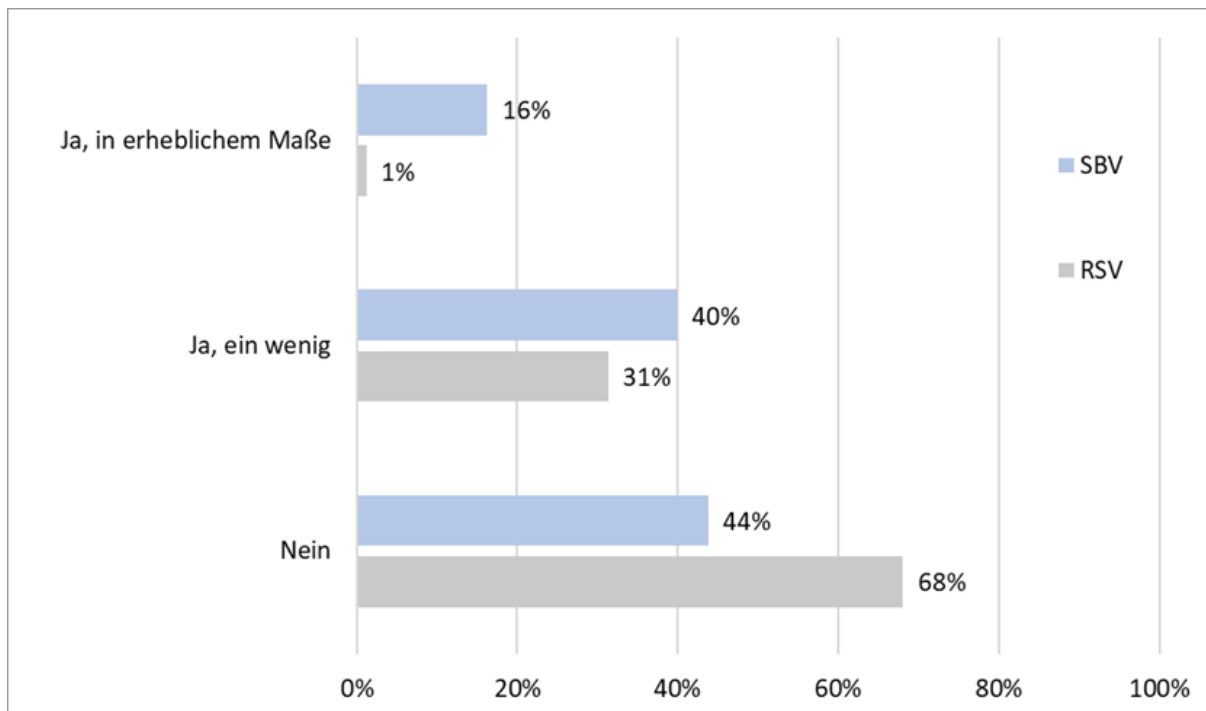
Ob diese Änderungen des BGG sich auf die eigene Arbeit auswirken, kann ein gutes Drittel der befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter nicht beantworten. Unter den Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter sind es 27%, nicht wissen, ob die BGG-Novellierung Auswirkungen auf ihre Arbeit hatte. Die folgenden prozentualen Angaben beziehen sich nur auf die Grundgesamtheit derer, die eine Einschätzung zur Erweiterung des Aufgabenspektrums geben konnte.

Wie aus Abbildung 29 ersichtlich wird, war dies bei mehr als der Hälfte (56%) der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter der Fall. Eine erhebliche Auswirkung der BGG-Novellierung auf die Arbeit der Befragten war jedoch eher die Ausnahme (16%). Im Zuge der Befragungen für die Evaluation 2014 wurden Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter gefragt, ob sich ihre Aufgaben seit der Einführung des BGG erweitert haben. Daraufhin gaben 27% der Befragten an, dass sich ihr Aufgabenbereich durch das BGG „ein wenig“ vergrößert hat, 7% sahen sich einer Ausweitung der eigenen Aufgaben in „erheblichem Maße“ gegenüber. Insofern ist zu beobachten, dass die BGG-Novellierung heute eine starke Auswirkung auf die Tätigkeit der SBV zu haben scheint, als dies nach der Einführung des BGG der Fall gewesen zu sein schien.⁸¹²

Unter den Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern lag der Anteil der Befragten, deren Arbeit sich in Folge der BGG-Novellierung geändert hat, bei knapp einem Drittel (32%), wobei nur in einem einzigen Fall eine erhebliche Änderung der eigenen Arbeit festgestellt wurde. Dieses Ergebnis erscheint wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass lediglich 13% der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter bisher auf Grundlage des BGG in einem Rechtsschutzverfahren argumentiert haben. Eine der befragten Personen innerhalb der RSV-Befragung gab auf die Frage, inwiefern sich ihre Arbeit nach der BGG-Novellierung geändert habe, an, dass sich der Behindertenbegriff zwar geändert hat, in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis der Fokus allerdings weiterhin auf den medizinischen Voraussetzungen von Behinderung liegt. Eine andere Person war der Ansicht, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgrund der Änderungen des BGG seit 2016 noch einmal gestärkt wurden, während eine weitere Person angab, dass die Gesetzesänderungen zu weniger Transparenz und mehr Informationsbedarf seitens der Verbandsmitglieder geführt haben. Im Gegensatz hierzu identifizierte eine andere befragte Person eine gewisse Bewusstseinschärfung der Verbandsmitglieder für die eigenen Rechte und Ansprüche auf Unterstützung als Folge der BGG-Novellierung.

⁸¹² Welte et al. 2014: 324

Abbildung 29: Erweiterung des Aufgabenspektrums aufgrund der BGG-Novellierung

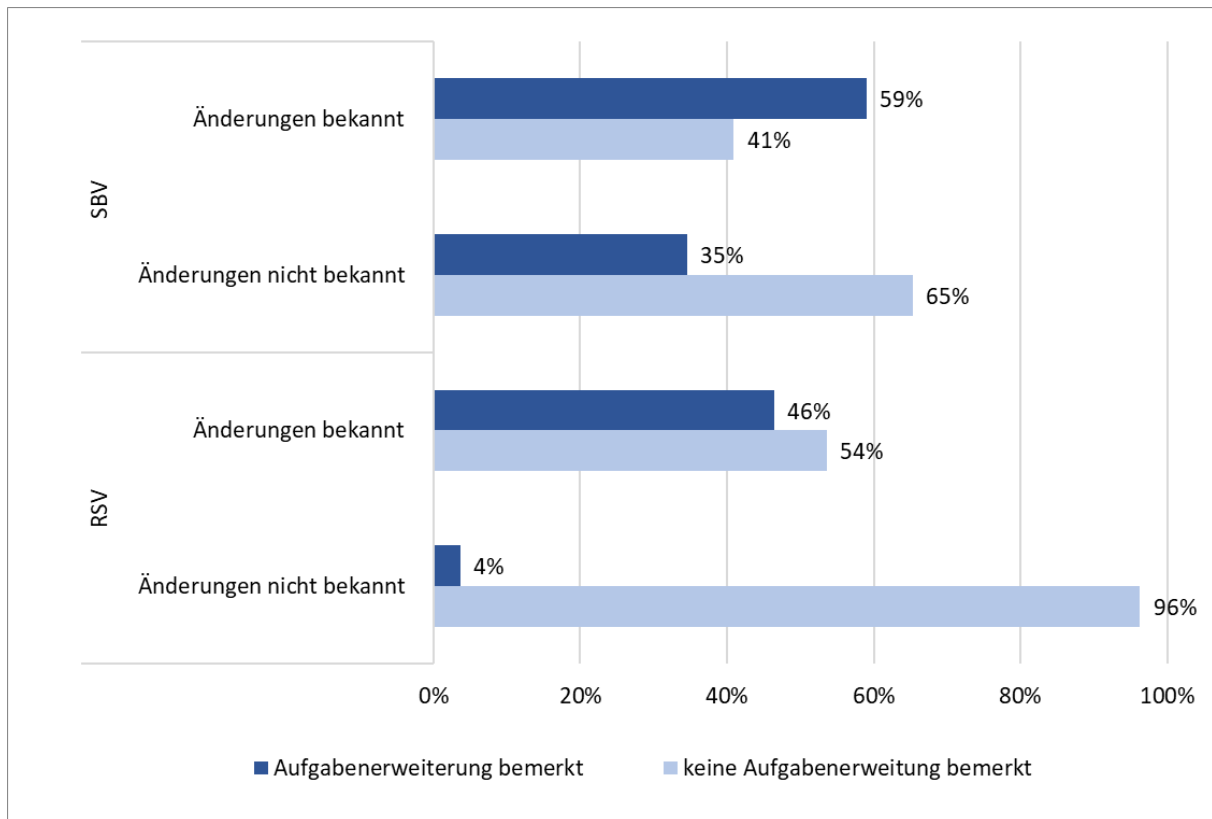


Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=283) und Rechtsschutzvertretungen (N=83) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die wahrgenommene Auswirkung auf die eigene Arbeit hängt allerdings entscheidend von der Kenntnis der Änderungen des BGG infolge seiner Novellierung ab (Abbildung 30). Von den Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern, die wissen, was sich seit 2016 am BGG geändert hat, bestätigten insgesamt 59% eine Erweiterung ihres Aufgabenspektrums, darunter 18% eine erhebliche Erweiterung. Von jenen befragten SBV, die diese Änderungen weniger gut kennen, bemerkten laut Befragungsergebnissen hingegen nur 35% eine Erweiterung des eigenen Aufgabenspektrums, wobei lediglich 8% diese als „erheblich“ bezeichneten. Unter den befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern, denen die Änderungen bekannt waren, lag der Anteil derjenigen, die Auswirkungen auf ihre Arbeit wahrnahmen, mit 46% wesentlich höher als unter jenen, die über die Änderungen nicht Bescheid wussten (4%). Beide Zusammenhänge sind mindestens signifikant auf dem 5%-Signifikanzniveau.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 30: Wahrgenommene Auswirkungen der BGG-Novellierung auf die eigene Tätigkeit gemäß Bekanntheit der Änderungen



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=275) und Rechtsschutzvertretungen (N=83) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Auf die offene Frage, inwiefern sich die Aufgaben der SBV erweitert haben, haben 95 der Befragten inhaltlich geantwortet. Dabei hat mehr als die Hälfte (54 Personen) angegeben, dass sich ihr Tätigkeitsgebiet in Bezug auf die Themen der baulichen, technischen und digitalen Barrierefreiheit erweitert hat, wobei sich in diesem Bereich insbesondere die Beratungstätigkeit der SBV ausgeweitet hat. Dabei spielte vor allem die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Dienstgebäuden sowie die technische Ausstattung des Arbeitsplatzes eine Rolle. Weitere elf Befragte berichteten von einer intensiveren Einbindung in Gremien und Arbeitskreise oder im Kontext von Bewerbungsgesprächen und Personalentwicklungsprozessen.

Zwischen der Gesetzesnovellierung und dem Befragungszeitpunkt liegen fünf Jahre, was erwarten lässt, dass die in der Neuerung festgeschriebenen Prinzipien inzwischen in der Praxis umgesetzt werden. Um diese Vermutung zu überprüfen, wurden die Befragungsgruppen danach gefragt, ob sie in ihrer jeweiligen Behörde Veränderungen wahrgenommen haben, die sie auf die Änderungen des BGG von 2016 zurückführen. Im Fall von Menschen mit Behinderungen wurde die Frage dergestalt angepasst, dass sich die wahrgenommenen Veränderungen auf staatliche Stellen beziehen, mit denen sie in Kontakt stehen.

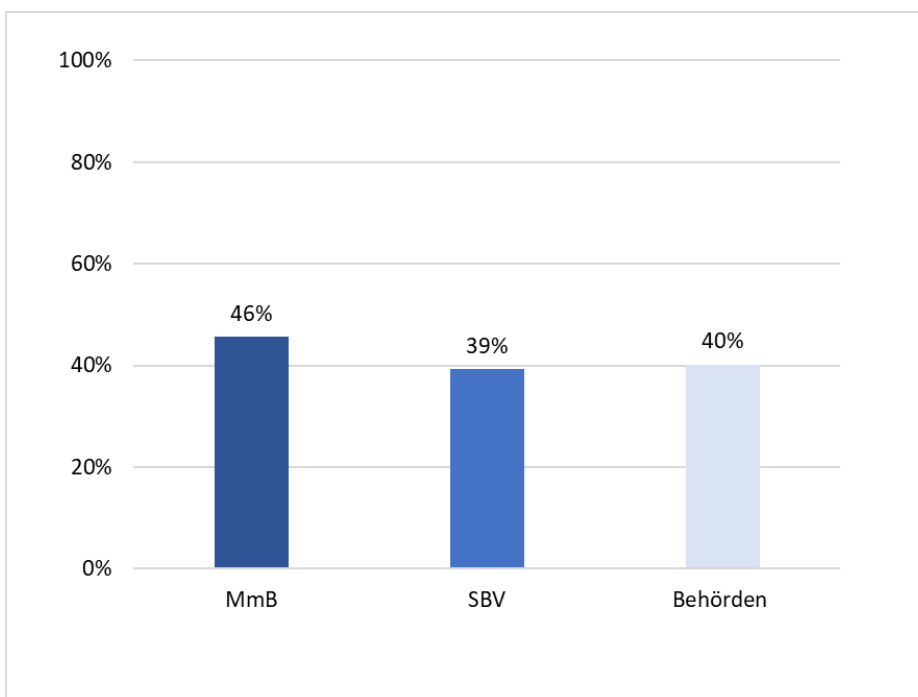
Wie in Abbildung 31 ersichtlich, nehmen Menschen mit Behinderungen diese Änderungen mit 46% der Befragten etwas stärker wahr als Schwerbehindertenvertretungen mit 39% und Behördenmitarbeitende, von denen 40% angaben, entsprechende Änderungen wahrgenommen zu haben. Dies könnte zum einen darauf hindeuten, dass Betroffene sensibler für diese Veränderungen sind, da sie die Zielgruppe darstellen. Andererseits ist es auch möglich, dass

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schwerbehindertenvertretungen und Behördenmitarbeitende die Änderungen nicht der BGG-Novellierung zuschreiben.

In der zur Evaluation 2014 gehörigen Behördenbefragung wurden die Mitarbeitenden danach gefragt, ob sie in ihrem Hause Veränderungen wahrgenommen haben, die auf die Einführung des BGG und der zugehörigen Verordnungen zurückzuführen sind. Entsprechende Veränderungen haben derzeit rund 18% wahrgenommen und somit ein deutlich geringer Anteil an Befragten, als dies bei der Frage nach den Veränderungen aufgrund der BGG-Novellierung in der aktuellen Befragungsrunde der Fall ist.⁸¹³ Insofern ist hier zu beobachten, dass das BGG und die zugehörigen Verordnungen heute einen größeren Einfluss auf die praktische Arbeit in den Behörden ausüben, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war.

Abbildung 31: Wahrnehmung von Veränderungen, die auf die Novellierungen des BGG zurückzuführen sind



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=70), Schwerbehindertenvertretungen (N=295) und Behörden (N=983) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

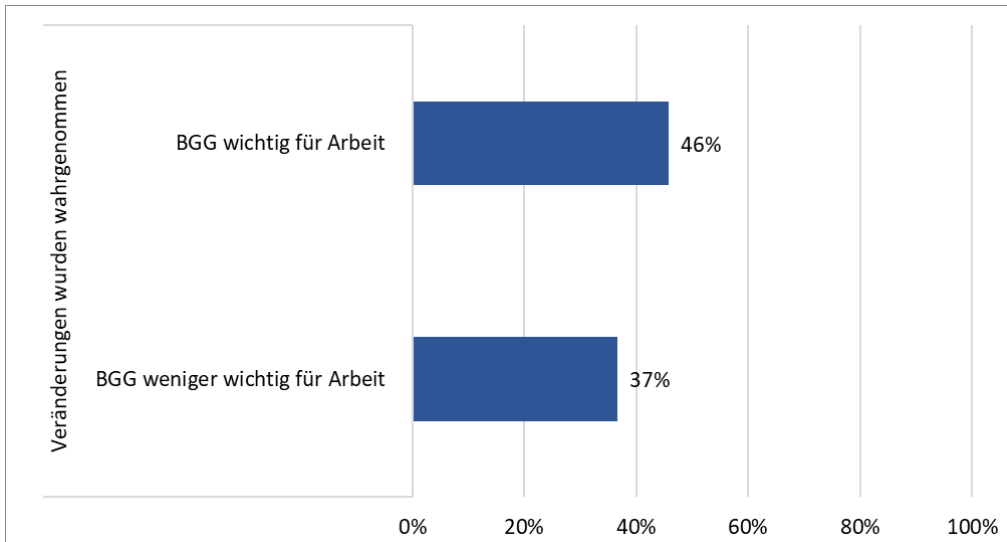
Bei der Interpretation dieser Auswertung ist allerdings wichtig, darauf hinzuweisen, dass diese Frage nur denjenigen Menschen mit Behinderungen gestellt wurde, die zuvor angegeben hatten, dass ihnen die durch die BGG-Novellierung festgeschriebenen Änderungen bekannt sind (dies entspricht 20% der gültigen Antworten), während die Fragen allen Behördenmitarbeitenden und Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern gestellt wurden.

Auch an dieser Stelle soll innerhalb der Gruppe der Behördenmitarbeitenden das Antwortverhalten entsprechend der Bedeutung des BGG für die Arbeit der jeweiligen Behörde genauer betrachtet werden. Dabei stellt sich, wie aus Abbildung 32 hervorgeht, heraus, dass Mitarbeitende, die dem BGG eine wichtige Rolle für die Arbeit ihrer jeweiligen Behörde zuschreiben, die durch die BGG-Novellierung hervorgebrachten Änderungen mit 46% stärker bemerken als Mitarbeitende, für deren

⁸¹³ Ebd.: 154

Arbeit das BGG eine weniger wichtige oder keine Bedeutung hat (37%). Dies spricht entweder dafür, dass die Änderungen zwar wahrgenommen, aber nicht unbedingt auf die Neuerung des BGG von 2016 zurückgeführt werden, oder dass Personen, die mit dem BGG vertrauter sind, empfänglicher für die praktischen Anpassungen sind.

Abbildung 32: Wahrnehmung von Veränderungen, die auf die Novellierungen des BGG zurückzuführen sind, gesonderte Auswertung nach inhaltlicher Nähe zum BGG



Quelle: Befragung von Behörden (N=915) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Überdies wurden Menschen mit Behinderungen danach gefragt, ob sie der Meinung sind, dass die verschiedenen Formen von Behinderung in ausreichender Weise im BGG erfasst sind. Hierzu konnten die Befragten ihre Einschätzung auf einer fünfstufigen Skala ausdrücken (Abbildung 33). Dabei fällt auf, dass die meisten Personen (59%) dem BGG eine ausreichende Berücksichtigung körperlicher Beeinträchtigungen attestieren. Auch Sehbeeinträchtigungen sehen knapp mehr als die Hälfte der Befragten (52%) als ausreichend gut abgedeckt an. Betrachtet man nur die gültigen Fälle innerhalb der Befragung von Menschen mit Behinderungen der Evaluation 2014, also diejenigen, die auf die Frage nach der Erfassung von Sehbeeinträchtigten durch das BGG mit „ausreichend“ oder „nicht ausreichend“ geantwortet haben, sind keine Veränderungen festzustellen. Auch damals lag der Anteil derer, die Sehbeeinträchtige als ausreichend erfasst ansahen, bei 52%.⁸¹⁴ Allerdings muss hierbei beachtet werden, dass sich in der Befragung von 2014 ein höherer Anteil der Befragten einer wertenden Einschätzung enthalten hat.⁸¹⁵

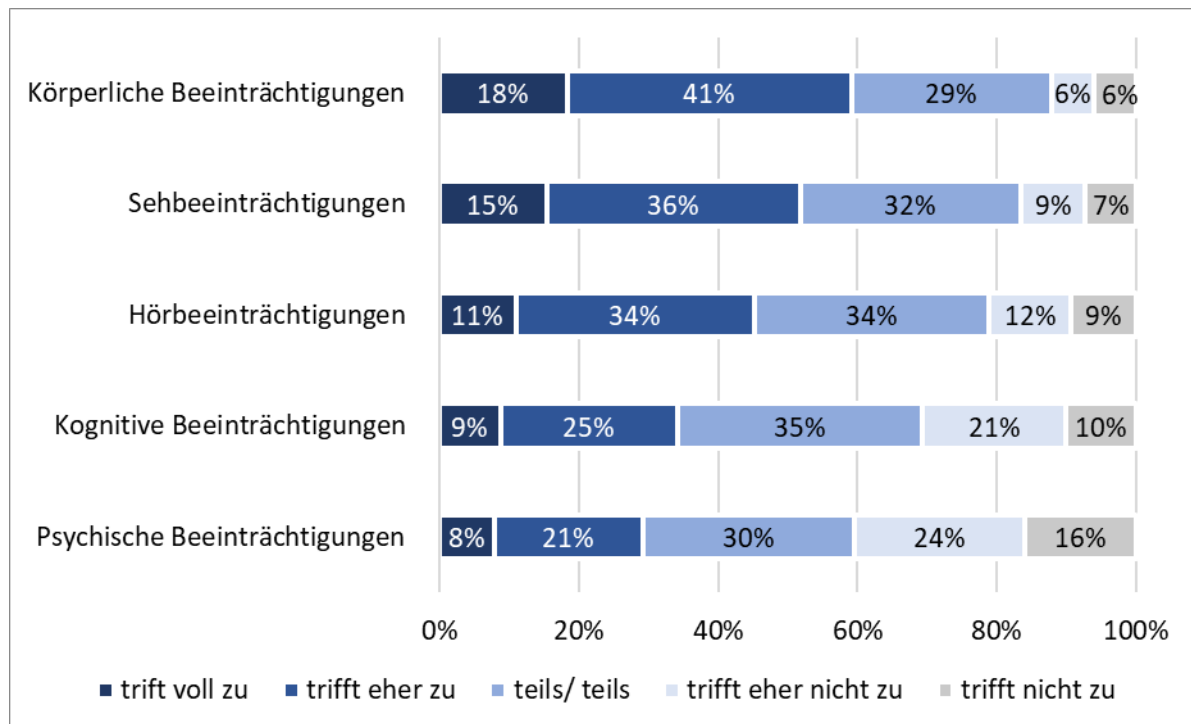
45% der Befragten sind der Meinung, dass Hörbeeinträchtigten angemessen durch das BGG erfasst sind, hingegen sehen nur 34% der Befragten kognitive Beeinträchtigungen und nur 29% der Befragten psychische Beeinträchtigungen als im BGG hinreichend berücksichtigte Formen der Behinderung an. Demzufolge scheint in der Wahrnehmung der Betroffenen der Fokus des BGG auf dem traditionellen, durch sichtbare Behinderungsformen geprägten Behinderungsverständnis zu liegen, während nicht-physische Behinderungsformen nach Einschätzung der Befragten im BGG nur teils oder gar eine zu geringe Berücksichtigung finden. Verglichen mit der Evaluation 2014 sind bei Hörbeeinträchtigten kaum Unterschiede zu heute festzustellen. Die Erfassung von Menschen mit kognitiven oder

⁸¹⁴ Ebd.: 181

⁸¹⁵ Ebd.

psychischen Beeinträchtigungen durch das BGG wurde 2014 allerdings deutlich schlechter eingeschätzt (kognitive Beeinträchtigungen 24%, psychische Beeinträchtigungen 13%).⁸¹⁶ Dies könnte auf eine bessere Abstimmung des BGG auf die Belange von Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen seit seiner Novellierung hindeuten, wie es etwa durch den neu geschaffenen § 11 BGG zur Leichten Sprache oder aber durch die explizite Einbeziehung seelischer und geistiger Beeinträchtigungen in den in § 3 BGG definierten Behinderungsbegriff angestrebt wurde.

Abbildung 33: Inhaltliche Abdeckung der verschiedenen Behinderungsarten durch das BGG



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=228-262) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.3.4.4 Barrierefreiheit in Behörden

Durch die Neuerung des BGG von 2016 sollen öffentliche Stellen auf verschiedenen Ebenen barrierefreier werden. Vor diesem Hintergrund wurden Behördenmitarbeitende und Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter zum Stand der Barrierefreiheit ihrer Behörde in Bezug auf die unterschiedlichen Arten der Behinderung befragt. Menschen mit Behinderungen wurden gefragt, wie barrierefrei die staatlichen Stellen, mit denen sie zu tun haben, für die verschiedenen Behinderungsformen sind. Abbildung 34 vergleicht zunächst Einschätzungen der einzelnen Befragungsgruppen. Die dargestellten Balken geben den Anteil an Befragten wieder, der auf die Frage „Für welche dieser Beeinträchtigungen ist eine Behörde barrierefrei?“ mit „Trifft voll zu“ oder „Trifft eher zu“ geantwortet haben. Eine detailliertere Betrachtung des Antwortverhaltens der einzelnen Befragungsgruppen erfolgt weiter unten.

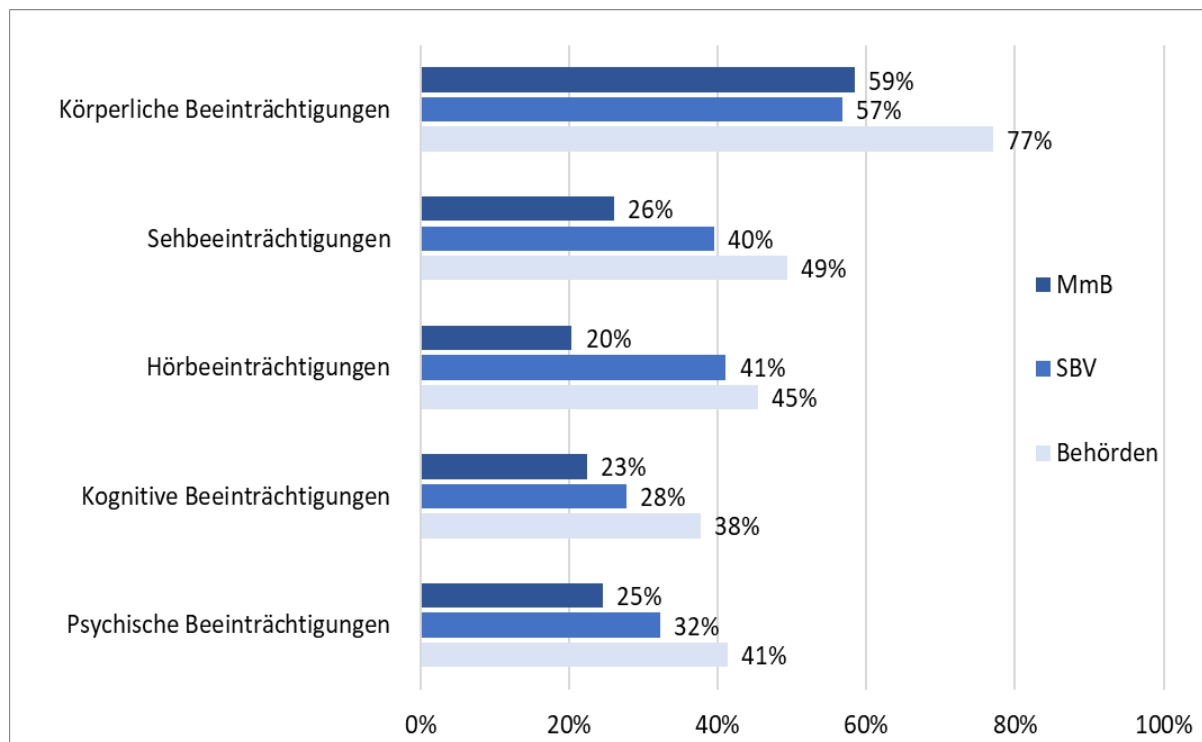
Aus Abbildung 34 geht hervor, dass Behördenmitarbeitende ihre Behörden grundsätzlich barrierefreier einschätzen als Schwerbehindertenvertretungen und Betroffene. Für jede Art der Behinderung ist die wahrgenommene Barrierefreiheit der Behörde unter den

⁸¹⁶ Ebd.: 182 f.

Behördenmitarbeitenden am stärksten ausgeprägt. Betroffene sehen den Zustand staatlicher Stellen in Bezug auf Barrierefreiheit für fast alle Behinderungsformen am kritischsten. Dabei fällt auf, dass zuweilen 25 Prozentpunkte Unterschied zwischen den Einschätzungen der befragten Menschen mit Behinderungen und den befragten Behördenmitarbeitenden liegen (Hörbeeinträchtigungen). Generell wird den Behörden eine vergleichsweise hohe Barrierefreiheit in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen attestiert, während vor allem die Barrierefreiheit von Behörden hinsichtlich kognitiver und psychischer Beeinträchtigungen von einem relativ geringen Anteil der Befragten bestätigt wird.

Zwar ist an dieser Stelle aufgrund der abweichenden Fragestellung keine explizite Gegenüberstellung mit den Ergebnissen von 2014 möglich, die Tendenz, dass Schwerbehindertenvertretungen die Barrierefreiheit in den Behörden schlechter einschätzen als die sonstigen Mitarbeitenden, ist jedoch auch in der Untersuchung von 2014 zu erkennen.⁸¹⁷

Abbildung 34: Barrierefreiheit von Behörden nach Art der Beeinträchtigung

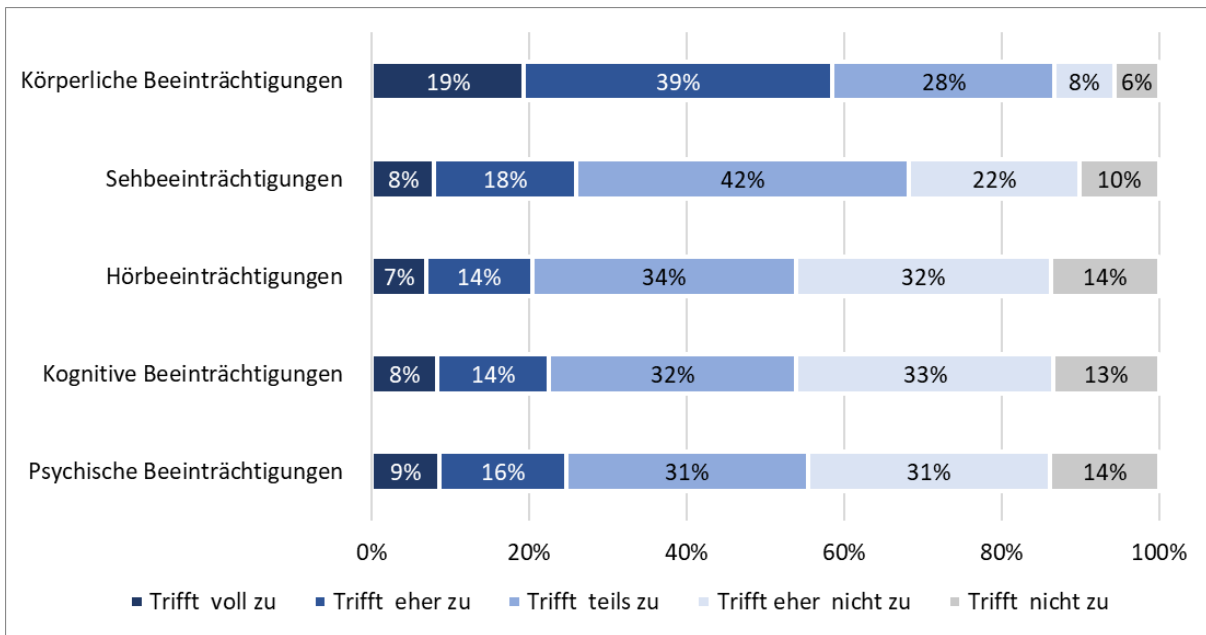


Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=244-316), Schwerbehindertenvertretungen (N=316-368) und Behörden (N=1.170-1.578) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Abbildung 35 bis Abbildung 37 geben hierzu einen detaillierten Einblick: Gemäß den Befragungsergebnissen sehen lediglich 14% der Menschen mit Behinderungen die staatlichen Stellen, die sie frequentieren, als kaum bzw. nicht barrierefrei für körperliche Beeinträchtigungen. In Bezug auf Sehbeeinträchtigungen gab bereits fast ein Drittel der Befragten (32%) an, dass diese Stellen kaum oder nicht barrierefrei sind. In Bezug auf andere Behinderungsarten empfindet fast die Hälfte der Befragten die genannten Stellen an unzureichend barrierefreie (Hörbeeinträchtigungen: 46%; kognitive Beeinträchtigungen: 46%; psychischen Beeinträchtigungen: 45%).

⁸¹⁷ Welte et al. 2014: 332

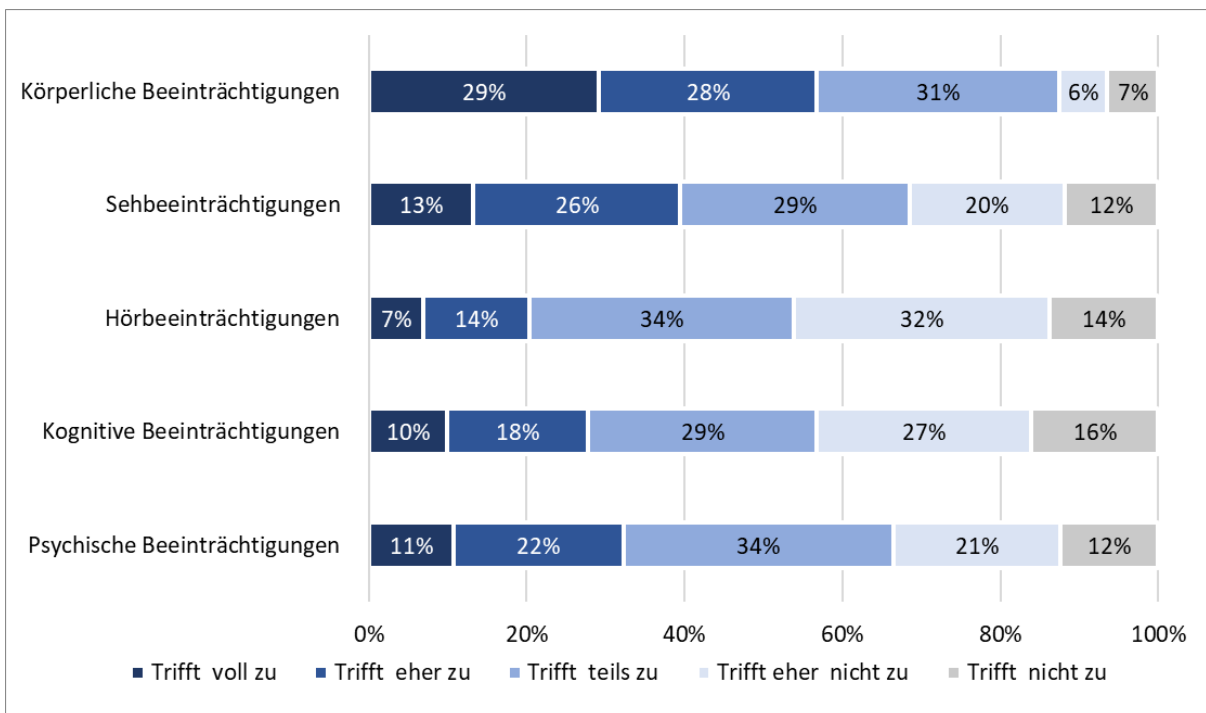
Abbildung 35: Barrierefreiheit kontaktierter Behörden im Hinblick auf Formen der Beeinträchtigung gemäß Menschen mit Behinderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=244-316) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Zur Barrierefreiheit von Behörden im Hinblick auf körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen ergibt sich bei den Befragungsergebnissen der Schwerbehindertenvertretungen ein ähnliches Bild.

Abbildung 36: Barrierefreiheit von Behörden im Hinblick auf Formen der Beeinträchtigung gemäß SBV



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=316-368) zur Evaluation des BGG - ISG 2022

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

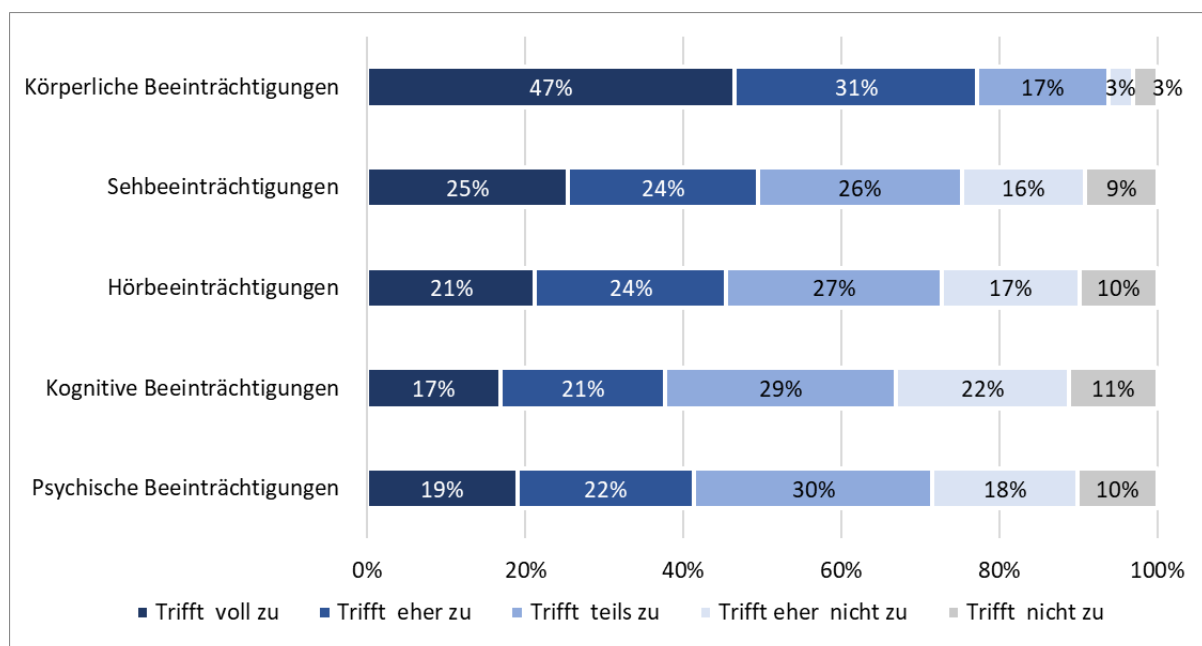
Was kognitive und psychische Beeinträchtigungen betrifft, bewerten die SBV die Barrierefreiheit ihrer Behörden etwas positiver als die Betroffenen. 28% der Teilnehmenden an der SBV-Befragung attestierten ihrer Behörde eine ausreichende Barrierefreiheit im Hinblick auf kognitive Beeinträchtigungen, im Fall psychischer Beeinträchtigungen war es sogar ein Drittel (33%).

Die Behördenmitarbeitenden schätzen den Grad der Barrierefreiheit durchweg sehr viel höher ein als Betroffene und Schwerbehindertenvertretungen. Nur 5% sind der Meinung, dass ihre Behörde hinsichtlich körperlicher Beeinträchtigungen kaum oder nicht barrierefrei ist, in Bezug auf Sehbeeinträchtigungen ist es allerdings bereits ein Viertel der Befragten (25%). Nur ein Drittel der Befragten sieht größere Probleme bei der Barrierefreiheit im Hinblick auf kognitive Beeinträchtigungen, im Falle psychischer Beeinträchtigungen sind es sogar nur 28% und damit ein deutlich kleinerer Anteil als unter den Betroffenen.

Der Grad der Barrierefreiheit, den eine Schwerbehindertenvertretung ihrer Behörde zuschreibt, hängt nur sehr bedingt von der für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständigen Stelle ab. So wurde in der Befragung der Schwerbehindertenvertretung danach gefragt, wer innerhalb der eigenen Behörde für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig ist. Zur Auswahl standen die folgenden Stellen: Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragte, Inklusionsbeauftragte bzw. -beauftragter des Arbeitgebers, Gleichstellungsbeauftragte bzw. -beauftragter, Schwerbehindertenvertretung, Personalrat, Bauabteilung, IT-Abteilung, sonstige Stellen, keine von zentraler Stelle festgelegte Zuständigkeit.

Wertet man die Barrierefreiheit einer Behörde für körperliche Beeinträchtigungen nach der zuständigen Stelle aus, so fällt auf, dass diese signifikant häufiger für Behörden gegeben ist, in denen der Personalrat mit der Herstellung von Barrierefreiheit betraut ist. Auch bei der Kategorie „andere Stellen“ tut sich ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang auf.

Abbildung 37: Barrierefreiheit von Behörden im Hinblick auf Formen der Beeinträchtigung gemäß Behördenmitarbeitenden

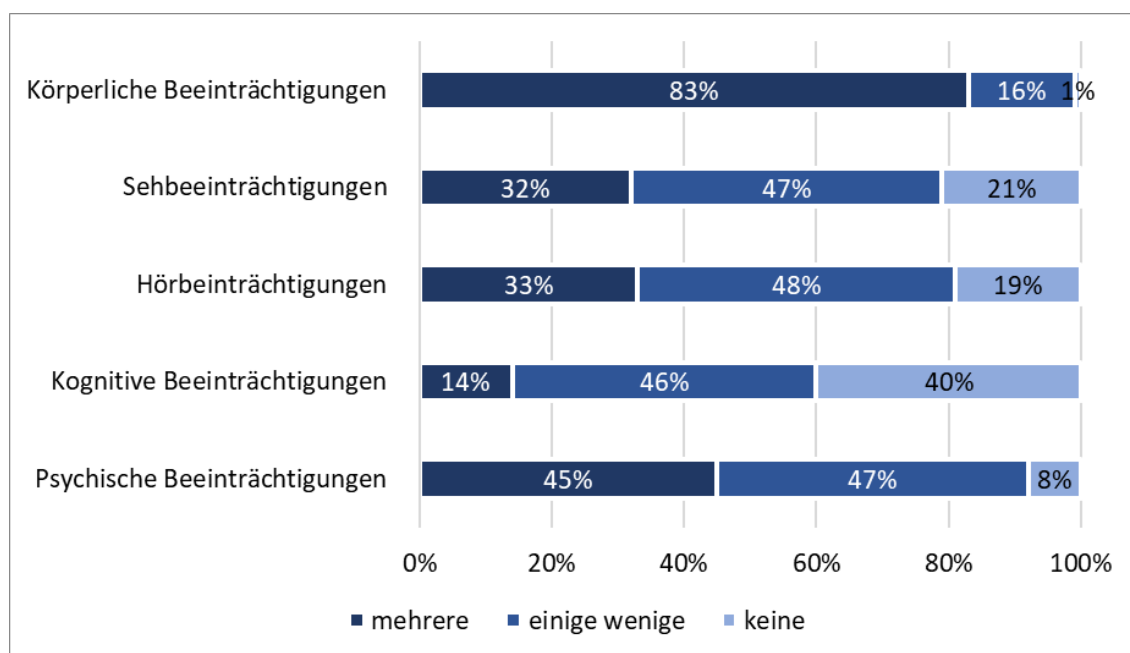


Quelle: Befragung von Behörden (N=1.170-1.578) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Gibt es keine von zentraler Stelle festgelegte Zuständigkeit für die Herstellung von Barrierefreiheit, so ist die jeweilige Behörde signifikant seltener barrierefrei in Bezug auf physische Beeinträchtigungen. Für alle anderen oben aufgeführten Antwortkategorien sind keine statistischen Zusammenhänge zu beobachten. Diese Beobachtung könnte darin begründet sein, dass Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter aufgrund ihrer beruflichen Erfahrungen und inhaltlichen Nähe zum Thema Barrierefreiheit stärker für die Belange von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert sind und die Herausforderungen der Teilhabe für die verschiedenen Behinderungsformen besser einschätzen können. Die Betroffenen selbst können an dieser Stelle als Expertinnen und Experten in eigener Sache betrachtet werden, wenn diese auch zumeist vor allem Kenntnisse zu Barrieren in Bezug auf ihre eigene Beeinträchtigung haben dürften und nicht immer als universelle Expertinnen und Experten für Barrierefreiheit angesehen werden können.

Eine genauere Quantifizierung, wie viele Menschen mit Behinderungen in der eigenen Behörde arbeiten, fällt nicht leicht, vor allem bezüglich derjenigen Behinderungsformen, die nicht unmittelbar sichtbar sind. Daher wurden die SBV nur um eine ungefähre Einschätzung gebeten, ob mehrere, einige wenige oder keine Menschen mit der jeweiligen Behinderungsform dort tätig sind. In dieser groben Abschätzung waren die meisten Befragten in der Lage, eine Angabe zu machen. 83% gaben an, dass mehrere Menschen mit körperlichen Behinderungen in ihrer Behörde beschäftigt sind, 16% antworten „einige wenige“, kaum eine oder einer der Befragten gab an, dass keine Menschen mit körperlichen Behinderungen in der eigenen Behörde tätig sind. Geringer sind die Anteile der Menschen mit Sinnesbehinderungen, jeweils ein Drittel der Befragten gibt an, dass mehrere Menschen mit Seh- oder Hörbeeinträchtigungen in ihrer Behörde beschäftigt sind, knapp die Hälfte sagen „einige wenige“ und etwa ein Fünftel „keine“. Bei kognitiven Beeinträchtigungen ist der Anteil derer, die „mehrere“ antworten, mit 14% am kleinsten und der Anteil mit der Antwort „keine“ mit 40% am größten. Mit 45% deutlich höher ist der Anteil derer, die über mehrere Beschäftigte mit psychischer Beeinträchtigung berichten. Bei dieser Form der Beeinträchtigung ist der Anteil mit der Angabe „keine“ mit 8% dagegen sehr gering. Bei den beiden letztgenannten Formen von Beeinträchtigungen gab jeweils ein Zehntel der Befragten an, dies nicht zu wissen; bei den anderen Behinderungsformen waren dies deutlich weniger.

Abbildung 38: Behinderungsformen in der eigenen Behörde



Quelle: Befragung von SBV (N=365) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Hinsichtlich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Behörden liegt die Vermutung nahe, dass Personen mit einer bestimmten Art der Behinderung insbesondere in denjenigen Behörden arbeiten, die für ihre Behinderung barrierefrei sind. Aus diesem Grund wurde für sämtliche oben aufgeführten Behinderungsformen untersucht, ob die Häufigkeit ihres Vorkommens unter den Behördenmitarbeitenden mit der Barrierefreiheit der Behörde in Bezug auf diese Behinderungsform korreliert. Hierfür wurden Behörden in die Kategorien „(weitgehend) barrierefrei“ und „teilweise bzw. nicht barrierefrei“ eingeteilt. Diese dichotome Einteilung erfolgt anhand der Einschätzung der Behördenmitarbeitenden, welche die Barrierefreiheit ihrer jeweiligen Behörde für alle fünf oben aufgeführten Behinderungsarten auf einer fünfstufigen Skala („Trifft nicht zu“ bis „Trifft voll zu“) einstufen konnten.⁸¹⁸

Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Barrierefreiheit einer Behörde und der Anzahl ihrer Mitarbeitenden mit Behinderung konnte für drei der fünf Behinderungsformen festgestellt werden: Seh- und Hörbeeinträchtigungen sowie kognitive Beeinträchtigungen. Für diese drei Arten der Behinderung gilt, dass signifikant mehr Betroffene in Behörden arbeiten, welche für die jeweilige Art der Beeinträchtigung (weitgehende) Barrierefreiheit aufweisen. Im Falle körperlicher und psychischer Beeinträchtigungen konnte ein solcher Zusammenhang nicht festgestellt werden. Aus diesem Ergebnis kann allerdings kein Kausalschluss abgeleitet werden: So ist unklar, ob Menschen mit Behinderungen eher in Behörden arbeiten, die auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet sind und entsprechende Assistenzsysteme anbieten oder ob die Einstellung von Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen dazu führt, dass die Behörde sich den Bedürfnissen dieser Mitarbeitenden nach und nach anpasst und für ihre Belange sensibilisiert wird.

Das Nichtvorhandensein eines statistischen Zusammenhangs im Falle körperlicher und psychischer Beeinträchtigungen mag darauf zurückzuführen sein, dass hier in vielen Fällen bereits eine teilweise Barrierefreiheit innerhalb der Behörde dafür ausreicht, dass Betroffene dort arbeiten können. So muss z. B. nicht das gesamte Gebäude barrierefrei zugänglich sein, wenn eine Person im Rollstuhl nur in einem bestimmten Gebäudeteil arbeitet bzw. bestimmte Gebäudeteile nicht nutzen muss. Anders bei Sehbeeinträchtigten: Entweder stellt eine Behörde Screen-Readern und andere technische Hilfsmittel grundsätzlich bereit, in diesem Fall können sie normalerweise überall in der Behörde genutzt werden, oder es fehlt generell an den notwendigen Assistenzsystemen, dann ist die Behörde für sehbeeinträchtigte Mitarbeitende nicht entsprechend ausgestattet.

Innerhalb der Behördenbefragung wollten wir im Rahmen einer offenen Frage von den Befragten wissen, welche Menschen mit Behinderungen in Bezug auf Barrierefreiheit in Zukunft stärker berücksichtigt werden sollten. Diese Frage wurde von 725 der Befragten beantwortet. Davon war eine größere Gruppe der befragten Personen (17%) der Meinung, dass man alle Behinderungsarten künftig noch besser berücksichtigen sollte, wobei mobilitätseingeschränkte Menschen oft noch einmal gesondert erwähnt wurden. Einige sagten explizit, dass bei der zukünftigen Herstellung von Barrierefreiheit keine Unterschiede zwischen den Behinderungsarten gemacht werden dürften, was wohl so zu verstehen ist, dass auch weiterhin für unterschiedslos alle Behinderungsformen Barrierefreiheit herzustellen ist. Außerdem deutet dieses Antwortverhalten darauf, dass nach Ansicht der Befragten bislang für keine Behinderungsform eine vollständige Barrierefreiheit hergestellt

⁸¹⁸ Die entsprechende Frage innerhalb der SBV-Befragung lautet: „Für welche Menschen mit Behinderungen ist Ihre Behörde barrierefrei?“ und wird für die fünf Behinderungsarten „körperliche Beeinträchtigungen“, „Sehbeeinträchtigungen“, „Hörbeeinträchtigungen“, „kognitive Beeinträchtigungen“ und „psychische Beeinträchtigungen“ wiederholt. Die fünfstufige Antwortskala lässt die folgenden Bewertungen zu: „Trifft nicht zu“, „Trifft eher nicht zu“, „Trifft teils zu“, „Trifft eher zu“ und „Trifft voll zu“. Als „(weitgehend) barrierefrei“ in Bezug auf eine dieser Behinderungsarten wird eine Behörde dann eingestuft, wenn der oder die Befragte obige Frage mit „Trifft voll zu“ oder „Trifft eher zu“ beantwortet hat. Im Falle einer der anderen drei Antwortkategorien wird die jeweilige Behörde als „teilweise bzw. nicht barrierefrei“ eingestuft. Antworten der Kategorie „Weiß ich nicht“ wurden bei dieser Auswertung nicht berücksichtigt.

werden konnte. Andere Befragte vertraten die Ansicht, dass die Herstellung von Barrierefreiheit bisher insbesondere auf körperliche Behinderungen ausgelegt war, während (fast) alle anderen Behinderungsformen vernachlässigt worden sind. Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen wurden von 18% der Befragten aufgeführt und bilden damit die größte Gruppe einer explizit benannten Behinderungsform, dicht gefolgt von Menschen mit Seh- (17%) und Hörbeeinträchtigung (14%). Einige der Befragten nannten auch Menschen mit Mehrfachbehinderungen, wie zum Beispiel Taubblinde oder blinde Rollstuhlnutzerinnen und -nutzer. Viele Befragte waren zudem der Meinung, dass man vor allem diejenigen Menschen stärker in den Fokus nehmen müsste, deren Behinderungen nicht auf den ersten Blick ersichtlich sind, hier wurden unter anderem Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen und Lernschwächen (11%) hervorgehoben. Auch chronisch kranke Menschen sollten nach Meinung einiger Behördenmitarbeitenden in Fragen der Barrierefreiheit noch stärker in den Fokus gerückt werden. Fünf Personen nannten Menschen mit Autismus als eine Gruppe, die künftig stärker beachtet werden müsste.

Kapitelzusammenfassung:

Mit dem Begriff „Behinderung“ verbinden den Befragungsergebnissen zufolge Betroffene und Behörden unterschiedliche Arten von Behinderung, sowohl körperliche Behinderungen als auch Sinnesbehinderungen, kognitive und psychische Beeinträchtigungen. Gegenüber einem auf sichtbare Formen verengten Behinderungsverständnis scheint die Vielfalt von Behinderungsformen stärker bewusst geworden zu sein. Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie einstellungs- oder umweltbedingte Barrieren, die dem neuen, durch die UN-BRK geprägten Behinderungsverständnis entsprechen, wurden allerdings signifikant häufiger von Menschen mit Behinderungen als von Behördenmitarbeitenden mit dem Begriff „Behinderung“ in Verbindung gebracht, was auf ein eher konservatives Verständnis von Behinderung innerhalb von Behörden hindeutet. Allerdings haben Behördenmitarbeitende, die angaben, dass das BGG eine hohe Relevanz für ihre Arbeit aufweist, häufiger ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis als solche, für deren Arbeit das BGG laut eigenen Angaben weniger relevant ist.

In Bezug auf Barrierefreiheit war die mit Abstand am häufigsten genannte Assoziation (76%), dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe mit ihrer Umwelt agieren können. Die unter den Befragten am häufigsten identifizierten Barrieren im Alltag von Menschen mit Behinderungen waren mit 61% komplizierte Verfahren bei Behörden, gefolgt von Vorurteilen und Barrieren in den Köpfen Nichtbetroffener (56%) und Mobilitätsbarrieren (51%).

Die Leichte Sprache ist ein zentrales Kommunikationsmittel für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung und soll insbesondere zur selbstständigen Regelung amtlicher und geschäftlicher Angelegenheiten beitragen. 18% der Behördenmitarbeitenden schätzten ihre Kenntnisse auf diesem Gebiet als gut bis sehr gut ein, während 37% sich mittlere Kenntnisse der Leichten Sprache zuschrieben, und 45% gaben an, geringe oder keine Kenntnisse in diesem Bereich zu besitzen. Die BGG-Novellierung von 2016 sieht auch Änderungen in Bezug auf die Leichte Sprache vor, diese waren laut Umfrage 45% der Schwerbehindertenvertretungen (SBV), aber nur 9% der Behördenmitarbeitenden bekannt.

Nach der Bedeutung gesetzlicher Grundlagen für die eigene Tätigkeit befragt, wird sowohl unter Behördenmitarbeitenden und SBV als auch unter Betroffenen die hohe Stellung von BGG, AGG und SGB IX deutlich. UN-BRK, Art. 3 GG und Landesgleichstellungsgesetze wurden von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Behörden und SBV als deutlich wichtiger eingestuft. Rechtsschutzvertretungen (RSV) wurden hingegen nach ihren Kenntnissen der Gesetzesgrundlagen zu Behinderung und Gleichstellung sowie zur Nutzung dieser Gesetze bei der Argumentation

innerhalb von Rechtschutzverfahren befragt. Dabei stellte sich die hohe Bedeutung von SGB IX, AGG und Art. 3 GG für diese Gruppe heraus, während das BGG und vor allem die UN-BRK und Landesgleichstellungsgesetze für sie eine vergleichsweise geringe Rolle zu spielen scheinen.

Mit Aussagen zum Behindertengleichstellungsrecht (BGR) konfrontiert, bestätigte die überwiegende Mehrheit aller vier Befragungsgruppen (79% bis 90%), dass die Umsetzung des BGR stark vom Engagement der zuständigen Personen abhängt. Die geringsten Zustimmungswerte in fast allen Gruppen erlangte die Aussage, dass es der praktischen Umsetzung des BGR an Spielraum fehlt. Dem BGR wird meistens eine positive Wirkung auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zugeschrieben. Auch hier sind Unterschiede im Antwortverhalten derjenigen Personen, für die das BGG eine hohe Relevanz besitzt, und denjenigen, für deren Tätigkeit das BGG weniger wichtig ist, zu beobachten.

Kenntnisse zur BGG-Novellierung von 2016 wurden von 20% der befragten Menschen mit Behinderungen, 78% der SBV und 58% der RSV bestätigt. Die Gesetzesänderung hat laut Umfrageergebnissen bei 56% der SV und 32% der RSV – zumindest in geringem Maße – zu einer Aufgabenerweiterung geführt. Weniger als die Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen (46%), SBV (39%) sowie Behördenmitarbeitenden (40%) haben Veränderungen in den eigenen bzw. den von ihnen kontaktierten Behörden wahrgenommen, welche auf die BGG-Novellierung zurückzuführen sind. Die Befragung ergab, dass in den Augen der Betroffenen körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen bereits recht gut durch das BGG abgedeckt sind, während dies für kognitive und insbesondere psychische Beeinträchtigungen nur sehr eingeschränkt der Fall zu sein scheint.

Die Barrierefreiheit von Behörden schätzen Behördenmitarbeitende grundsätzlich besser ein als SBV. Hinsichtlich der meisten Behinderungsarten schätzen die Betroffenen die Barrierefreiheit der Behörden mit Abstand am schlechtesten ein. Am ehesten scheinen Behörden vor allem in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen barrierefrei zu sein. Im Vergleich dazu wird die Barrierefreiheit der Behörden für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen (vor allem Hörbeeinträchtigungen) sowie mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen sowohl von Behördenmitarbeitenden und SBV als auch von Betroffenen wesentlich schlechter bewertet.

3.4 Herstellung von Barrierefreiheit

3.4.1 Änderungsbedarfe im Hinblick auf Barrierefreiheit

Im Kontext der Behördenbefragung wurde die Einschätzung der Beschäftigten von Krankenkassen hinsichtlich der Barrierefreiheit von Arztpraxen und Rehaeinrichtungen erfragt. Zwar wurde im Rahmen des Pretests darauf hingewiesen, dass die Mitarbeitenden von Krankenkassen in der Regel die Kunden beraten, aber keinen unmittelbaren Kontakt zu Anbietern von Gesundheitsleistungen haben. Dennoch kann auch in der Kundenberatung die Frage relevant sein, bei welchen Anbietern von Barrierefreiheit auszugehen ist und bei welchen nicht. Von 558 Krankenkassenmitarbeitenden, die sich an der Befragung beteiligten, beantworteten allerdings nur 245 die Frage, ob sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Informationen über die Barrierefreiheit von Arztpraxen oder Rehaeinrichtungen erhalten. Darunter waren wiederum nur 26 Personen, die bestätigten, dass ihnen entsprechende Informationen überhaupt vorliegen (12%). Dass diese die ihnen bekannten Angebote überwiegend als „teilweise barrierefrei“ bezeichneten, lässt sich angesichts dieser geringen Fallzahl für die Auswertung nicht nutzen. In der Evaluation 2014 gaben nur 9% der Befragten der Krankenkassen an, dass sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit Informationen über die Barrierefreiheit in Arztpraxen erhalten, wobei auch dort die deutliche Mehrheit angab, dass diese teilweise barrierefrei sind. Dass sie im

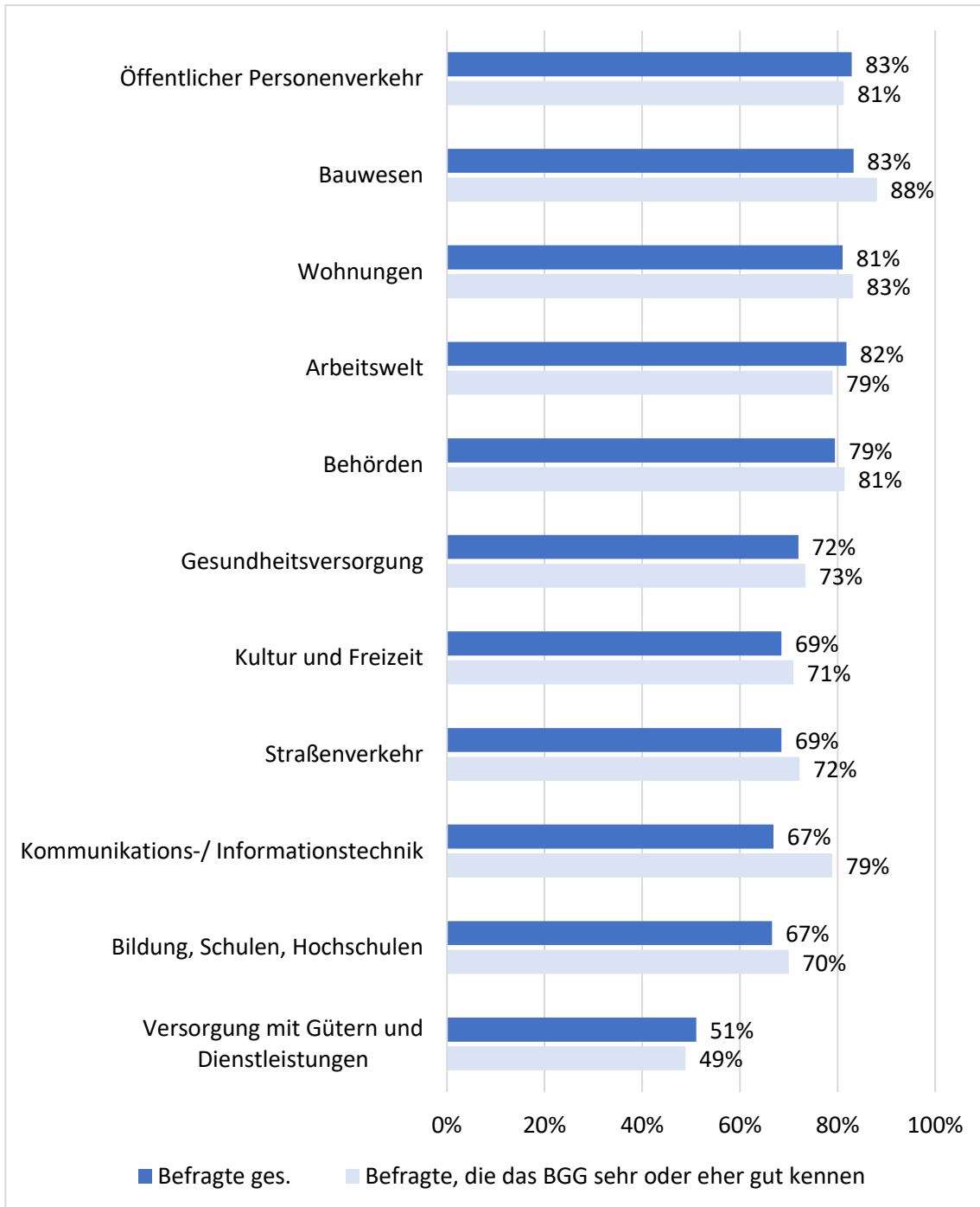
Rahmen Ihrer Tätigkeit Informationen über die Barrierefreiheit von Rehabilitationseinrichtungen erhalten, bestätigten rund 15% der Befragten, wobei die Hälfte dieser Befragten angab, dass die Rehabilitationseinrichtungen teilweise barrierefrei sind.⁸¹⁹ Somit ist bezüglich der Informationslage der bei Krankenkassen Beschäftigten über die Barrierefreiheit in der Gesundheitsversorgung keine Änderung zu beobachten.

Im Rahmen der Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde außerdem erfragt, welchen Änderungsbedarf hinsichtlich der tatsächlichen Barrierefreiheit die Befragten in verschiedenen Bereichen sehen (Abbildung 39), wobei die Befragten „erheblichen Änderungsbedarf“, „geringen Änderungsbedarf“ oder „keinen Änderungsbedarf“ angeben konnten.

Hierbei gaben jeweils rund 80% der Befragten an, dass sie erheblichen Änderungsbedarf in den Bereichen öffentlicher Personenverkehr, Bauwesen, Wohnen, Arbeitswelt und Behörden sehen. In Bezug auf den Bereich Bauwesen sehen von den Personen, die angegeben haben, das BGG sehr oder eher gut zu kennen, sogar 88% erheblichen Änderungsbedarf (Abbildung 39). In Bezug auf die Gesundheitsversorgung, den Kultur- und Freizeitbereich und den Straßenverkehr sahen rund 70% der Befragten Änderungsbedarf hinsichtlich der tatsächlichen Barrierefreiheit, und jeweils 67% der Befragten berichteten dies auch mit Blick auf den Bereich der Kommunikations- und Informationstechnik sowie der Bildung. Insbesondere für den Bereich der Kommunikations- und Informationstechnik zeigt sich, dass der Anteil von Personen, die einen erheblichen Änderungsbedarf sehen, unter den Befragten, die angaben, das BGG sehr oder eher gut zu kennen, mit 79% deutlich höher ausfiel. Erheblichen Änderungsbedarf hinsichtlich der tatsächlichen Barrierefreiheit bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sah rund die Hälfte der Befragten.

⁸¹⁹ Welte et al. 2014: 318

Abbildung 39: Erhebliche Änderungsbedarfe der tatsächlichen Barrierefreiheit nach Bereichen und Vertrautheit der Befragten mit dem BGG



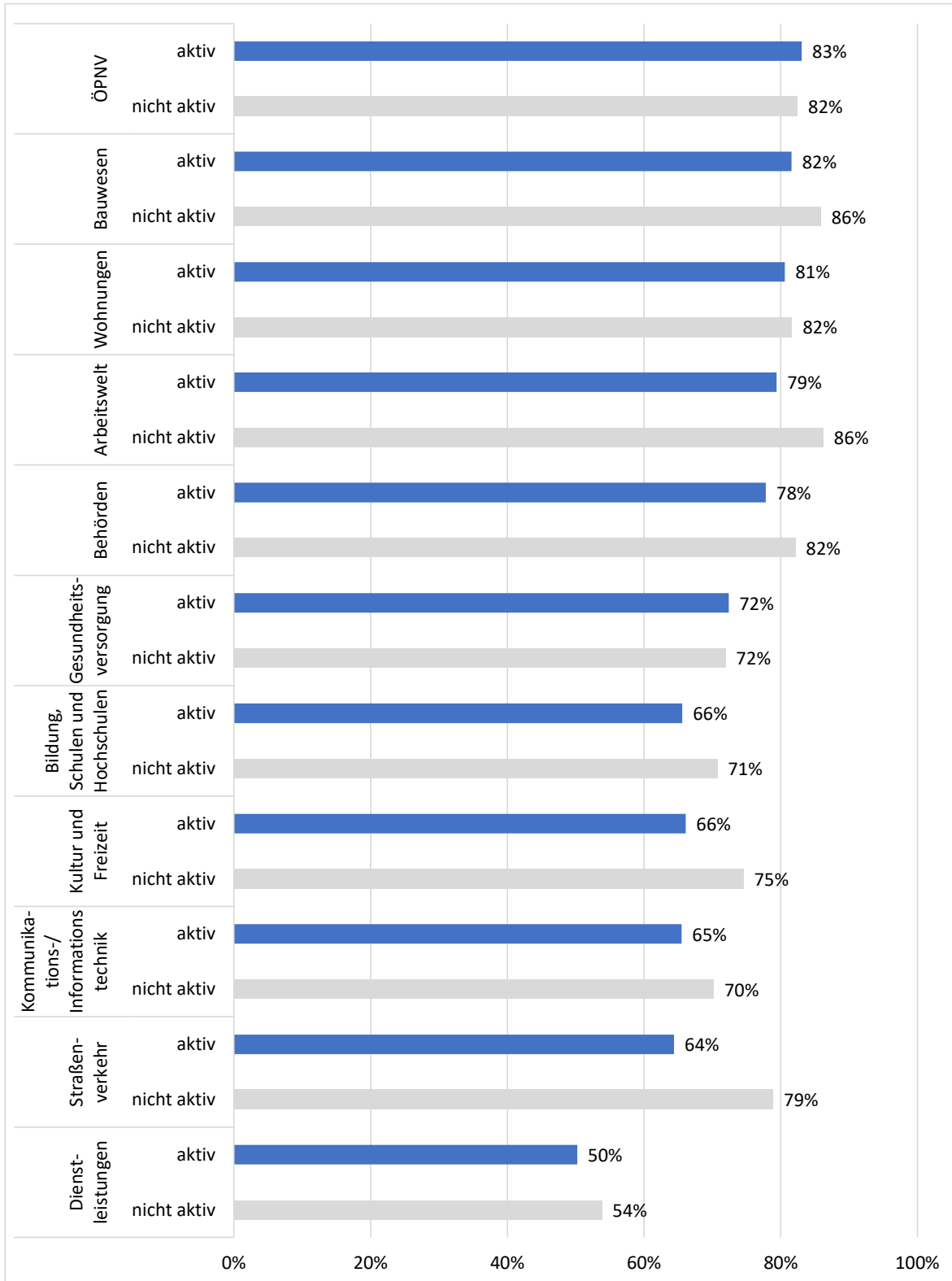
Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen zur Evaluation des BGG (N=317-357) – ISG 2022

Bei den befragten Menschen mit Behinderungen lässt sich die Auswertung danach unterscheiden, ob sie aktiv in die Verbandsarbeit eingebunden sind oder nicht. Diese Differenzierung ergibt für die Bereiche Bauwesen, Arbeitswelt, Behörden, Bildung, Kultur und Freizeit, Kommunikations- und Informationstechnik, Straßenverkehr und Dienstleistungen, dass die Anteile derer, die in diesen Bereichen erhebliche Änderungsbedarfe sehen, unter den Personen, die in ihrem Verband nicht aktiv sind, höher sind als unter Personen, die haupt- oder ehrenamtlich im Verband aktiv sind. In Bezug auf

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Bereiche ÖPNV, Wohnungen und Gesundheitsversorgung zeigen sich hingegen nur minimale bis keine Unterschiede.

Abbildung 40: Erhebliche Änderungsbedarfe der tatsächlichen Barrierefreiheit nach Bereichen und Verbandsmitarbeit



* Die Gruppe der „aktiven“ beinhaltet ehren- und hauptamtlich Tätige.

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen zur Evaluation des BGG (N=317-357) – ISG 2022

3.4.2 Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit

Im Kontext der Befragungen war von Interesse, inwieweit es nach Wahrnehmung der Befragten zu Beschwerden aufgrund fehlender Barrierefreiheit kommt. In der Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde daher gefragt: „Wissen Sie, ob es im Jahr 2021 Beschwerden von Mitgliedern Ihres Verbandes wegen fehlender Barrierefreiheit gab?“ Die Befragten der SBV wurden Folgendes gefragt: „Gab es im vergangenen Jahr Beschwerden von Beschäftigten der Dienststelle hinsichtlich mangelnder Barrierefreiheit?“, und den Behördenmitarbeitenden wurde die folgende Frage gestellt: „Gab es im vergangenen Jahr Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern wegen fehlender Barrierefreiheit?“ Hierbei zeigt sich, dass über die Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen davon berichtete, dass Mitglieder ihres Verbandes sich wegen fehlender Barrierefreiheit in Bezug auf Informationstechnik beschwert haben. Von den Befragten der SBV gaben hingegen nur 32% an, dass Beschäftigte der Dienststelle sich auf Grund unzureichend barrierefreier Informationstechnik beschwert haben, und von den Behördenmitarbeitenden berichteten sogar nur 4% von Beschwerden in diesem Zusammenhang (Abbildung 41). In der Evaluation 2014 wird berichtet, dass weniger als 1% der befragten Behördenmitarbeitenden von Beschwerden mit Bezug auf Informationstechnik wusste.⁸²⁰ Die Zunahme der wahrgenommenen Beschwerden kann darin begründet sein, dass Informationstechnik eine immer größere Rolle im Alltag von Menschen mit Behinderungen spielt und digitale Barrierefreiheit – wohl auch im Zuge der Covid19-Pandemie – stärker in den Fokus des allgemeinen Interesses gerückt ist.

Am häufigsten wurden jedoch Beschwerden wegen nicht-barrierefreien baulichen Gegebenheiten berichtet mit knapp über 60% der Menschen mit Behinderungen, 47% der Befragten der SBV und 8% unter den Behördenmitarbeitenden. Auch im Rahmen der Evaluation 2014 wurden in Bezug auf Beschwerden zur fehlenden Barrierefreiheit bauliche Gegebenheiten als häufigster Grund genannt (9%).⁸²¹ Weiterhin gaben 48% der Menschen mit Behinderungen an, dass Mitglieder ihres Verbandes sich im vergangenen Jahr wegen fehlender Barrierefreiheit in Bezug auf Kommunikationshilfen beschwert haben, während nur 21% der Befragten der SBV und sogar nur 2% der Behördenmitarbeitenden von solchen Beschwerden berichteten.

Beschwerden aufgrund nicht barrierefreier Formulare bzw. Vordrucke gaben 38% der Menschen mit Behinderungen, 19% der Befragten der SBV und 4% der Behördenmitarbeitenden an, und von Beschwerden auf Grund nicht barrierefreier Bescheide berichteten 38% der Menschen mit Behinderungen, 8% der Befragten der SBV und 3% der Behördenmitarbeitenden. In Bezug auf Regelungen zur Mitführung von Assistenzhunden berichteten 19% der Menschen mit Behinderungen, 3% der Befragten der SBV und 1% der Behördenmitarbeitenden von Beschwerden auf Grund mangelnder Barrierefreiheit.

Unter den sonstigen Beschwerden wurden von den Befragten beispielsweise defekte Aufzüge, fehlende Behindertenparkplätze oder barrierefreie sanitäre Einrichtungen oder Alarmsysteme, die nicht oder unzureichend auf dem Zwei-Sinne-Prinzip beruhen, aufgeführt.

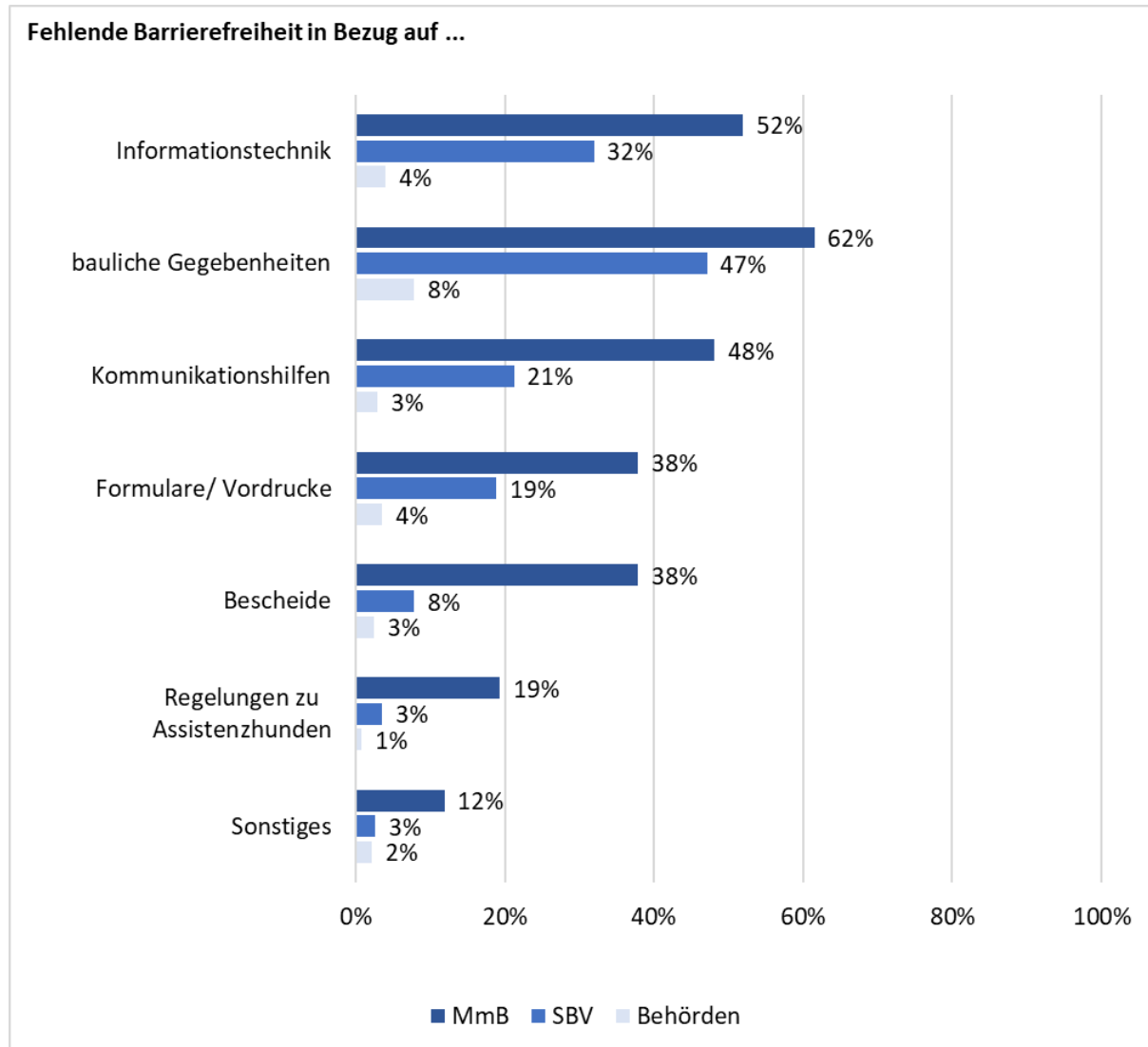
Die nicht geringe Anzahl an Behördenmitarbeitenden und SBV, die von Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit berichten, weist zwar einerseits darauf hin, dass die Barrierefreiheit in vielen Bereichen noch ausbaufähig ist und weiterer Bemühungen bedarf, kann jedoch andererseits darauf hindeuten, dass die Aufnahme von Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf

⁸²⁰ Welte et al. 214: 207

⁸²¹ Ebd.

der einen Seite und den Behörden auf der anderen Seite zugenommen hat. Dieser Austausch ist für die Umsetzung des BGG von größtem Wert.

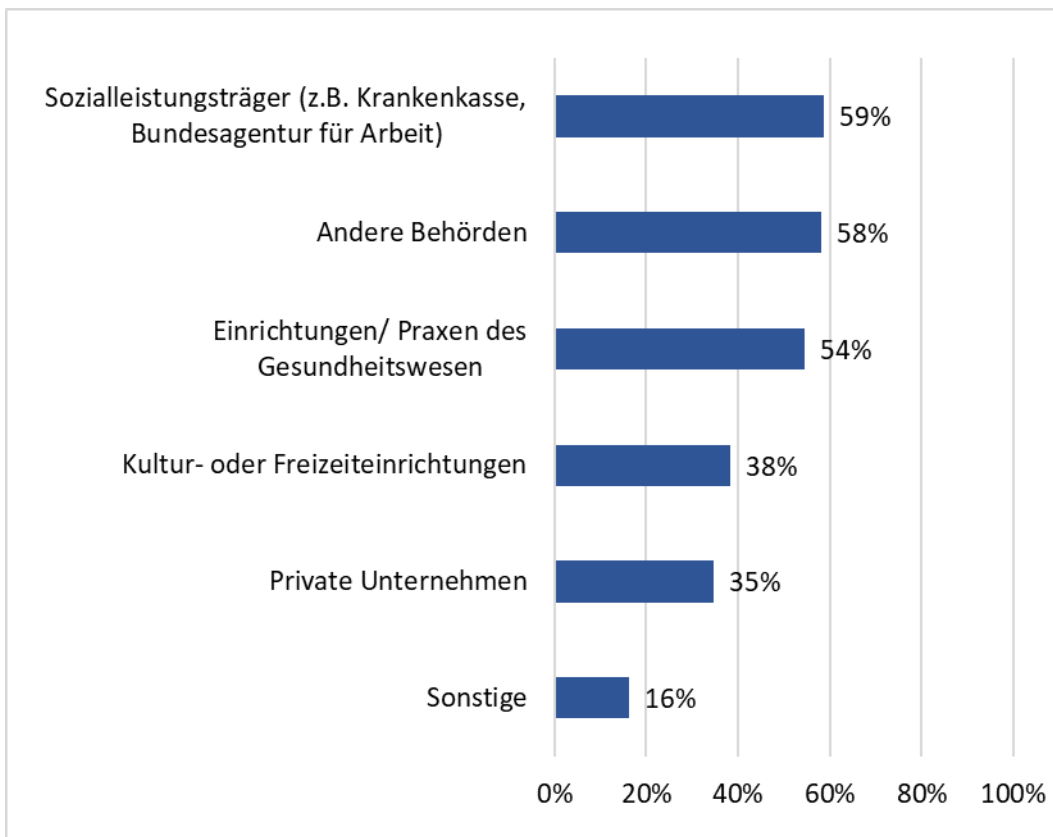
Abbildung 41: Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit nach Beschwerdegründen (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=591), Schwerbehindertenvertretungen (N=446) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Im Rahmen der Befragung der Menschen mit Behinderungen wurde außerdem die Frage gestellt, gegen wen sich die Beschwerden richteten, die es im Jahr 2021 von Mitgliedern ihres Verbandes wegen fehlender Barrierefreiheit gab (Abbildung 42). Fast 60% der Menschen mit Behinderungen gaben an, dass sich Beschwerden gegen Sozialleistungsträger wie Krankenkassen oder die Bundesagentur für Arbeit richteten, und in Bezug auf andere Behörden berichteten fast 60% der Befragten von Beschwerden. Weiterhin gaben 54% an, dass sich Beschwerden gegen Einrichtungen und Praxen im Gesundheitssystem wendeten, und 38% berichteten zudem von Beschwerden über Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Dass es sich bei den Beschwerden der Verbandsmitglieder um Beschwerden über private Unternehmen handelte, gaben 35% der Befragten Menschen mit Behinderungen an.

Abbildung 42: Gegenstand der Beschwerden (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen zur Evaluation des BGG (N=591) – ISG 2022

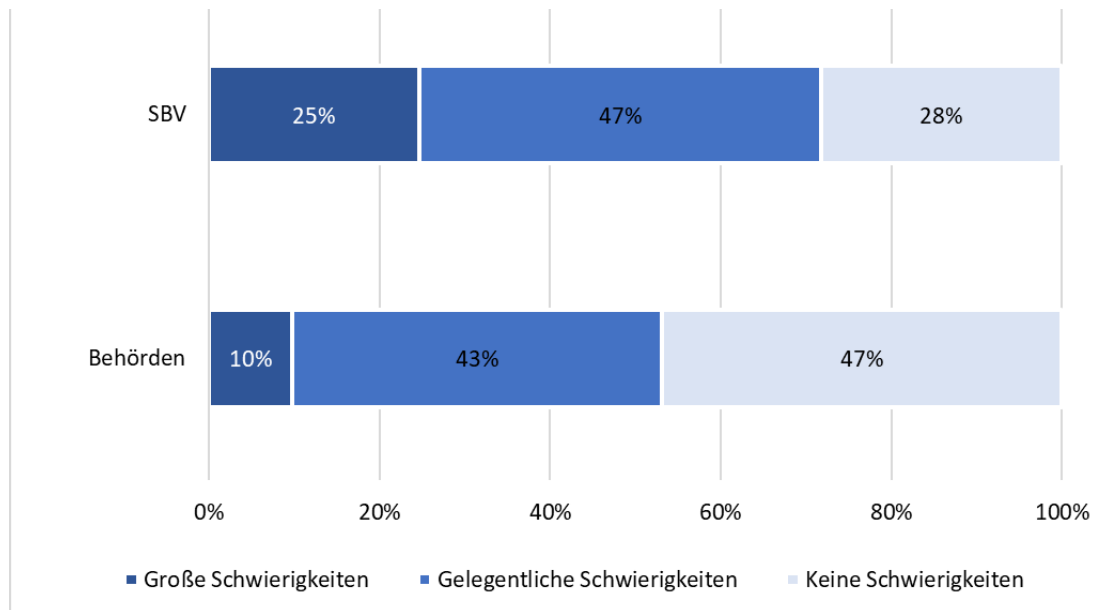
3.4.3 Schwierigkeiten und Zuständigkeiten

Im Rahmen der Befragung der SBV und der Behörden wurde eine Einschätzung hinsichtlich der Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit erbeten. Im Rahmen der Befragung der SBV wurde nach der baulichen Barrierefreiheit und der digitalen Barrierefreiheit gefragt. In Bezug auf die Schwierigkeiten bei der Herstellung digitaler Barrierefreiheit berichteten 25% der SBV von großen Schwierigkeiten, 50% von gelegentlichen Schwierigkeiten und 25% davon, dass es diesbezüglich keine Schwierigkeiten gibt. Die Behördenmitarbeitenden wurden nach den Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit insgesamt gefragt. In Abbildung 43 werden für die SBV die Angaben zur baulichen Barrierefreiheit den Angaben der Behördenmitarbeitenden gegenübergestellt. Hierbei gaben 25% der Befragten der SBV und 10% der Behördenmitarbeitenden an, dass es große Schwierigkeiten bei der Herstellung (baulicher) Barrierefreiheit gibt. Weitere 47% der Befragten der SBV und 43% der Behördenmitarbeitenden berichteten von gelegentlichen Schwierigkeiten, während hingegen 28% der Befragten der SBV und 47% der Behördenmitarbeitenden davon berichteten, dass es keine Schwierigkeiten bei der Herstellung (baulicher) Barrierefreiheit gibt.

In Bezug auf die Wahrnehmung von Schwierigkeiten zeigen sich keine signifikanten Zusammenhänge mit der Relevanz, die das BGG für die Tätigkeit der Befragten besitzt. Hinsichtlich des Behinderungsverständnisses der Befragten zeigt sich jedoch, dass Personen mit einem zeitgemäßen Behinderungsbegriff häufiger Schwierigkeiten sehen als Personen mit einem konservativen Behinderungsbegriff. Dieser Zusammenhang ist signifikant. Auch im Jahr 2014 zeigte sich ein Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von Schwierigkeiten und dem Verständnis von

Behinderung. Hierbei wurde zwar eine andere Operationalisierung vorgenommen, jedoch ist die Tendenz der Ergebnisse gleich.⁸²²

Abbildung 43: Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher)* Barrierefreiheit



* In der Befragung der SBV wurde nach „baulicher“ und „digitaler“ Barrierefreiheit gefragt. Hier werden die Angaben zur baulichen Barrierefreiheit dargestellt.

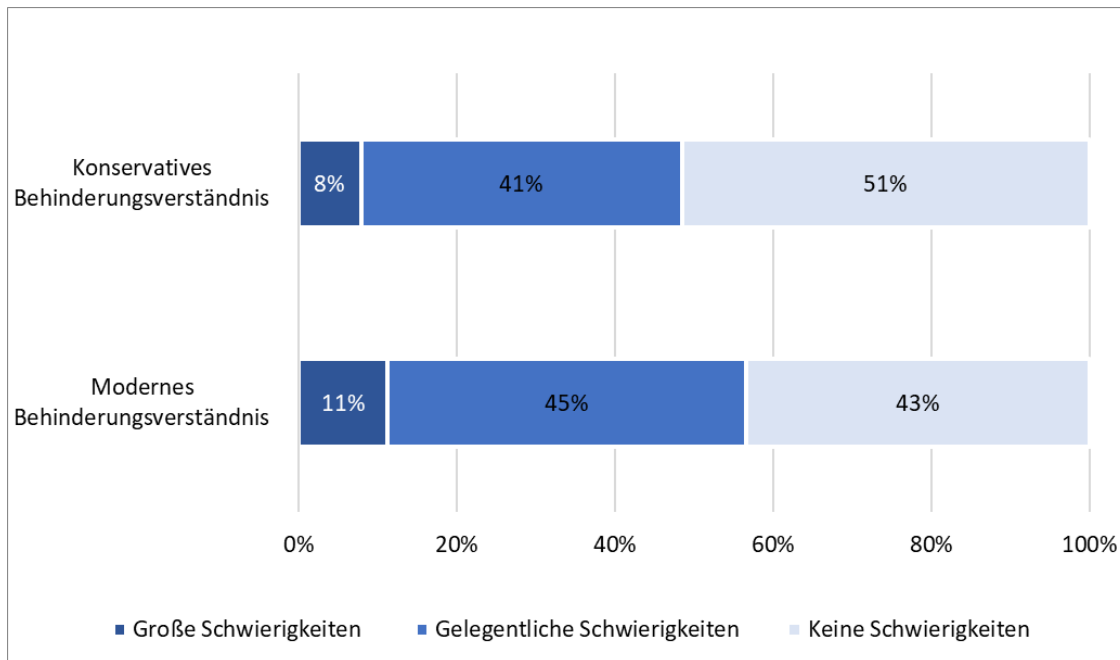
Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=312) und Behörden (N=959) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Zudem zeigt sich unter den Behördenmitarbeitenden hinsichtlich des Bewusstseins für Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit im eigenen Haus eine Divergenz zwischen Personen mit einem zeitgemäßen und solchen mit einem eher konservativen Behinderungsverständnis (vgl. 3.3.1). Wie aus Abbildung 44 hervorgeht, nahmen 56% der Behördenmitarbeitenden mit einem erweiterten Verständnis, das ein behinderndes Umfeld berücksichtigt, zumindest gelegentliche Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit innerhalb der eigenen Behörde wahr, während dieser Anteil unter den Befragten mit einem engeren Behinderungsverständnis lediglich 49% betrug. Dieser Unterschied ist statistisch signifikant auf dem 5%-Signifikanzniveau. Somit besteht ein positiver Zusammenhang zwischen einem zeitgemäßen Behinderungsverständnis und der Sensibilität für Schwierigkeiten im Kontext der Barrierefreiheit. Eine ähnliche Tendenz wurde bereits in der Evaluation 2014 beobachtet, auch hier zeigten Behördenmitarbeitende, für die ein behinderndes Umfeld Teil des eigenen Behinderungsverständnisses war, ein klareres Bewusstsein für Barrieren bzw. die Schwierigkeit, Barrierefreiheit zu gewährleisten, als diejenigen Befragten, die vor allem körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen mit dem Begriff „Behinderung“ in Verbindung brachten.⁸²³

⁸²² Welty et al. 2014: 193

⁸²³ Ebd.: 194

Abbildung 44: Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher) Barrierefreiheit nach Behinderungsverständnis



Quelle: Befragung von Behörden (N=954) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

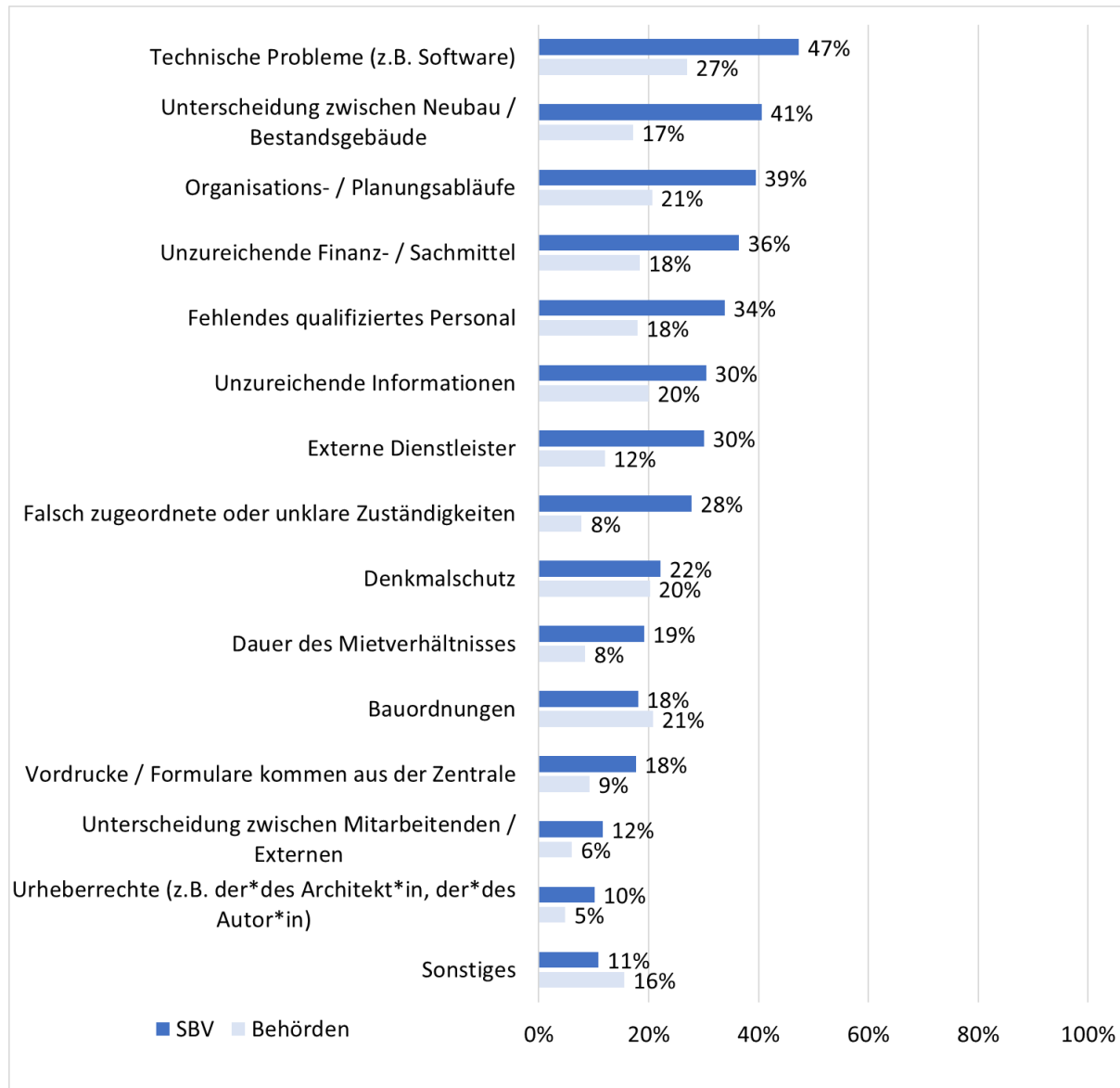
Darüber hinaus wurde erfragt, worin die Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit liegen (Abbildung 45). Hierbei gaben 47% der Befragten der SBV und 27% der Behördenmitarbeitenden an, dass die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit auf technische Probleme zurückzuführen sind. 41% der Befragten der SBV und 17% der Behördenmitarbeitenden sahen in der Unterscheidung von Neubauten und Bestandsgebäuden eine der Ursachen und 39% der Befragten der SBV und 21% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass Organisations- und Planungsabläufe die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit mitverursachen. Unzureichende Finanz- und Sachmittel sahen 36% der Befragten der SBV und 18% der Behördenmitarbeitenden als Ursache für die Schwierigkeiten an, und in dem Mangel an qualifiziertem Personal sahen 34% der Befragten der SBV und 18% der Behördenmitarbeitenden eine Ursache für die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit. Weitere 30% der Teilnehmenden der SBV-Befragung und 20% der Behördenmitarbeitenden machten eine unzureichende Informationslage für die Schwierigkeiten mitverantwortlich, und ebenfalls 30% der Befragten der SBV, jedoch nur 12% der Behördenmitarbeitenden sahen einen Grund für die Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme externer Dienstleister.

Falsch zugeordnete und unklare Zuständigkeiten waren nach Auffassung von 28% der Befragten der SBV und 8% der Behördenmitarbeitenden einer der Gründe für die Schwierigkeiten, und weitere rund 20% sahen die Ursache im Denkmalschutz.

Insgesamt 19% der Befragten der SBV und 8% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass die Dauer der Mietverhältnisse eine Schwierigkeit bei der Herstellung von Barrierefreiheit darstellt. In den bestehenden Bauordnungen sahen 18% der Befragten der SBV und 21% der Behördenmitarbeitenden einen Grund für die Schwierigkeiten. Weiterhin berichteten 18% der Teilnehmenden der SBV-Befragung und 9% der Behördenmitarbeitenden davon, dass ein Grund für die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit darin besteht, dass die Vordrucke und Formulare aus der Zentrale kommen.

In der Unterscheidung zwischen Mitarbeitenden und Externen sahen 12% der Befragten der SBV und 6% der Behördenmitarbeitenden eine Ursache für die Schwierigkeiten. 10% der Befragten der SBV und 5% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass Urheberrechte bei der Herstellung von Barrierefreiheit ein Hindernis darstellen.

Abbildung 45: Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher und digitaler) Barrierefreiheit (Mehrfachnennungen möglich)



* Differenzierung nach „baulicher“ und „digitaler“ Barrierefreiheit nur in Bezug auf die Angaben der SBV

Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=446) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

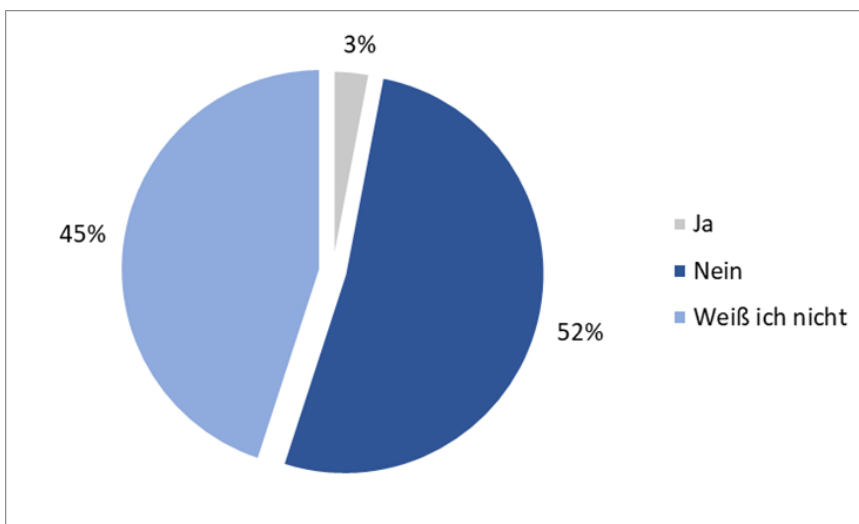
In der Evaluation 2014 zeigte sich ein leicht anderes Antwortverhalten, so wurden sowohl technische Schwierigkeiten als auch die Unterscheidung zwischen Neubau und Bestandsgebäude damals lediglich von 10% der Befragten genannt.⁸²⁴ Die am häufigsten genannte Ursache für Schwierigkeiten

⁸²⁴ Nur inhaltliche Antworten berücksichtigt.

bei der Herstellung von Barrierefreiheit waren damals unzureichende Finanzmittel, das geringste Problem sahen die Befragten damals wie heute in Urheberrechten. Generell waren die Anteile, die sich auf die verschiedenen Antwortmöglichkeiten vereinen, in der Evaluation 2014 allerdings deutlich geringer als in der aktuellen Befragungsrunde, was darauf schließen lässt, dass die Befragten ein ausgeprägteres Bewusstsein für die unterschiedlichsten Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit entwickelt haben.

Eine sehr spezifische Frage der SBV-Befragung richtet sich darauf, ob es in der eigenen Behörde schon einmal arbeitsgerichtliche Verfahren wegen mangelnder Barrierefreiheit gegeben hat. Wie in Abbildung 46 ersichtlich, gab knapp die Hälfte der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter (45%) an, dies nicht zu wissen. Eine inhaltlich relevante Antwort geben nur 182 Befragte, wovon zehn Befragte mit „ja“ (3%) und 172 Befragte (52%) mit „nein“ antworteten. Somit scheinen arbeitsgerichtliche Verfahren wegen mangelnder Barrierefreiheit nur sehr selten vorzukommen. Dabei ist zu beachten, dass unter den zehn Personen, die über das Vorkommen arbeitsgerichtlicher Verfahren informiert waren, keine waren, die eine stellvertretende Position innehaben. Letztere haben sich einer inhaltlichen Antwort meistens enthalten. Somit ist davon auszugehen, dass generell eher die hauptamtlich tätigen Schwerbehindertenvertretungen Kenntnis über solche Verfahren erlangen.

Abbildung 46: Vorkommen arbeitsgerichtlicher Verfahren



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=364) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Weiterhin wurden die Befragten darum gebeten, anzugeben, wer in der jeweiligen Behörde für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig ist (Befragung Behörden) bzw. sich um die Herstellung von Barrierefreiheit kümmert (Befragung SBV). Insgesamt 76% der Befragten der SBV gaben dabei an, dass die SBV sich um die Herstellung von Barrierefreiheit in ihrer Behörde kümmert (Abbildung 47). Von den befragten Behördenmitarbeitenden gab die Hälfte an, dass die SBV für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig ist. Dieses Ergebnis zeigt eine gewachsene Bedeutung der SBV für die Herstellung von Barrierefreiheit in den Behörden, da in der Evaluation 2014 lediglich 36% der Befragten angaben, dass diese in den Zuständigkeitsbereich der SBV gehört.⁸²⁵

⁸²⁵ Ebd.: 218

Eine Fachkraft für Arbeitssicherheit bzw. der oder die Sicherheitsbeauftragte kümmert sich laut 61% der Befragten der SBV um die Herstellung von Barrierefreiheit, und 39% der Behördenmitarbeitenden sahen ebenfalls die Zuständigkeit bei einer solchen Fachkraft. Auch bei der Evaluation 2014 belegte diese Personengruppe den zweiten Platz hinter der SBV, allerdings wurde sie nur von 31% der Befragten als verantwortlich für die Herstellung von Barrierefreiheit in der eigenen Behörde erachtet.⁸²⁶

Dass sich der Personalrat um die Herstellung von Barrierefreiheit kümmert, gaben 48% der Befragten der SBV an, und 28% der Behördenmitarbeitenden sahen auch die Zuständigkeit dafür beim Personalrat. Dass in ihrer Behörde der oder die Inklusionsbeauftragte für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig ist, gaben 37% der Befragten der SBV und 16% der Behördenmitarbeitenden an. Dass sich die Bauabteilung der Behörde um die Herstellung von Barrierefreiheit kümmert, nannten 35% der Befragten der SBV an und 23% der Behördenmitarbeitenden. Die IT-Abteilung kümmert sich um die Herstellung von Barrierefreiheit laut 32% der Befragten der SBV und wurde von 12% der Behördenmitarbeitenden als dafür zuständig eingeschätzt. Dass sich die Gleichstellungsbeauftragte um die Herstellung von Barrierefreiheit in der Behörde kümmert, gaben weiterhin 18% der Befragten der SBV an, und 19% der Behördenmitarbeitenden sahen bei dieser die Zuständigkeit dafür.

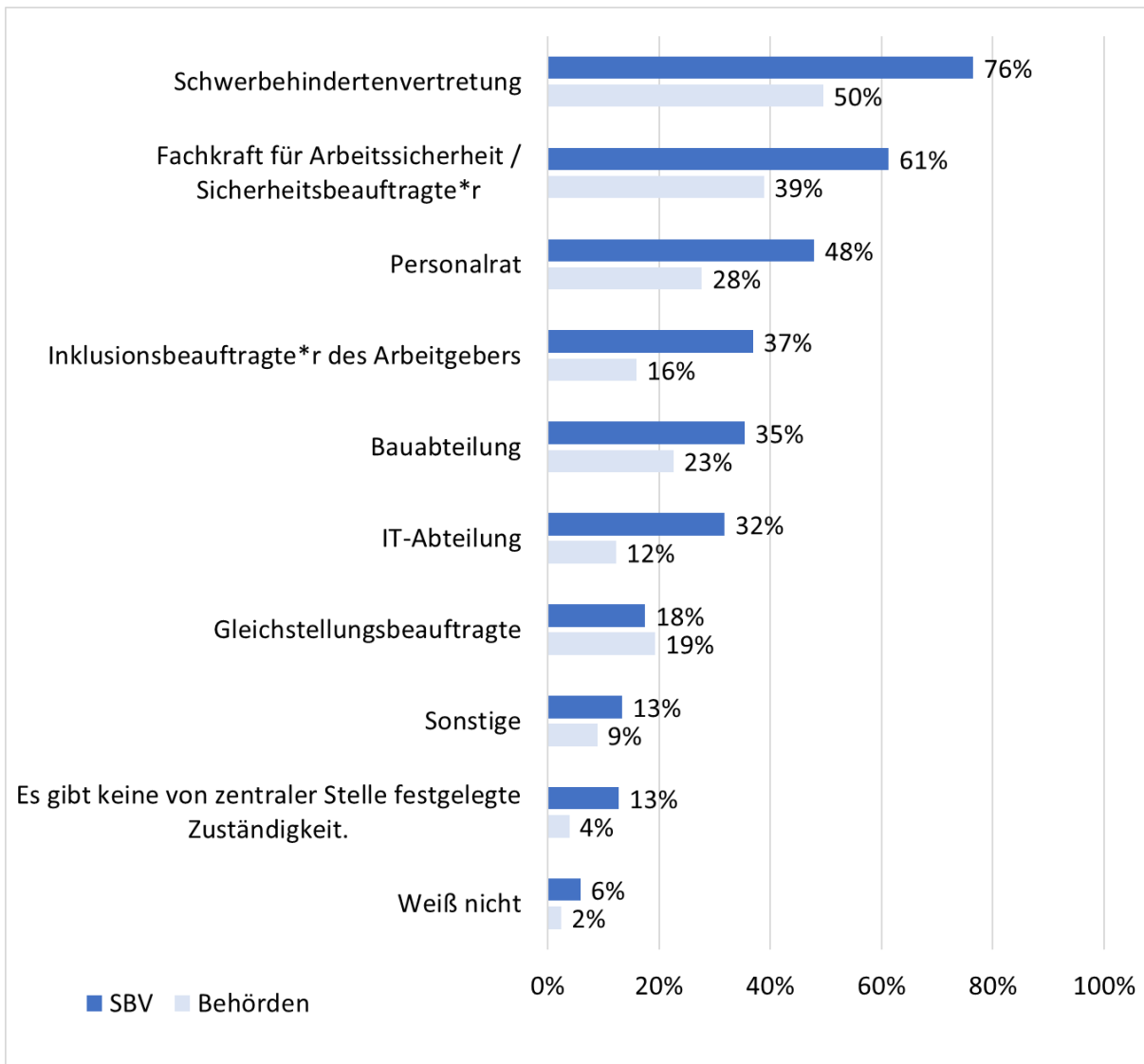
Insgesamt 13% der Befragten der SBV und 4% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass es in ihrer Behörde keine klare Zuständigkeit in Bezug auf die Herstellung von Barrierefreiheit gibt, und 6% der Befragten der SBV sowie 2% der Behördenmitarbeitenden antworteten hier mit „weiß nicht“. Dies sind geringere Anteile als in der Evaluation 2014, als 32% der Befragten angaben, nicht zu wissen, wer in der eigenen Behörde für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig ist. Dies spricht entweder für klarer geregelte und zentral kommunizierte Zuständigkeiten oder für ein gewachsenes Interesse der Behördenangehörigen für diese Thematik.⁸²⁷

Insgesamt haben sich bei allen Personengruppen die Anteile derer, die diese in der Verantwortung für Barrierefreiheit sehen, seit 2014 erhöht. Dies deutet darauf hin, dass mehr Personen für Barrierefreiheit verantwortlich sind als vor acht Jahren, was wiederum für eine höhere Sensibilisierung für diese Thematik innerhalb der Behörden spricht. Möglicherweise herrscht inzwischen ein differenzierteres Bild von Barrierefreiheit in den Behörden vor, und es werden in den verschiedensten Bereichen Fachkräfte in diese Thematik involviert, um eine umfassendere Barrierefreiheit, die sich nicht nur auf die klassische Zugänglichkeit von Gebäuden beschränkt, zu erreichen.

⁸²⁶ Ebd.

⁸²⁷ Ebd.: 218

Abbildung 47: Zuständigkeiten für die Herstellung von Barrierefreiheit (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=446) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

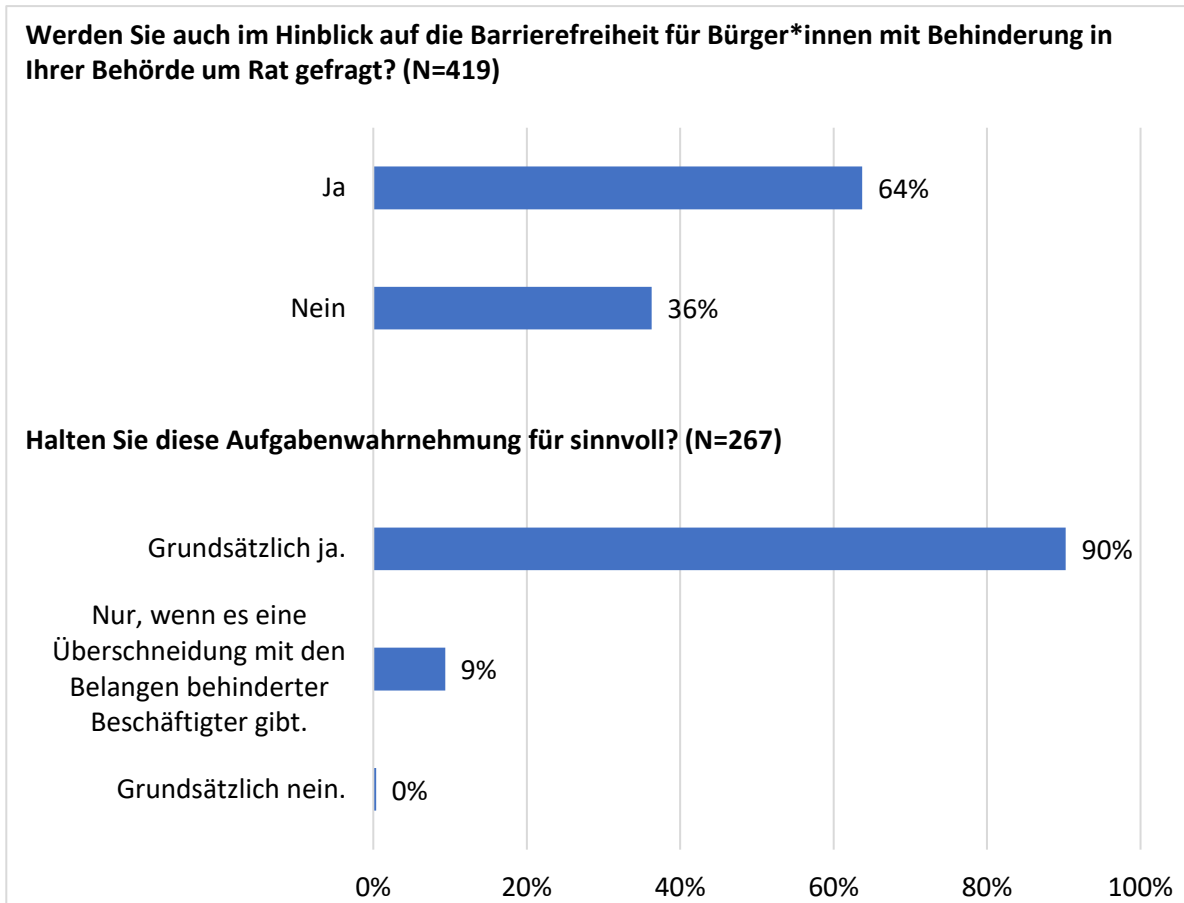
Die Mehrzahl der Befragten der SBV wird nach eigenen Angaben innerhalb der Befragung im Hinblick auf die Barrierefreiheit für Bürgerinnen und Bürger mit Behinderung in ihrer Behörde um Rat gefragt (64%) (Abbildung 48). 36% der Befragten verneinten dies. Je länger eine Person in der SBV tätig ist, desto eher wird sie von Kolleginnen und Kollegen diesbezüglich um Rat gefragt. Allerdings ist dieser Unterschied zwischen denjenigen, die schon länger als 20 Jahren in der SBV tätig sind (67% werden um Rat gefragt) und jenen, die erst seit weniger als fünf Jahren diese Position innehaben (61% werden um Rat gefragt) nur gering ausgeprägt.

Die Aufgabenwahrnehmung in der SBV halten 90% der Befragten grundsätzlich für sinnvoll. Lediglich 9% gaben an, dass sie die Aufgabenwahrnehmung nur dann als sinnvoll empfinden, wenn es eine Überschneidung mit den Belangen behinderter Beschäftigter gibt. Die Aufgabenwahrnehmung als grundsätzlich nicht sinnvoll zu empfinden, berichtete lediglich eine befragte Person.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einem Interview wird hierzu die Meinung vertreten, Schwerbehindertenvertretungen seien zwar „Katalysatoren für Barrierefreiheit“, sie hätten allerdings einen rechtlich klar umrissenen Aufgabenbereich, zu dem dies nicht gehöre. Die Verantwortung zur Herstellung der Barrierefreiheit liege bei der Behörde.

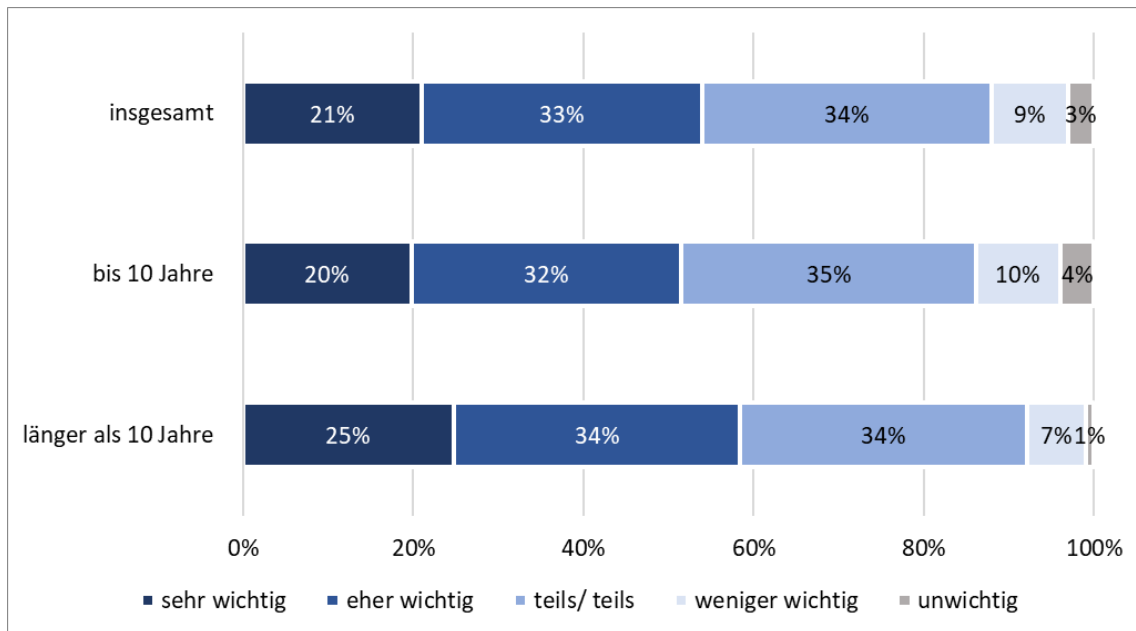
Abbildung 48: Barrierefreiheit für Bürgerinnen und Bürger und erlebte Sinnhaftigkeit der Aufgabenwahrnehmung gemäß SBV



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen zur Evaluation des BGG (N=267-419) – ISG 2022

Die Wertschätzung innerhalb der Behörde ihrer Arbeit als SBV gegenüber empfindet etwas mehr als die Hälfte der befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter als durchaus vorhanden, ein Drittel als teilweise gegeben und ein gutes Zehntel als nicht vorhanden. Die Frage „Für wie wichtig wird Ihre Arbeit von den Beschäftigten in Ihrer Behörde angesehen?“ beantworteten 21% mit „sehr wichtig“, 33% mit „eher wichtig“, 34% mit „teils/teils“, 9% mit „weniger wichtig“ und 3% mit „unwichtig“ (Abbildung 49). Dabei empfinden die länger etablierten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter eine etwas höhere Wertschätzung durch Behördenangehörige als diejenigen, die erst weniger als zehn Jahre tätig sind.

Abbildung 49: Wahrgenommene Bedeutung der Arbeit der SBV aus Beschäftigtensicht nach Dauer der Tätigkeit in der SBV



Quelle: Befragung von SBV (N=395) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

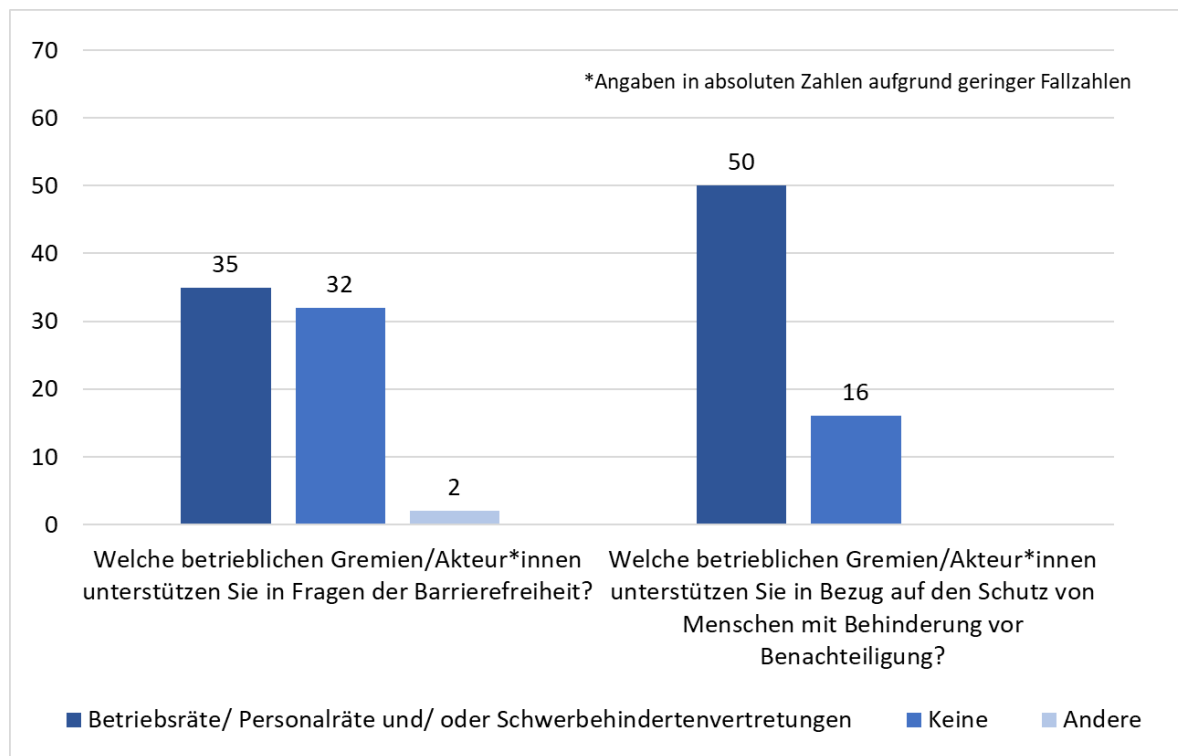
Darüber hinaus wurden die Teilnehmenden der RSV-Befragung gefragt, welche betrieblichen Gremien bzw. Akteurinnen und Akteure sie in Fragen der Barrierefreiheit unterstützen. Hierbei gaben 35 von 69 Befragten (51%) an, Betriebs- bzw. Personalräte und/ oder Schwerbehindertenvertretungen zu unterstützen (Abbildung 50). Weitere zwei Personen gaben an, dass sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Gewerkschaftsmitglieder zu Fragen der Barrierefreiheit unterstützen (Kategorie „Andere“). 32 von den 69 Befragten gaben dagegen an, keine betrieblichen Gremien bzw. Akteurinnen und Akteure in Fragen der Barrierefreiheit zu unterstützen. Bei der Unterstützung betrieblicher Gremien oder Akteurinnen bzw. Akteure ist kein statistisch signifikanter Unterschied zwischen denjenigen, denen das BGG bekannt ist und jenen, denen das BGG nicht bekannt, festzustellen.

Die erforderlichen zeitlichen Ressourcen, um zusätzliche Aufgaben zu bewältigen, stehen zwei Dritteln der befragten SBV zur Verfügung (66%), während ein Drittel dies verneint (34%). Teilnehmende der SBV-Befragung, die angaben, dass ihre zeitlichen Ressourcen für ihre Aufgaben im Rahmen der Umsetzung des BGG nicht ausreichen, wurden nach den Gründen hierfür befragt. Dabei wurde in einigen Fällen betont, dass es vor allem an einer Freistellung der Befragten für ihre Tätigkeit innerhalb der SBV mangelt, woraus sich vielfach zeitliche Engpässe ergeben, die während des regulären Arbeitsalltages kaum zu bewältigen sind. In diesem Kontext wurde auch das Fehlen einer gesetzlichen Festlegung hinsichtlich einer Freistellung von Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern angesprochen. Durch eine Freistellung wäre es diesen besser möglich, sich umfassender mit der Thematik und den inhaltlichen Aufgabenbereichen der SBV auseinanderzusetzen, wodurch das hohe Arbeitsvolumen sowie die Aufgabenvielfalt, die häufig als große Herausforderung angesehen wurden, reduziert werden könnten. Zudem mangelt es laut Meinung einiger Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter an zeitlichen Ressourcen für die Beschaffung wichtiger Informationen zu rechtlichen Regelungen und aktuellen Entwicklungen oder für den Besuch von Schulungen und Lehrgängen. Des Weiteren gaben einige Befragte an, dass sie fehlendes Bewusstsein und Verständnis sowie fehlende Akzeptanz und Unterstützung für ihre Tätigkeit innerhalb ihrer Behörde wahrnehmen, was dazu führt, dass den

Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern zu wenig zeitliche Ressourcen durch Vorgesetzte und Kolleginnen bzw. Kollegen eingeräumt werden, um ihre sonstigen Ausgaben außerhalb der SBV zu erledigen. Überdies wurde von einzelnen Befragten ein Personalmangel innerhalb der SBV diagnostiziert. Um die Bandbreite an Aufgaben innerhalb der SBV abdecken und sachgerecht bearbeiten zu können, werden nach Ansicht dieser Befragten weitaus mehr Beschäftigte innerhalb der SBV benötigt. Einzelne Befragte merkten auch an, dass der Personalschlüssel zu niedrig sei, so betreut ein Mitglied der SBV zu viele schwerbehinderte Beschäftigte. Eine der befragten Personen gab zudem an, dass flexible Zeitkontingente fehlen, um alle Fälle individuell bearbeiten zu können.

In der RSV-Befragung wollten wir von den Teilnehmenden wissen, welche betrieblichen Gremien bzw. Akteurinnen und Akteure die Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter in Bezug auf den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligung unterstützen. Hier gaben 50 von 66 Befragten (76%) an, dass sie Betriebs- bzw. Personalräte und/ oder Schwerbehindertenvertretungen dabei unterstützen. 16 der 66 Befragten gaben hingegen an, dass sie keine Gremien bzw. Akteurinnen und Akteure in Bezug auf dieses Thema unterstützen.

Abbildung 50: Unterstützung betrieblicher Gremien bzw. Akteurinnen und Akteuren durch Rechtsschutzvertretungen



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=66-69) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

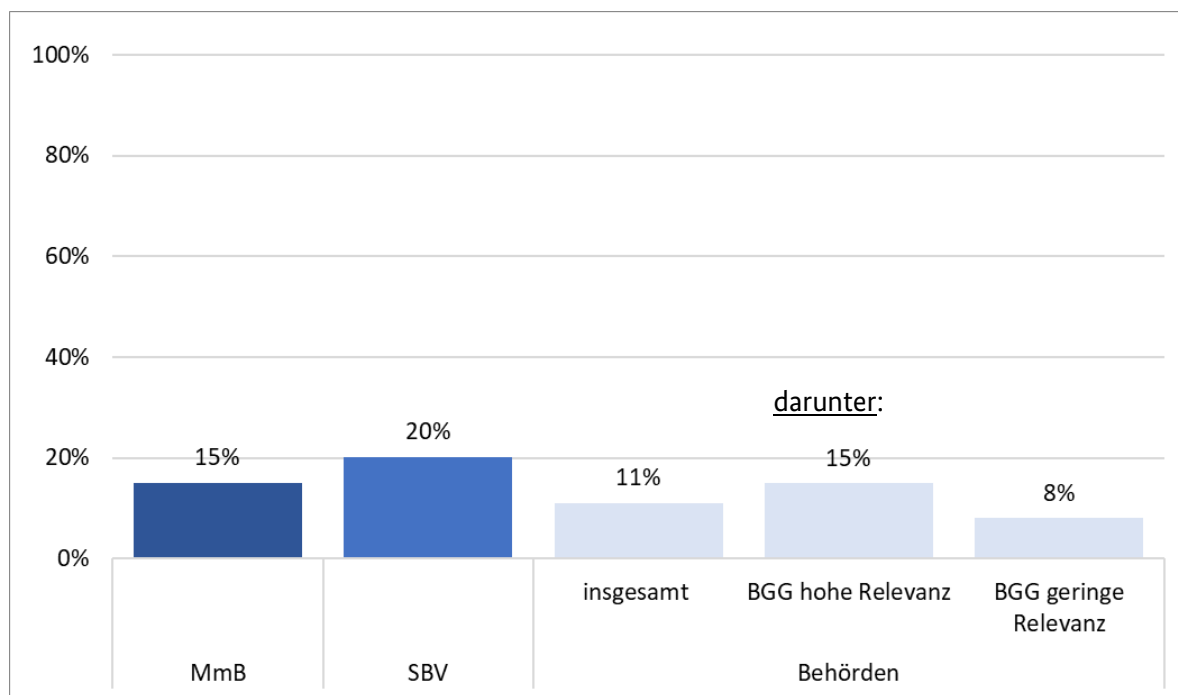
3.4.4 Kenntnisse über Leitfäden und Verordnungen zur Herstellung von Barrierefreiheit

Jedwedes politische und gesellschaftliche Handeln soll danach befragt werden, ob und inwiefern es zur Gleichstellung und Teilhaben von Menschen mit Behinderungen beiträgt. Um die Perspektiven und Belange von Menschen mit Behinderung konsequent einzubeziehen, hat das BMAS im Jahr 2017 einen Leitfaden zum Disability Mainstreaming im behördlichen Kontext eingeführt. Dieser Leitfaden enthält ein Prüfschema für die Beurteilung möglicher Relevanz für Menschen mit Behinderungen im Rahmen bestimmter Vorhaben. Sind Menschen mit Behinderungen von diesen Vorhaben in spezifischer Weise betroffen, gelten die enthaltenen Verfahrenshinweise. Alle drei

Befragungsgruppen wurden danach befragt, ob ihnen der Leitfaden des BMAS zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen bekannt ist. Dies war bei 15% der befragten Betroffenen, bei 20% der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter und bei 11% der Behördenmitarbeitenden der Fall. Während also jede bzw. jeder fünfte Mitarbeitende einer Schwerbehindertenvertretung diesen Leitfaden kannte, war es im allgemeinen behördlichen Kontext laut Befragungsergebnissen nur jede bzw. jeder neunte. Hier zeigt sich die größere Nähe der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter zu den Belangen von Menschen mit Behinderungen.

Betrachtet man die Behörden nochmals unterteilt nach Mitarbeitenden, die das BGG als wichtig bzw. weniger wichtig für ihre Arbeit einstufen, wird deutlich, dass Unterschiede bzgl. Der Kenntnisse des Leitfadens des BMAS zum Disability Mainstreaming bestehen. Während der Leitfaden lediglich 8% der befragten Behördenmitarbeitenden, für deren Arbeit das BGG laut eigener Einschätzung weniger bis nicht relevant ist, bekannt war, war dies bereits bei 15% der Mitarbeitenden mit inhaltlicher Nähe zum BGG der Fall, was dem Anteil der befragten Betroffenen entspricht. Da aber in allen Befragungsgruppen die überwiegende Mehrheit diesen Leitfaden nicht kannte, ist davon auszugehen, dass dieser bislang keine breite Verwendung im behördlichen Kontext findet.

Abbildung 51: Kenntnis des Leitfadens des BMAS zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming)



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=338), Schwerbehindertenvertretungen (N=342) und Behörden (N=1.404) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Diejenigen Behördenmitarbeitenden und SBV-Mitglieder, denen der Leitfaden zum Disability Mainstreaming bekannt war, wurden zusätzlich danach befragt, wie dieser ihre tägliche Arbeit beeinflusst. Innerhalb beider Befragungsgruppen gab der jeweils größte Anteil der Befragten, die auf die offene Frage nach dem Einfluss des Leitfadens geantwortet haben, an, dass dieser ihre tägliche Arbeit kaum bis gar nicht beeinflusst. Eine Person aus der Behördenbefragung erklärte, den Leitfaden aufgrund seiner komplizierten Formulierungen nicht zu verstehen.

Einige der befragten Personen sagten aus, dass der Leitfaden die Achtsamkeit und Sensibilisierung der Führungskräfte und Entscheidungsträgerinnen und -träger gegenüber der Schwerbehindertenvertretung und den damit verbundenen Themen fördert.

Einige der befragten Personen erklärten, dass der Leitfaden vielfach als Hilfsmittel, etwa als Orientierungshilfe oder Nachschlagewerk, genutzt wird. Der Leitfaden bildet nach Ansicht der Befragten vielfach die Grundlage für eine Teilhabe von schwerbehinderten Beschäftigten am Arbeitsalltag bzw. dient der Förderung von Diskriminierungsfreiheit, zur Verbesserung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen bei Einstellungen und Personalentwicklungsmaßnahmen oder im Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM). Eine andere Person aus der Befragung der SBV gab an, dass es durch den Leitfaden zu einer genaueren Prüfung der Rahmenbedingungen für schwerbehinderte Beschäftigte gekommen ist und bei Fragen ein Rückverweis auf den Leitfaden möglich ist. Auch für die Bewusstseinsbildung bzw. die Sensibilisierung für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen wird der Leitfaden von einigen Befragten als wichtig und hilfreich erachtet. Eine an der Behördenbefragung teilnehmende Person erklärte, den Leitfaden als Informationsgrundlage für technische Möglichkeiten zur Herstellung von Barrierefreiheit bzw. bei Fragen zu barrierefreien Kommunikationsmitteln heranzuziehen. Eine weitere Person gab an, dass der Leitfaden bei der Herstellung baulicher Barrierefreiheit, insbesondere im Fall von Neubau und Sanierungen, Verwendung innerhalb ihrer Behörde findet.

Darüber hinaus wollten wir in der Befragung von Menschen mit Behinderungen wissen, ob der Leitfaden des BMAS ihrer Ansicht nach von den staatlichen Stellen, mit denen die Betroffenen regelmäßig zu tun haben, berücksichtigt wird. Diese Frage haben nur 36 der 591 Befragten beantwortet,⁸²⁸ was eine repräsentative Auswertung und eine entsprechende Interpretation der Ergebnisse unmöglich macht.

Nachrangig zu den Gesetzen zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, wurden im Laufe der Jahre für staatliche Stellen etliche Verordnungen als generell-verbindliche Rechtsnormen ins Leben gerufen, die zur Herstellung von Barrierefreiheit beitragen sollen. Diese Verordnungen regeln beispielsweise bauliche oder kommunikations- und informationsbezogene Barrierefreiheit, die Barrierefreiheit von Bescheiden und Formularen und den Auftritt staatlicher Stellen im Netz.

Im Rahmen der durchgeführten Befragungen wurden Schwerbehindertenvertretungen, Behördenmitarbeitende sowie Rechtsschutzvertretungen nach der Bekanntheit der wichtigsten Verordnungen befragt. Abbildung 52 zeigt die Ergebnisse. Auch in diesem Zusammenhang lohnt sich die gesonderte Betrachtung von Behördenmitarbeitenden, für deren Arbeit das BGG eine höhere Relevanz aufweist. Bei der Frage, welche Verordnungen den Befragten bekannt seien, wurde eine Mehrfachnennung zugelassen. Wie der Abbildung zu entnehmen ist, ist den meisten Mitarbeitenden – sowohl im allgemeinen behördlichen Kontext als auch in den Schwerbehinderten- und Rechtsschutzvertretungen – keine der genannten Verordnungen bekannt (SBV: 42%, Behörden insgesamt: 60%, Behörden mit Nähe zum BGG: 56%; RSV: 46%). Die bekannteste Verordnung unter den befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern (39%) war die Barrierefreie Informationstechnikverordnung (BITV 2.0). Hingegen gaben nur 14% Behördenmitarbeitende insgesamt und nur 16% mit inhaltlicher Nähe zum BGG an, dass ihnen diese Verordnung bekannt ist. In der Evaluation war die BITV 2.0 noch die bekannteste Verordnung unter den

⁸²⁸ Zwölf Personen gaben an, dass der Leitfaden von staatlichen Stellen genutzt wird, 24 Personen verneinten dies.

Behördenmitarbeitenden.⁸²⁹ Unter den Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern war es sogar nur jede zehnte befragte Person.

Berücksichtigt man bei der Auswertung der SBV-Befragung auch die berufliche Erfahrung, so lässt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Berufserfahrung und Kenntnissen der BITV 2.0 feststellen: Mitarbeitende, die seit weniger als fünf Jahren als Schwerbehindertenvertreterinnen oder -vertreter tätig sind, gaben mit 25% deutlich seltener an, die BITV 2.0 zu kennen, als Befragte, die seit mehr als fünf Jahren in der Schwerbehindertenvertretung beschäftigt sind (46%). Dieser Unterschied ist statistisch signifikant.

Mit der Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VDB) war immerhin fast jede bzw. jeder Dritte Schwerbehindertenvertreterin bzw. -vertreter (30%) vertraut, wohingegen es bei den Rechtsschutzvertretungen nur 15% und unter Behördenmitarbeitenden lediglich 16% waren. Es handelt sich bei der VDB allerdings um die unter den Behördenmitarbeitenden bekannteste der abgefragten Verordnungen.

Berücksichtigt man die inhaltliche Nähe der Arbeit von Behördenmitarbeitenden zum BGG, sind 19% der Befragten mit der VDB vertraut.

Generell weniger bekannt unter den Befragten waren die Kommunikationshilfverordnung (KHV) sowie die Zugänglichmachungsverordnung (ZMV). Rechtsschutzvertretungen wurden überdies nach der DIN 18040, eine Norm für barrierefreies Bauen, sowie nach Landesbauordnungen befragt. Dabei konnte festgestellt werden, dass Letztere mehr als eine Drittel und damit einer vergleichsweise großen Gruppe an befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern bekannt sind.⁸³⁰ Hierzu ist allerdings anzumerken, dass Landesbauordnungen zwar häufig Regelungen zu barrierefreiem Bauen enthalten, sich jedoch auf ein wesentlich umfangreicheres Rechtsfeld beziehen. Mit der DIN 18040 waren hingegen lediglich 8% der Befragten vertraut. Dies könnte allerdings daran liegen, dass in der Frage zur DIN 18040 explizit alle drei Teile (Teil I: Öffentlich zugängliche Gebäude, Teil II: Wohnungen und Teil III: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum) erwähnt wurden, sodass es möglich ist, dass einigen der Befragten, die an dieser Stelle mit „Nein“ geantwortet haben, ein oder zwei Teile bekannt waren. Unter den Rechtsschutzvertretungen fielen die Kenntnisse der abgefragten Verordnungen allerdings generell geringer aus als unter den Schwerbehindertenvertretungen, was womöglich auf die berufliche Spezifizierung Letzterer auf Fragen der Barrierefreiheit und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie auf der eigenen Betroffenheit als Mitarbeitende von Behörden zurückzuführen ist.

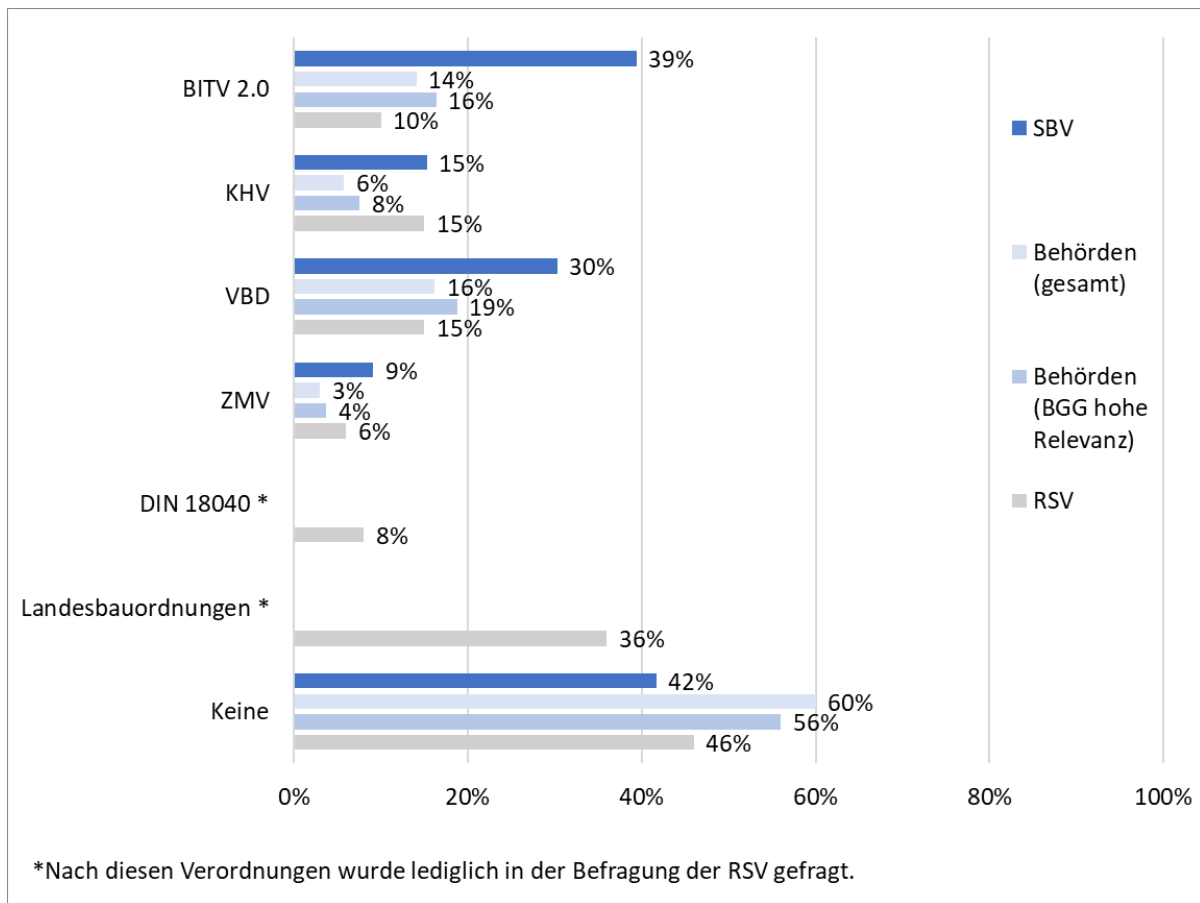
Die „Universal-Design-Verordnung (UDV)“, die es in Wirklichkeit nicht gibt, wurde kaum genannt. Allgemein lässt sich festhalten, dass die Schwerbehindertenvertretungen in fast allen Fällen eine zu einem größeren Anteil Kenntnisse der abgefragten Verordnungen aufweisen konnten. Dies ist aufgrund der beruflichen Erfahrung im Bereich der Barrierefreiheit wenig überraschend. Dennoch bestehen auch hier bei vielen Befragten Wissenslücken hinsichtlich mehrerer Verordnungen.

Unter den Behördenmitarbeitenden sind keine größeren Unterschiede zwischen jenen zu verzeichnen, für deren Arbeit das BGG eine thematische Relevanz besitzt und denjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist. Dass deutlich über die Hälfte der Behördenmitarbeitenden über keine dieser Verordnungen Kenntnisse besitzt, zeigt, dass diese noch nicht ausreichend in der Breite implementiert werden konnten.

⁸²⁹ Welte et al. 2014: 185

⁸³⁰ Dies könnte darin begründet sein, dass das Baurecht im Jurastudium eine wichtige Rolle einnimmt. Das Sozialrecht sowie das BGG sind hingegen keine verbindlichen Bausteine des juristischen Curriculums.

Abbildung 52: Kenntnisse zu Verordnungen zur barrierefreien Kommunikation



Quelle: Befragung von Behörden (N=1.515), Schwerbehindertenvertretungen (N=22-115) und Rechtsschutzvertretungen (N=118) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

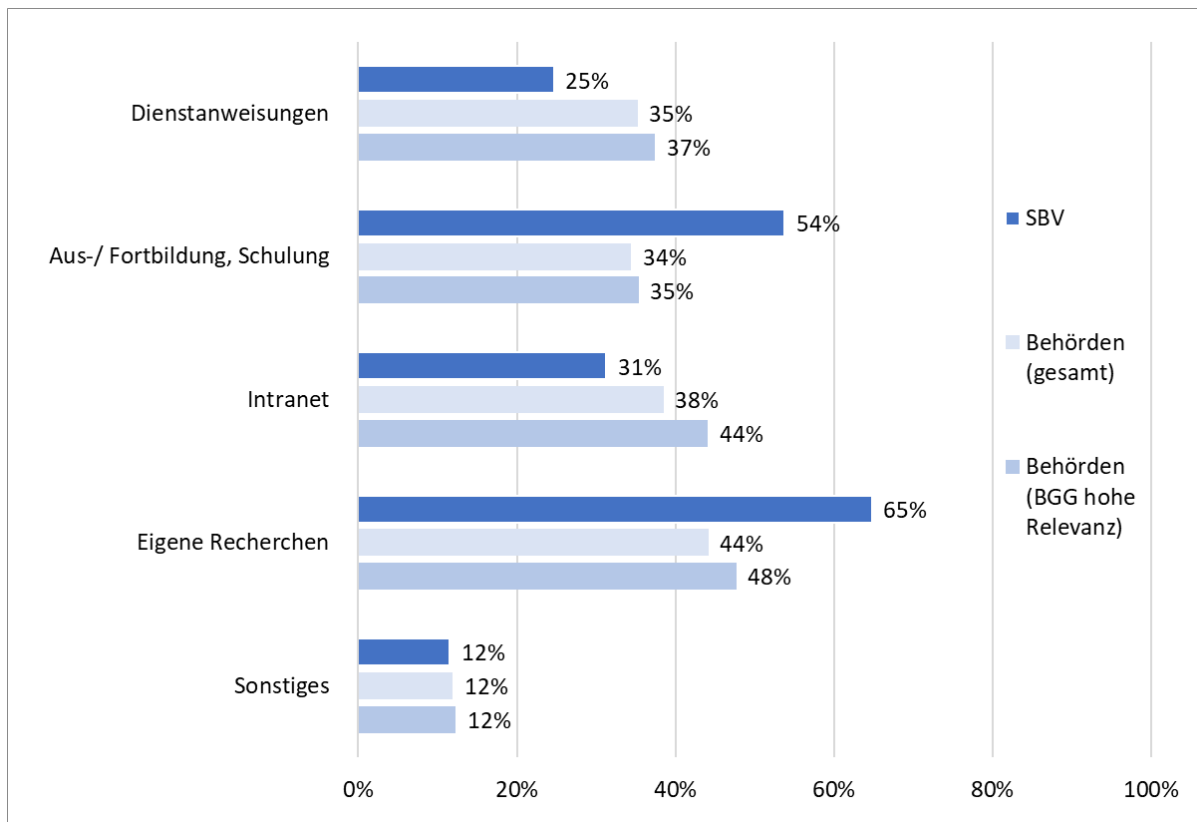
Um herauszufinden, wie die Bekanntheit der oben genannten Verordnungen in den Behörden vorangetrieben wird, wurden die Teilnehmenden der SBV- und Behördenbefragung, die mindestens bei einer der Verordnungen angegeben haben, diese zu kennen, außerdem danach gefragt, woher ihre Kenntnisse zu dieser Verordnung stammen. Hier waren Mehrfachantworten zugelassen. Die Ergebnisse sind der Abbildung 53 zu entnehmen. Hierbei fällt auf, dass dem größten Anteil der Befragten sowohl unter den Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern (65%) als auch unter den Behördenmitarbeitenden (Behörden insgesamt: 44%, Nähe zum BGG: 48%) die Verordnungen durch eigene Recherchen bekannt waren. Im Einklang mit den vorliegenden Ergebnissen war auch 2014 für Behördenmitarbeitende die eigene Recherche die wichtigste Informationsquelle zu Verordnungen zur barrierefreien Kommunikation.⁸³¹ Dieser Umstand war 2014 insbesondere auf das mangelnde Angebot an Schulungen zum Thema Behinderung oder Barrierefreiheit zurückzuführen.⁸³² In der aktuellen Erhebung wurden immerhin mehr als die Hälfte der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter (54%) durch Aus- und Fortbildungen bzw. Schulungen mit den Verordnungen vertraut gemacht. Dies gilt allerdings nur für etwas mehr als ein Drittel der Behördenmitarbeitenden (34%) (bei inhaltlicher Nähe zum BGG: 35%).

⁸³¹ Welte et al. 2014: 186

⁸³² Ebd.: 185

Das Intranet als Quelle für Kenntnisse zu den Verordnungen wurde von 31% der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter genannt, während 38% der Behördenmitarbeitenden insgesamt und 44% derjenigen, für deren Arbeit das BGG eine höhere Relevanz aufweist, dies aufführten. Behördenmitarbeitende, denen mindestens einer der Verordnungen bekannt war, erhielten ihre Kenntnis zu 35% durch Dienstanweisungen (37% bei Mitarbeitenden mit inhaltlicher Nähe zum BGG). Dies war lediglich bei einem Viertel der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter der Fall. Unter allen Gruppen gaben 12% an, Kenntnisse zu den ihnen bekannten Verordnungen über andere als die zur Auswahl gestellten Kanäle erhalten zu haben. Auffällig ist hierbei insbesondere die Bedeutung eigener Recherchen und die im Vergleich zu anderen Informationswegen geringe Wichtigkeit von Dienstanweisungen zur Kenntnisnahme der oben genannten Verordnungen. Da diese in die alltägliche Arbeit der Behörden einfließen soll, stellt sich die Frage, ob Mitarbeitende stärker geschult und durch Dienstanweisungen auf die entsprechenden Verordnungen aufmerksam gemacht werden sollten.

Abbildung 53: Informationsquellen zu Verordnungen zur barrierefreien Kommunikation



Quelle: Befragung von Behörden (N=1.879) und Schwerbehindertenvertretungen (N=183) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Um herauszufinden, welche der den Befragten bekannten Verordnungen zur Herstellung von Barrierefreiheit in deren beruflicher Praxis Verwendung finden, wurden diejenigen Personen, die Kenntnis über mindestens eine der oben genannten Verordnungen haben, danach befragt, ob diese für sie eine Arbeits- oder Orientierungshilfe im Rahmen ihrer Tätigkeit darstellen. Bei der Auswertung der Befragungsergebnisse haben wir wiederum zwischen Behörden insgesamt und solchen mit einer inhaltlichen Nähe zum BGG unterschieden. Aufgrund des geringen Anteils an Personen, die diese Frage beantwortet haben, ist eine prozentuale Darstellung der Befragungsergebnisse nicht sinnvoll, weswegen auf die absoluten Zahlen derjenigen Befragten, die eine bestimmte Verordnung als Arbeits- bzw. Orientierungshilfe ansehen, zurückgegriffen wird.

Daraus ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 54): Die Verordnung, die eindeutig von den meisten Mitarbeitenden in den Behörden und Schwerbehindertenvertretungen als Arbeitsgrundlage genutzt wird, ist die BITV 2.0. 146 Behördenmitarbeitende, darunter 81 Mitarbeitende, für deren Tätigkeit das BGG eine erhöhte Relevanz einnimmt, verwenden diese Verordnung im Rahmen ihrer täglichen Arbeit. Unter den Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern sind es 105 Personen und demnach knapp 24% der Befragten innerhalb dieser Gruppe, was einem wesentlich höheren Anteil entspricht als unter den Behördenmitarbeitenden (6%).

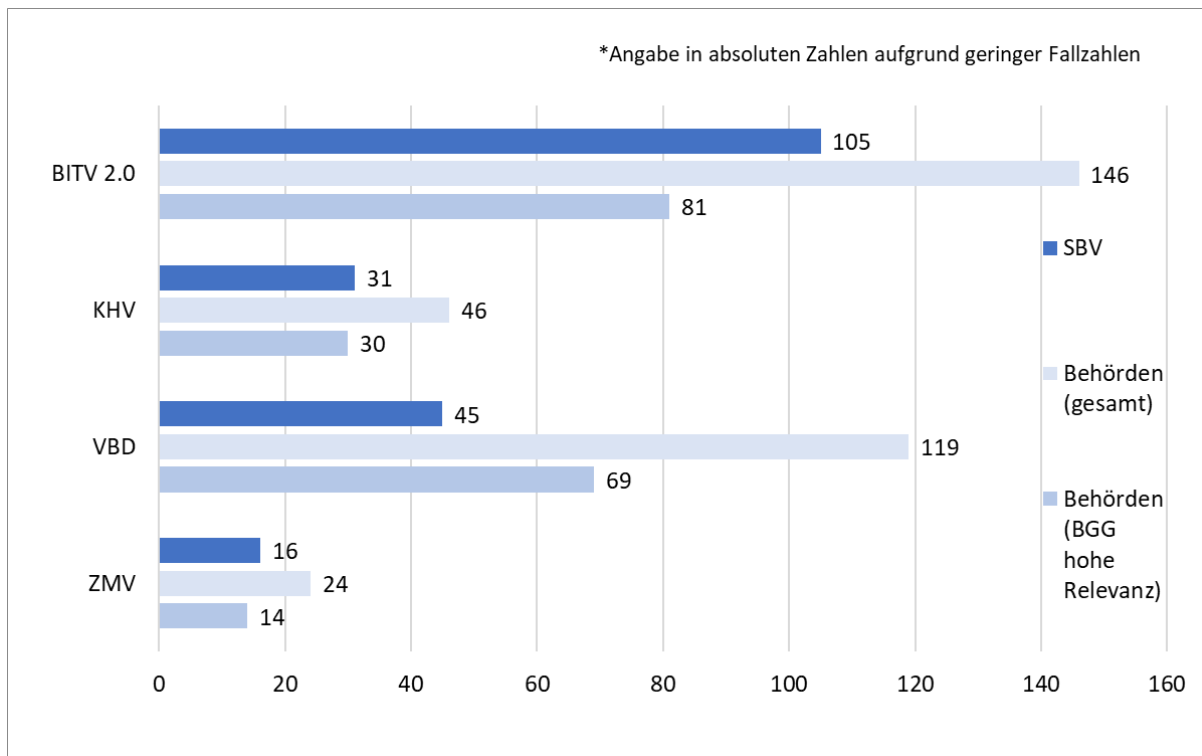
Dabei überrascht allerdings, dass lediglich die Hälfte der acht befragten IT-Kräfte unter den Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertretern die BITV 2.0 als Arbeits- und Orientierungshilfe benannt haben, obwohl diese einen maßgeblichen Stellenwert für barrierefreie Informationstechnik einnimmt, weshalb man bei den acht Befragten aufgrund ihrer Tätigkeit als IT-Fachkraft eine inhaltliche Nähe zu dieser Verordnung unterstellen würde. Aufgrund der sehr geringen Fallzahl können hier allerdings keine generellen Schlüsse auf die Verwendung der BITV 2.0 durch Schwerbehindertenvertretungen, die als IT-Kräfte tätig sind, gezogen werden.

Die VBD liegt auf dem zweiten Platz der am meisten genutzten Verordnungen: 119 Behördenmitarbeitende (5%), darunter 69 mit inhaltlicher Nähe zum BGG sehen darin eine Arbeits- bzw. Orientierungshilfe. In der Gruppe der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter sind es 45 Personen (10% der Befragten innerhalb dieser Gruppe) und damit anteilmäßig doppelt so viele wie unter den Behördenmitarbeitenden. Die KHV betrachten lediglich 46 der Behördenmitarbeitenden als Arbeits- und Orientierungshilfe, wovon der überwiegende Teil (30 Personen) in einem Arbeitsfeld tätig sind, für welches das BGG von höherer Bedeutung ist. Unter den Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter sind es 31 Befragte. Mit 24 Personen aus der Behördenbefragung nutzt nur ein verschwindend geringer Anteil der Befragten die ZMV für ihre berufliche Tätigkeit, wobei 14 dieser Personen das BGG als relevant für ihre Arbeit einstufen. Auch von den Schwerbehindertenvertretungen scheint die ZMV kaum genutzt zu werden, lediglich 16 der Befragten betrachten sie als Arbeits- oder Orientierungshilfe. In Bezug auf die in der Realität nicht existente UDV gaben zumindest 13 Behördenmitarbeitende an, diese für ihre Tätigkeit zu benötigen, davon weisen acht Befragte eine inhaltliche Nähe zum BGG auf. Unter den Befragten der Schwerbehindertenvertretungen benannte niemand die von uns frei erfundene Verordnung als Arbeits- bzw. Orientierungshilfe. Der insgesamt verschwindend geringe Anteil an Personen, die diese Verordnung zu kennen und zu nutzen glaubte, legt nahe, dass den meisten Angaben zu den übrigen Verordnungen wahrheitsgemäß beantwortet wurden und die Befragungsergebnisse demzufolge nur in geringem Maße einer Verzerrung aufgrund eines Antwortverhaltens gemäß der sozialen Erwünschtheit ausgesetzt sind.

Auch in der Evaluation 2014 war die BITV 2.0 die von den Behördenmitarbeitenden am häufigsten als Orientierungshilfe bezeichnete Verordnung zur Herstellung von Barrierefreiheit. Allerdings kam damals der KHV als Orientierungshilfe (19%) noch ein höherer Stellenwert unter den Befragten zu als der VBD, die lediglich 16% der Befragten als Orientierungshilfe nannten.⁸³³

⁸³³ Welte et al. 2014: 142

Abbildung 54: Verordnungen, die als Arbeits- und Orientierungshilfe dienen



Quelle: Befragung von Behörden (N=15-160) und Schwerbehindertenvertretungen (N=22-115) und zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.4.5 Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit

Um die konkrete Umsetzung des BGG in staatlichen Stellen genauer beleuchten zu können, wurde im Rahmen der Behörden- und SBV-Befragung nach Maßnahmen gefragt, die in der jeweiligen Behörde ergriffen werden, um bauliche Barrierefreiheit herzustellen. Bei der Befragung waren Mehrfachantworten möglich. Die Ergebnisse der Erhebung sind in Abbildung 55 festgehalten.

Vergleichsweise selten kommt es laut den Befragungsergebnissen durch eine Beratung durch Verbände von Menschen mit Behinderungen (SBV: 4%; Behörden: 7%) oder durch die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (beide: 4%). Auch die Einbindung einer Fachplanerin oder eines Fachplaners (SBV: 7%, Behörden 9%) sowie ein gesonderter Etat für barrierefreies Bauen (SBV: 6%; Behörden: 8%) wurden in beiden Befragungsgruppen nur von relativ wenigen Befragten als Maßnahmen zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit genannt. Im Vergleich zur Evaluation 2014 ist der Anteil derer, die einen Etat für barrierefreies Bauen als Maßnahme aufführten (1%), allerdings merklich gestiegen.⁸³⁴

Eine gängigere Maßnahme scheint in der gemeinsamen Begehung einer Liegenschaft mit der Schwerbehindertenvertretung vor der Anmietung dieser Immobilie zu bestehen, 20% der befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter sowie 23% der Behördenmitarbeitenden machten entsprechende Angaben. Weniger kongruent ist hingegen das Antwortverhalten hinsichtlich des Zeitpunkts der Einbeziehung der Schwerbehindertenvertretung in den Planungsprozess. Zwar nennen 37% der befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter und 39% der

⁸³⁴ Ebd.

Behördenmitarbeitenden die Einbindung der SBV in den Planungsprozess als Maßnahme zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit, jedoch gaben 25% der Behördenmitarbeitenden an, dass dies bereits zu Beginn des Planungsprozesses der Fall ist, während dies nur von 15% der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter benannt wurde. Auch in der Evaluation 2014 war dies die von den Behördenmitarbeitenden am häufigsten genannte Maßnahme zur Herstellung von baulicher Barrierefreiheit.⁸³⁵ Eine Einbindung der SBV im Laufe des Planungsprozesses bestätigten hingegen 22% der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter, aber nur 14% der Teilnehmenden der Behördenbefragung. In der zur Evaluation 2014 gehörigen Behördenbefragung lag der Anteil derer, die diese Maßnahme nannten, bei 21%.⁸³⁶

Nur wenige Befragte (SBV: 5%; Behörden: 4%) gaben an, dass in ihrer Behörde keine speziellen Maßnahmen zur Anwendung kommen, um bauliche Barrierefreiheit herzustellen. In der Evaluation 2014 waren es mehr als 10% der Befragten, die angaben, dass es keine speziellen Maßnahmen zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit in ihrer Behörde gab.⁸³⁷ Dementsprechend scheint in diesem Kontext insofern eine Verbesserung gegenüber 2014 eingetreten zu sein, als es in den Behörden eher Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit zu geben scheint.

Abgesehen von einer abweichenden Sichtweise der Behördenmitarbeitenden einerseits und der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter andererseits im Hinblick auf die Einbeziehung der SBV in den Planungsprozess bewegen sich die Differenzen zwischen den beiden Befragungsgruppen bei allen Maßnahmen zwischen 0 und 3 Prozentpunkten, was aufzeigt, dass bestimmte Maßnahmen, wie die generelle Einbindung der SBV in den Planungsprozess oder die gemeinsame Begehung der Liegenschaft durchaus praktiziert werden. Die relativ geringen Abweichungen der Befragungsergebnisse beider Gruppen lassen auf eine gewisse Validität der erhobenen Daten schließen.

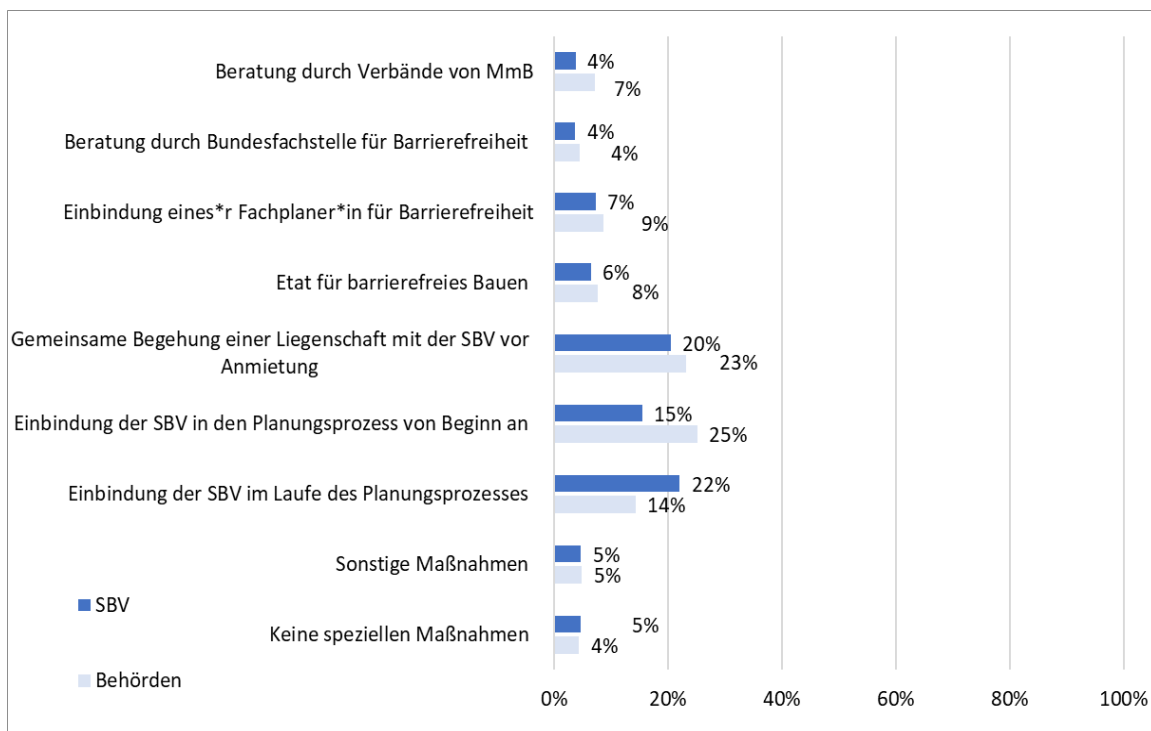
Allerdings scheinen nur wenige externe Beratungsangebote in Anspruch genommen zu werden, auch wird offenbar in den wenigsten Behörden ein eigenes Budget für barrierefreies Bauen eingeplant. Dementsprechend werden hier zwar interne Strukturen genutzt, darüber hinaus gibt es jedoch wenige etablierte Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit innerhalb der Behörden.

⁸³⁵ Ebd.: 197

⁸³⁶ Ebd.

⁸³⁷ Ebd.

Abbildung 55: Art der Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit in Behörden



Quelle: Befragung von Behörden (N=1.554) und Schwerbehindertenvertretungen (N=377) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Innerhalb der SBV-Befragung wurde zudem nach weiteren Maßnahmen gefragt, die in den jeweiligen Behörden zur Herstellung von Barrierefreiheit angewendet werden. Eine vielfach genannte Maßnahme außerhalb der vorgegebenen Kategorien ist die Konsultation der Schwerbehindertenvertretung bei bevorstehenden Veränderungen allgemeiner Art sowie deren Einbeziehung in verschiedene Entscheidungen. Diese Form der Einbindung findet in unterschiedlicher Weise statt und ist abhängig vom jeweiligen Planungsprozess. Eine der befragten Personen gab beispielsweise an, dass die SBV in ihrer Behörde unter anderem bei der Erstellung von Förderrichtlinien konsultiert wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur 35% der befragten Schwerbehindertenvertretungen in Fragen der Barrierefreiheit von Kolleginnen und Kollegen konsultiert werden (vgl. Abschnitt 3.3.3). Einige Personen erklärten auch an dieser Stelle, dass die Schwerbehindertenvertretung in ihrer Behörde kaum befragt bzw. selten in Entscheidungen einbezogen wird. Insbesondere in Fragen baulicher Barrierefreiheit scheint die SBV aber ein Mitspracherecht innerhalb von Behörden zu erhalten, um beispielsweise im Rahmen von Umbauarbeiten eine barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von An- und Neubauten sicherstellen zu können. Einzelne befragte Personen gaben jedoch an, dass die Maßnahmen zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) abhängen. So berichtete eine Person, dass bauliche Veränderungen, die der Barrierefreiheit zuträglich gewesen wären, aus Kostengründen nicht unterstützt wurden.

Einige der Befragten berichteten überdies von regelmäßig stattfindenden Informationsgesprächen mit der SBV, von Fortbildungen für Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter sowie Gebäudeverantwortliche oder von einer Konsultation technischer Beraterinnen und Berater oder von Fachkräften für Arbeitssicherheit als besondere Maßnahme zur Herstellung von Barrierefreiheit.

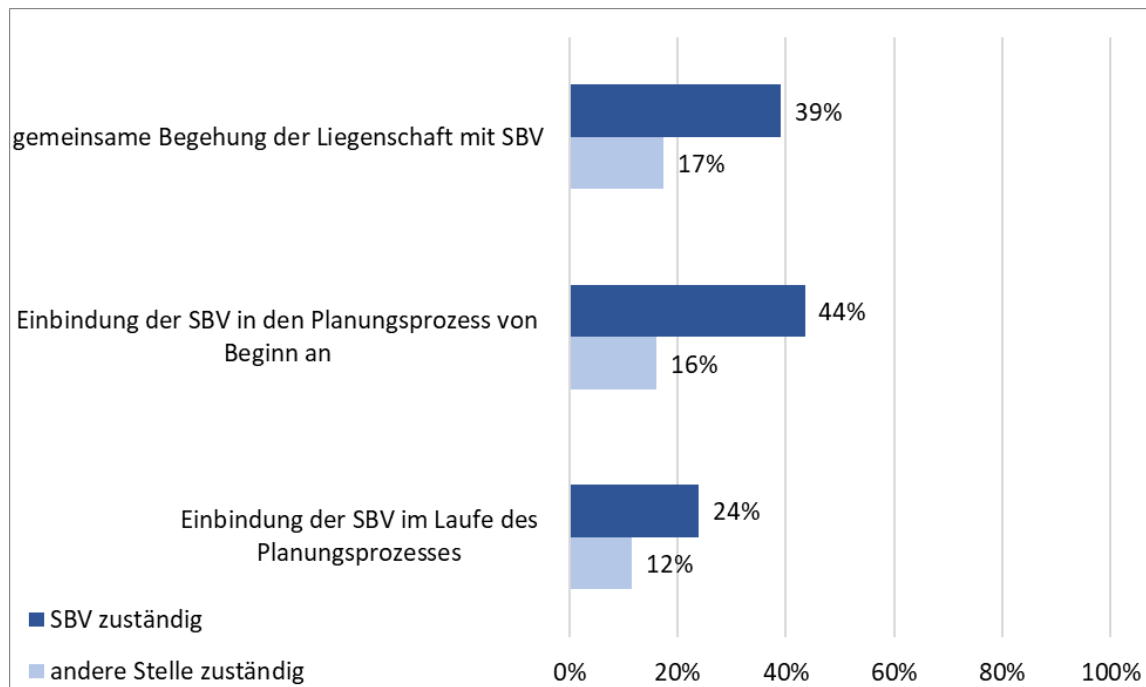
Im Folgenden ist in Bezug auf die Maßnahmen zur baulichen Barrierefreiheit dahingehend zu unterscheiden, ob der Schwerbehindertenvertretung die formale Zuständigkeit für die Herstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von Barrierefreiheit innerhalb einer Behörde obliegt (Abbildung 56): In 618 gültigen Fällen der Behördenbefragung wurde angegeben, dass die Schwerbehindertenvertretung für die Herstellung von Barrierefreiheit innerhalb der Behörde zuständig ist, während in 655 gültigen Fällen andere Akteurinnen und Akteure als Beauftragte für die Herstellung von Barrierefreiheit in den Behörden benannt wurden (z. B. Inklusionsbeauftragte, Personalrat oder Bauleitung). In erstgenannter Gruppe findet in 39% der Fälle vor Anmietung eine Begehung der Liegenschaft gemeinsam mit der Schwerbehindertenvertretung statt. Ist die Schwerbehindertenvertretung nicht die hauptverantwortliche Stelle für die Herstellung von Barrierefreiheit in der Behörde, kommt eine solche gemeinsame Begehung laut Befragungsergebnissen nur in 17% der Fälle vor.

Eine Einbindung der Schwerbehindertenvertretungen von Beginn der baulichen Planungsphase an, wird laut Angaben der Befragten in 44% derjenigen Behörden praktiziert, in denen Erstgenannte für die Herstellung von Barrierefreiheit formal zuständig ist. In Behörden, in denen anderen Stellen diese Aufgabe obliegt, werden die Schwerbehindertenvertretungen lediglich in 16% der Fälle von Anfang an in die bauliche Planungsphase eingebunden. Eine spätere Einbindung der Schwerbehindertenvertreterinnen oder -vertreter in den Planungsprozess wird mit 24% ebenfalls wesentlich häufiger in denjenigen Behörden vorgenommen, in denen die Schwerbehindertenvertretungen mit der Herstellung von Barrierefreiheit betraut sind, als dies in Behörden, in denen andere Stellen diese Aufgabe erfüllen, der Fall ist (12%). Alle diese Unterschiede sind statistisch signifikant und demonstrieren, dass eine formale Zuständigkeit der Schwerbehindertenvertretungen für die Herstellung von Barrierefreiheit innerhalb einer Behörde mit einer stärkeren Einbindung dieser Stelle in die bauliche Praxis einhergehen.

Abbildung 56: Einbindung der SBV bei Herstellung von Barrierefreiheit unter Berücksichtigung der formellen Zuständigkeit



Quelle: Befragung von Behörden (N=618-655) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

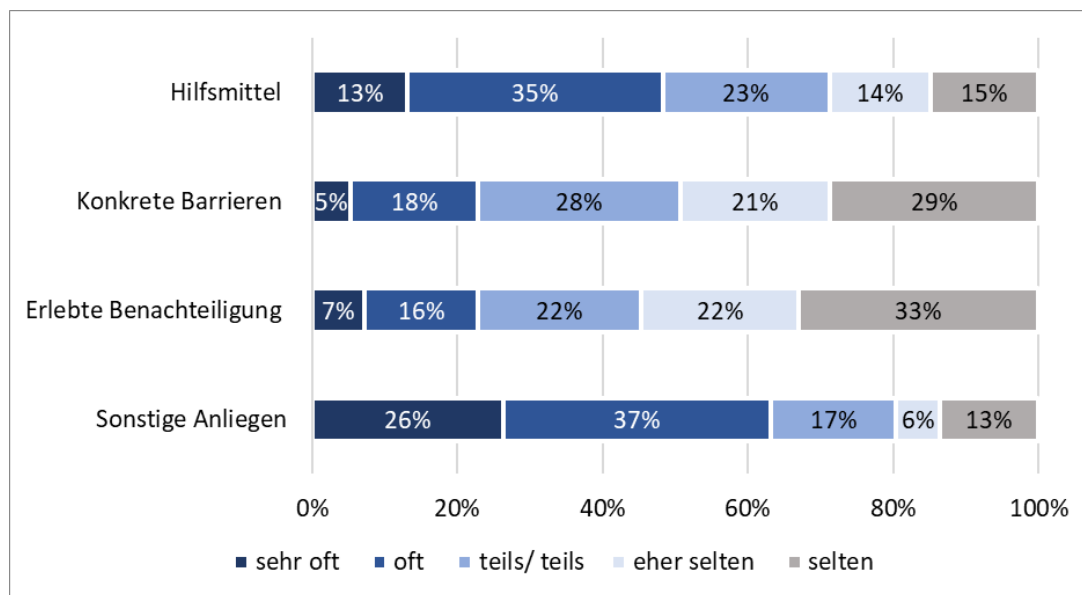
Gemäß § 178 Abs. 1 SGB IX gehört es zu den Aufgaben der SBV, darüber zu wachen, dass „die dem Arbeitgeber nach den §§ 154, 155 und 164 bis 167 obliegenden Verpflichtungen“ gegenüber schwerbehinderten Mitarbeitenden erfüllt werden, „Maßnahmen, die den schwerbehinderten

Menschen dienen, insbesondere auch präventive Maßnahmen, bei den zuständigen Stellen“ zu beantragen, Anregungen und Beschwerden schwerbehinderter Menschen entgegenzunehmen sowie ggfs. „durch Verhandlung mit dem Arbeitgeber auf eine Erledigung“ hinzuwirken. Aus diesem Grund wurden die Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter dahingehend befragt, mit welchen Anliegen sich die Beschäftigten in ihrer Behörde während der vergangenen zwölf Monate an die SBV gewendet haben. Zur Auswahl standen die folgenden vorgegebenen Anliegen:

- Hilfsmittel
- Konkrete Barrieren
- Erlebte Benachteiligung
- Sonstige Anliegen (Diese konnten durch Nennung einer offenen Antwort konkretisiert werden.)

Abbildung 57 zeigt die Befragungsergebnisse: Fast die Hälfte der Befragten (48%) gab an, dass sich die Beschäftigten im vergangenen Jahr oft (35%) oder sehr oft (13%) bezüglich der Bereitstellung von Hilfsmitteln an die SBV gewandt haben. Konkrete Barrieren nahmen 23% der befragten Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter als häufig (18%) oder sehr häufig (5%) vorgebrachte Anliegen wahr. Die Hälfte der Befragten war der Meinung, dass dieses Anliegen nur (eher) selten aufgetreten ist.

Abbildung 57: Anliegen der Beschäftigten, die sich an die SBV wenden



Quelle: Befragung von SBV (N=163-379) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

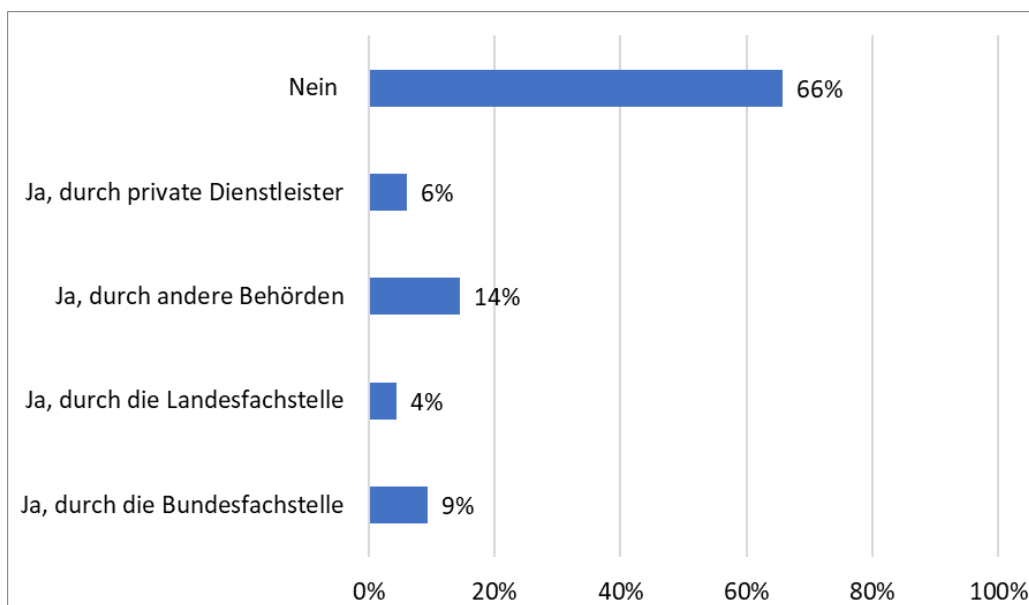
Knapp ein Viertel der Teilnehmenden an der SBV-Befragung (23%) gab zudem an, dass sich Behördenbeschäftigte oft (16%) oder sehr oft (7%) aufgrund einer erlebten Benachteiligung an sie gewandt haben. Mehr als die Hälfte (55%) gab hingegen an, dass dies in den vergangenen zwölf Monaten (eher) selten der Fall war. Zur Kategorie „Sonstige Anliegen“ machten 163 der 446 Teilnehmenden der SBV-Befragung eine Angabe (37% der befragten Grundgesamtheit). 63% dieser Personen zufolge waren weitere Anliegen oft (37%) oder sogar sehr oft (26%) der Grund, weshalb sich Behördenbeschäftigte an die SBV wandten. 154 Befragte konkretisierten die sonstigen Anliegen. Diese betreffen unter anderem (Fallzahlen in Klammern):

- Anträge (und Anerkennung von) Schwerbehinderung, Gleichstellung sowie Feststellung des Grads der Behinderung (59)

- (Arbeits-)rechtliche Fragen und Sonderregelungen für Schwerbehinderte und Gleichgestellte (17)
- Betriebliches Eingliederungsmanagement (13)
- Barrierefreiheit am Arbeitsplatz und Homeoffice (11)
- (berufliche) Probleme und Konflikte am Arbeitsplatz (auch Mobbing und Willkür) (10)
- Beurteilungen und Beurteilungsverfahren (9)
Vermeidung von Nachteilen und Nachteilsausgleich (Prüfungen, Bewerbungen, Einstellungsverfahren, Auswahlverfahren) (6).

Des Weiteren wurden die Schwerbehindertenvertretungen danach gefragt, ob in ihrer Behörde eine externe Beratung bzw. Unterstützung bei Fragen zur Barrierefreiheit im Allgemeinen in Anspruch genommen wird. Abbildung 58 zeigt die Ergebnisse: Zwei Drittel der Befragten verneinten die Einholung einer externen Beratung durch ihre Behörde. Unter jenen, die ihrer Behörde eine solche externe Beratung bestätigten, wurde die Beratung durch eine andere Behörde von 14% aller Befragten und damit etwa 42% derjenigen Befragten, deren Behörden eine externe Beratung in Anspruch nehmen, genannt. 9% sagten aus, dass eine externe Beratung durch die Bundesfachstelle erfolgt und 6% bestätigten eine Beratung durch private Dienstleister. Die wenigsten Befragten (4%) gaben an, dass sich ihre Behörde durch die Landesfachstelle beraten lässt, dies entspricht etwa 12% der Befragten, die eine Beratung ihrer Behörde durch externe Stellen bestätigten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht in allen Ländern bereits Landesfachstellen gibt.

Abbildung 58: Externe Beratung von Behörden zu Fragen der Barrierefreiheit

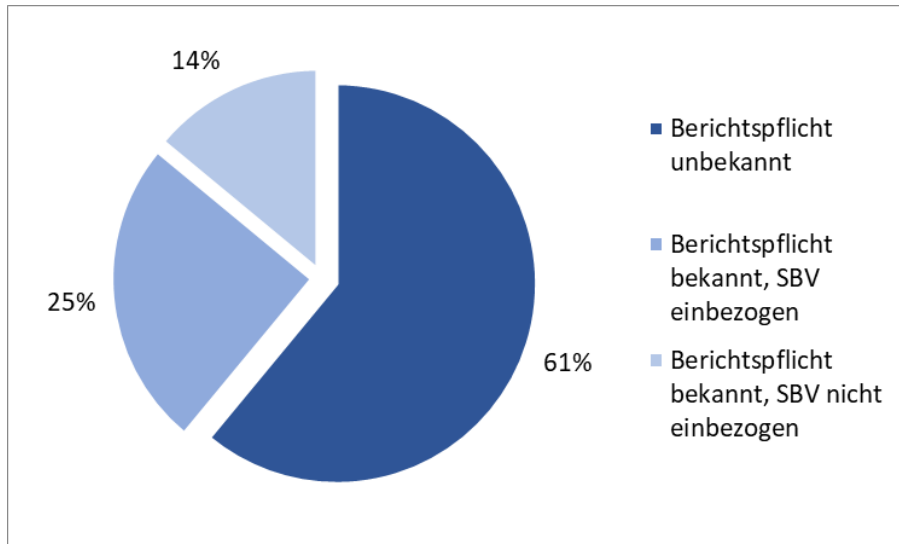


Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=298) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Das BGG umfasst eine Berichtspflicht der obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane über die Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden, die auch die Entwicklung verbindlicher und überprüfbarer Maßnahmen- und Zeitpläne zu deren Herstellung umfasst (§ 8 Abs. 3 BGG). Weiterhin besteht eine Berichtspflicht über den Stand der Barrierefreiheit der Websites und mobilen Anwendungen, einschließlich der Intranet-Angebote und elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe der obersten Bundesbehörden (§12c Abs. 1 BGG), auch hier in Verbindung mit verbindlichen und überprüfbaren Maßnahmen- und Zeitplänen. Die SBV sollten diese Berichtspflichten nicht nur kennen, sondern auch in die Erstellung dieser Berichte einbezogen werden. Die Antworten der befragten SBV zeigen allerdings, dass 61% diese Berichtspflichten unbekannt sind, während nur 39%

die Berichtspflicht kennen. Von diesen sind zwei Drittel (25% aller Befragten) in die Berichterstellung einbezogen worden, ein Drittel aber nicht (14% aller Befragten von allen).

Abbildung 59: Bekanntheit der Berichtspflicht zu Barrierefreiheit in Bau und IT sowie Einbeziehung der SBV



Quelle: Befragung von SBV (N=360) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Diejenigen, die diese Berichtspflichten kennen, konnten auch einschätzen, inwieweit diese zu Veränderungen beigetragen haben. 30% der hierüber Informierten gaben an, dass sie Veränderungen aufgrund der Berichtspflicht wahrgenommen haben, während 70% keine merklichen Auswirkungen der Berichtspflichten sehen.

Die Art der wahrgenommenen Veränderungen konnte im Rahmen einer offenen Frage konkretisiert werden. Hierbei gaben einige an, diese vor allem im Bereich der baulichen und digitalen Barrierefreiheit bemerkt zu haben. Gerade die bauliche Barrierefreiheit ist laut Befragungsergebnisse stärker in den Fokus gerückt, sodass die Schwerbehindertenvertretung bei baulichen Maßnahmen und Veränderungen in einigen Fällen in die Besprechungen einbezogen wurde. Andere Befragte nannten eine zunehmende Sensibilisierung für die Gesamthematik sowie konkreter gefasste Maßnahmen und eine Priorisierung notwendiger Veränderungen innerhalb ihrer Behörde als Folgen der im BGG verankerten Berichtspflicht. Eine der befragten Personen gab an, eine Beschleunigung in der Umsetzung des BGG zu erkennen. Überdies beobachtete eine weitere Person eine konkretere Auseinandersetzung mit den (rechtlichen) Bestimmungen aufgrund der Berichtspflicht.

Kapitelzusammenfassung:

Den größten Handlungsbedarf zur Herstellung von Barrierefreiheit identifizierten Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Öffentlicher Personenverkehr, Bauwesen, Wohnungen und Arbeitswelt (je >80%). Den geringsten Änderungsbedarf sehen die Betroffenen hinsichtlich der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, wobei auch hier mehr als die Hälfte der Befragten einen erheblichen Änderungsbedarf diagnostizierte. Für einige der Bereiche (z. B. Arbeitswelt, Straßenverkehr oder Kultur und Freizeit) bestehen allerdings signifikante Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Befragten, die aktiv in die Verbandsarbeit eingebunden sind und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, wobei Letztere einen höheren Änderungsbedarf identifizierten.

Hinsichtlich der Wahrnehmung von Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit in Behörden bestehen erkennbare Divergenzen zwischen den Befragungsgruppen der Betroffenen, der SBV und der Behördenmitarbeitenden. Die häufigste Ursache für Beschwerden waren dabei bauliche Gegebenheiten, gefolgt von Informationstechnik und Kommunikationshilfen. Während zwischen 48% und 62% der befragten Menschen mit Behinderungen angaben, dass sie von Beschwerden durch Verbandsmitglieder in Bezug auf einen dieser drei Bereiche wissen, gaben lediglich 3% bis 8% der Behördenmitarbeitenden an, dass eine solche Bürgerbeschwerde auf ihrer Dienststelle eingegangen ist. Die Antworten der SBV liegen in jeder der sieben Beschwerdekategorien zwischen den Werten der Betroffenen und denjenigen der Behörden. Auf die Fragen, gegen wen sich diese Beschwerden richteten, gaben fast 60% der Menschen mit Behinderungen Sozialleistungsträger wie Krankenkassen oder die Bundesagentur für Arbeit an. In 58% waren diese Beschwerden gegen andere Behörden und in 54% gegen Einrichtungen des Gesundheitswesens gerichtet.

SBV sowie Behörden wurden hinsichtlich bestehender Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit befragt. Dabei fällt auf, dass SBV (72%) wesentlich häufiger große oder gelegentliche Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher) Barrierefreiheit feststellen als Behördenmitarbeitende (53%). Hier zeigen sich keine signifikanten Zusammenhänge mit der Relevanz, die das BGG für die Tätigkeit der Befragten besitzt. Hinsichtlich des Behinderungsverständnisses der Befragten zeigt sich jedoch, dass Personen mit einem neuen Behinderungsverständnis signifikant häufiger Schwierigkeiten sehen als Personen mit einem herkömmlichen Verständnis. Daran wird deutlich, dass die Wahrnehmung von Barrieren und der Schwierigkeiten zu deren Beseitigung vom Verständnis von Behinderung beeinflusst wird. Die am häufigsten genannten Ursachen für die Schwierigkeiten waren laut SBV technische Probleme (47%), Unterscheidungen zwischen Neubau und Bestandsgebäuden (41%), Organisations- und Planungsabläufe (39%) sowie unzureichende Finanz- und Sachmittel (36%). Behördenmitarbeitende gaben als wichtigste Schwierigkeit ebenfalls technische Probleme (27%) an, gefolgt von Bauordnungen (21%), Organisations- und Planungsabläufen (21%), Denkmalschutz (20%) sowie unzureichenden Finanz- und Sachmitteln (18%).

Überdies wurden Behörden und SBV nach der formalen Zuständigkeit für die Herstellung von Barrierefreiheit in ihrer Behörde gefragt. Laut der SBV-Befragung sind in den meisten Fällen (76%) die Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter mit der Herstellung von Barrierefreiheit betraut. Nur die Hälfte der Behördenmitarbeitenden benannte allerdings die SBV als die formal zuständige Stelle. Auch Fachkräfte für Arbeitssicherheit bzw. Sicherheitsbeauftragte wurden von 61% der befragten SBV und 39% der Behördenmitarbeitenden als zuständige Stelle für Barrierefreiheit benannt. Dem Personalrat obliegt diese Aufgabe laut 48% der SBV und 28% der Behördenmitarbeitenden. Lediglich 6% der SBV und 2% der Behördenmitarbeitenden konnten die Zuständigkeit für Barrierefreiheit nicht zuordnen. Knapp zwei Drittel (64%) der befragten SBV werden in Fragen der Barrierefreiheit für Bürgerinnen und Bürger in ihrer Behörde konsultiert. Laut den Befragungsergebnissen unterstützen 35% der Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter Betriebs- und Personalräte oder die SBV in Bezug auf Barrierefreiheit, 50% unterstützen diese Gremien in Hinblick auf den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligung.

Eine Orientierung zur Herstellung von Barrierefreiheit vermitteln Leitfäden und Verordnungen. Der Leitfaden zum Disability Mainstreaming war unter den Befragten kaum bekannt, 15% der Menschen mit Behinderungen, 20% der SBV und nur 11% der Behördenmitarbeitenden gaben an, diesen Leitfaden des BMAS zu kennen. Auch hier bestehen signifikante Unterschiede zwischen Personengruppen mit und ohne inhaltliche Nähe zum BGG, wobei ersterer Gruppe das Disability Mainstreaming häufiger bekannt war.

Mehrere Verordnungen sollen als generell-verbindliche Rechtsnormen eine möglichst einheitliche Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zu Barrierefreiheit in bestimmten Bereichen, wie Bauen und Kommunikation, ermöglichen. In den drei hierzu befragten Gruppen der Behörden, SBV und Rechtsschutzvertretenden gaben jeweils die meisten an, keine der aufgelisteten Verordnungen zu kennen. Unter Behördenmitarbeitenden sowie SBV war die Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) die bekannteste Verordnung. Rechtsschutzvertretenden waren insbesondere Landesbauordnungen bekannt. Behördenmitarbeitende mit inhaltlicher Nähe zum BGG wiesen häufiger Kenntnisse zu den vorgegebenen Verordnungen auf als solche, für deren Arbeit das BGG weniger relevant ist. Die Bedeutung der BITV 2.0 und der Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD) für die Arbeit innerhalb der Behörden wird zudem deutlich, da diese von den meisten Befragten als Orientierungshilfe für die eigene Arbeit genannt wurden. Den meisten Behördenmitarbeitenden und SBV waren die Verordnungen aus eigenen Recherchen bekannt. Die wenigsten erlangten ihre Kenntnisse aufgrund von Dienstanweisungen.

Im Rahmen der Befragung wurden Behördenmitarbeitende und Schwerbehindertenvertretungen nach den Maßnahmen gefragt, die in ihrer jeweiligen Behörde zur Herstellung von Barrierefreiheit ergriffen werden. Zu den gängigsten Maßnahmen zählten dabei eine gemeinsame Begehung einer Liegenschaft mit der SBV vor der Anmietung sowie die Einbindung der SBV zu Anfang oder zumindest im Laufe des baulichen Planungsprozesses. Die Anwendung dieser drei Maßnahmen ist allerdings signifikant häufiger in denjenigen Stellen zu beobachten, in denen die SBV formal für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig ist, als dies in Behörden der Fall ist, in denen andere Stellen diese Aufgabe erfüllen bzw. in der es keine zentral geregelte Zuständigkeit für Barrierefreiheit gibt. Eine externe Beratung in Fragen der Barrierefreiheit nimmt laut Schwerbehindertenvertretung ein Drittel der Befragten in Anspruch.

3.5 Umsetzung barrierefreier Kommunikation

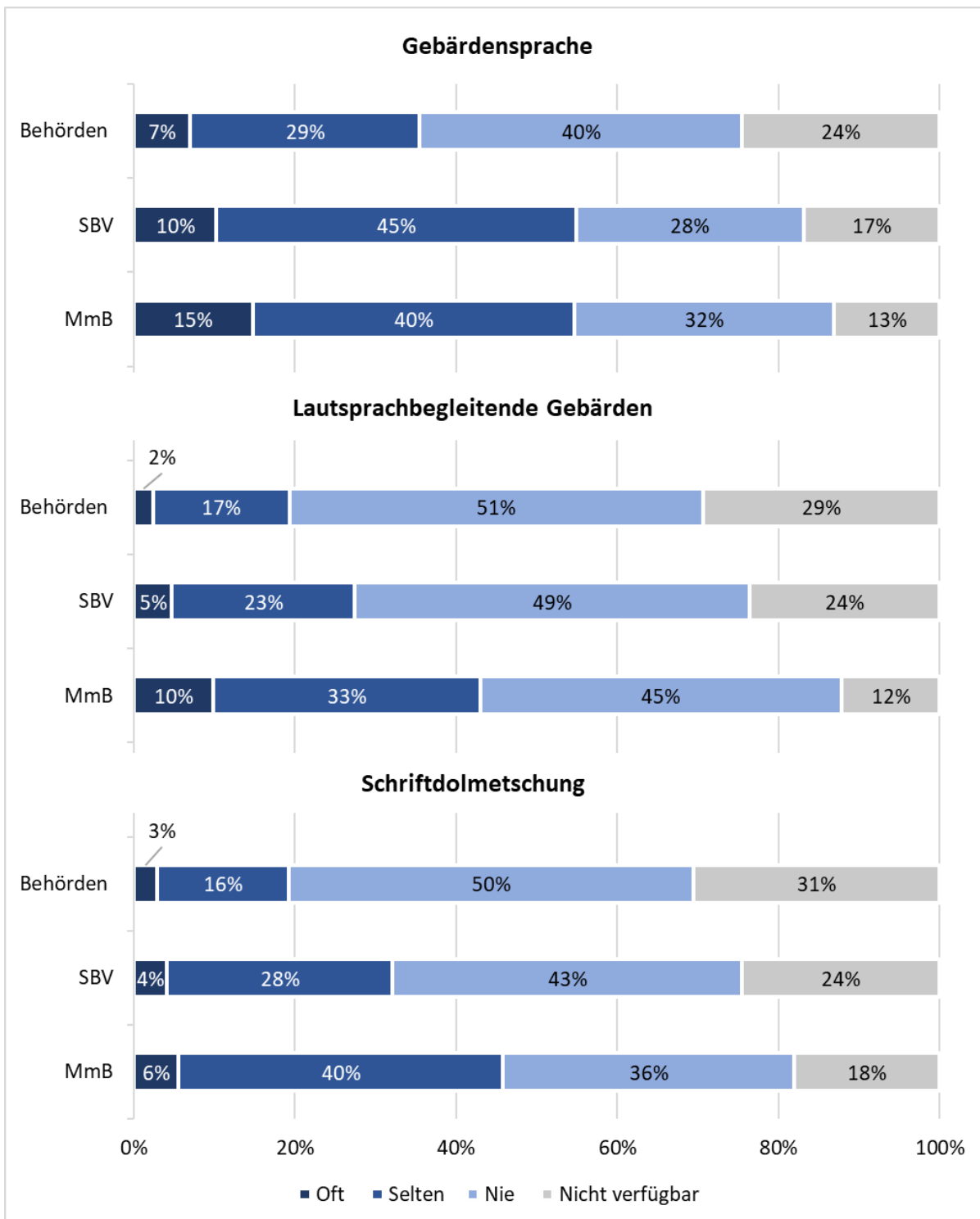
3.5.1 Formen barrierefreier Kommunikation und Dienstanweisungen

In allen drei Befragungen wurde ermittelt, welche Formen barrierefreier Kommunikation nach Auffassung der Befragten in welcher Häufigkeit Verwendung finden. Im Rahmen der Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde gefragt: „Welche Form der barrierefreien Kommunikation wird in den staatlichen Stellen genutzt, mit denen Sie zu tun haben, und wie häufig ist das der Fall?“ Die Befragten der SBV wurden gefragt: „Welche Form der barrierefreien Kommunikation wird in Ihrer Behörde genutzt, und wie häufig ist das der Fall?“, und in der Behördenbefragung wurde die folgende Frage gestellt: „Welche Form der barrierefreien Kommunikation wird in Ihrem Arbeitsbereich wie häufig genutzt?“ Die Ergebnisse sind in den folgenden Abbildungen dargestellt.

Davon, dass Gebärdensprache oft verwendet wird, berichteten 15% der Menschen mit Behinderungen (nie: 32%), 10% der Befragten der SBV (nie: 28%) und 7% der Behördenmitarbeitenden (nie: 40%). Hingegen gaben 13% der Menschen mit Behinderungen, 17% der Befragten der SBV und 24% der Behördenmitarbeitenden an, dass Gebärdensprache nicht verfügbar ist.

Dass barrierefreie Kommunikation oft durch die Verwendung von lautsprachbegleitenden Gebärden hergestellt wird, berichteten 10% der Menschen mit Behinderungen (nie: 45%), 5% der Befragten der SBV (nie: 49%) und 2% der Behördenmitarbeitenden (nie: 51%). Weiterhin gaben 12% der befragten Menschen mit Behinderungen an, dass lautsprachbegleitende Gebärden nicht verfügbar sind. Unter den Teilnehmenden der SBV-Befragung lag dieser Anteil sogar bei 24% und unter den Behördenmitarbeitenden bei 29%.

Abbildung 60: Barrierefreie Kommunikationsmittel für Hörbeeinträchtigte



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=144-190), Schwerbehindertenvertretungen (N=655-862) und Behörden (N=426-873) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

In Bezug auf den Einsatz von Schriftdolmetscherinnen und -dolmetschern berichteten 6% der Menschen mit Behinderungen, 4% der Befragten der SBV und 3% der Behördenmitarbeitenden, dass dies oft erfolgt. Wiederum 36% der Menschen mit Behinderungen, 43% der Befragten SBV und die Hälfte der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass Schriftdolmetscherinnen bzw. -dolmetscher nie

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

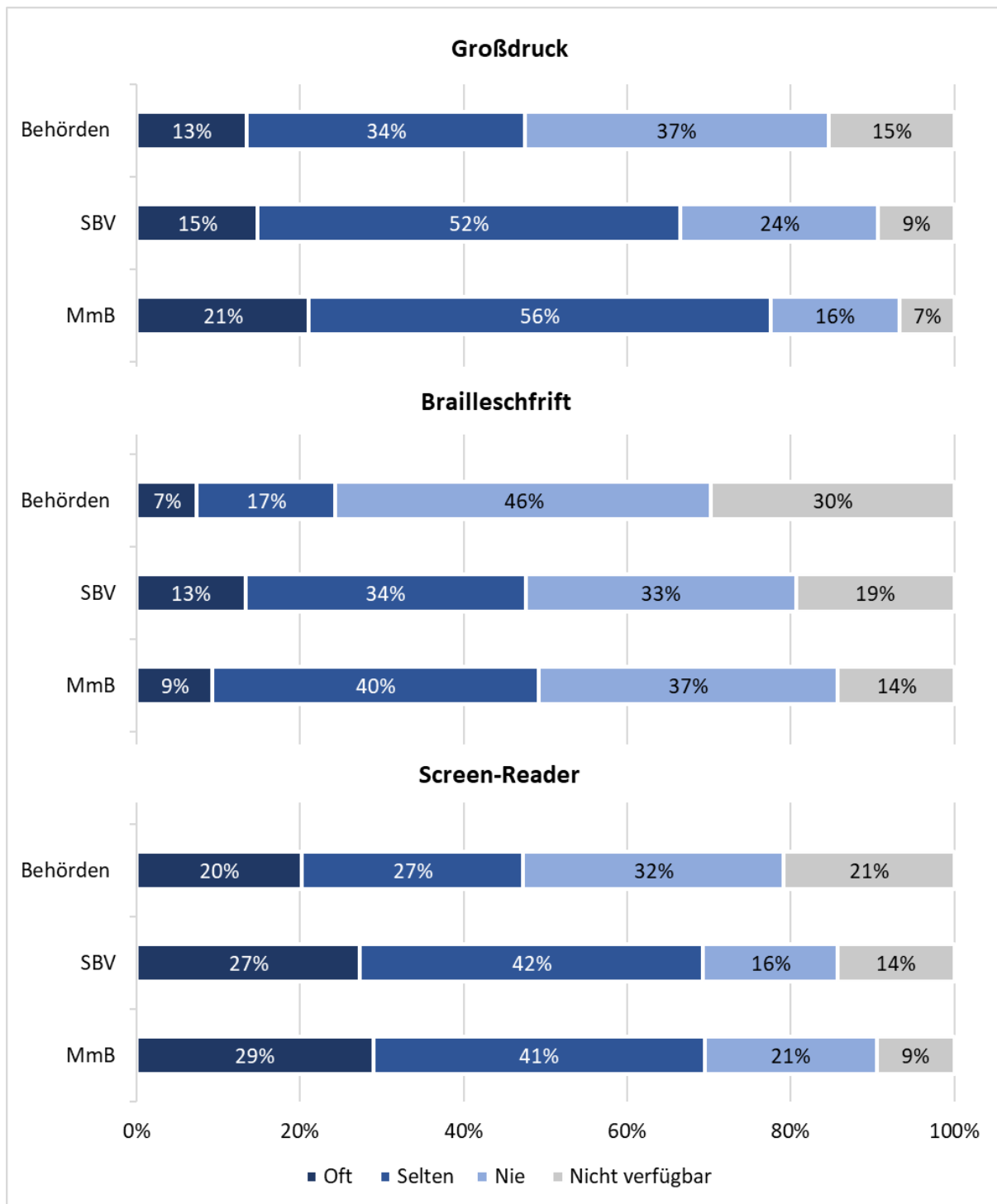
eingesetzt werden. Dass diese nicht verfügbar sind, gaben weitere 18% der Menschen mit Behinderungen, 24% der Befragten der SBV und 31% der Behördenmitarbeitenden an.

Die Verwendung von Großdruck wurde von 21% der Menschen mit Behinderungen als oft eingeschätzt, was bei den Befragten der SBV nur 15% und bei den Behördenmitarbeitenden 13% angaben. Hingegen gaben 37% der Behördenmitarbeitenden an, Großdruck werde nie verwendet. Diese Anteile liegen bei den Menschen mit Behinderungen bei 16% und bei den Befragten der SBV bei 24%. Dass Großschrift nicht verfügbar ist, gaben 7% der Menschen mit Behinderungen, 9% der Befragten der SBV und 15% der Behördenmitarbeitenden an.

Dass der Einsatz von Brailleschrift oft erfolgt, bestätigten nur 9% der Menschen mit Behinderungen, 9% der Befragten der SBV und 7% der Behördenmitarbeitenden, Hingegen berichteten 37% der Menschen mit Behinderungen, 33% der Befragten der SBV und 46% der Behördenmitarbeitenden davon, dass in ihren Arbeitszusammenhängen Brailleschrift nie verwendet wird. Weitere 14% der Menschen mit Behinderungen, 19% der Befragten der SBV und 30% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass Brailleschrift bei ihnen nicht verfügbar ist.

In Bezug auf die Herstellung von Barrierefreiheit durch vorlesbare PDF-Dokumente und Screenreader berichteten 29% der Menschen mit Behinderungen, 27% der Befragten der SBV und 20% der Behördenmitarbeitenden davon, dass diese oft verfügbar sind. Hingegen gaben 21% der Menschen mit Behinderungen an, dass vorlesbare PDF-Dokumente und Screenreader nie verfügbar sind (SBV: 16%; Behörden: 32%). Von einer fehlenden Verfügbarkeit von vorlesbaren PDF-Dokumenten berichteten 9% der Menschen mit Behinderungen, 14% der Befragten der SBV und 21% der Behördenmitarbeitenden.

Abbildung 61: Barrierefreie Kommunikationsmittel für Sehbeeinträchtigte



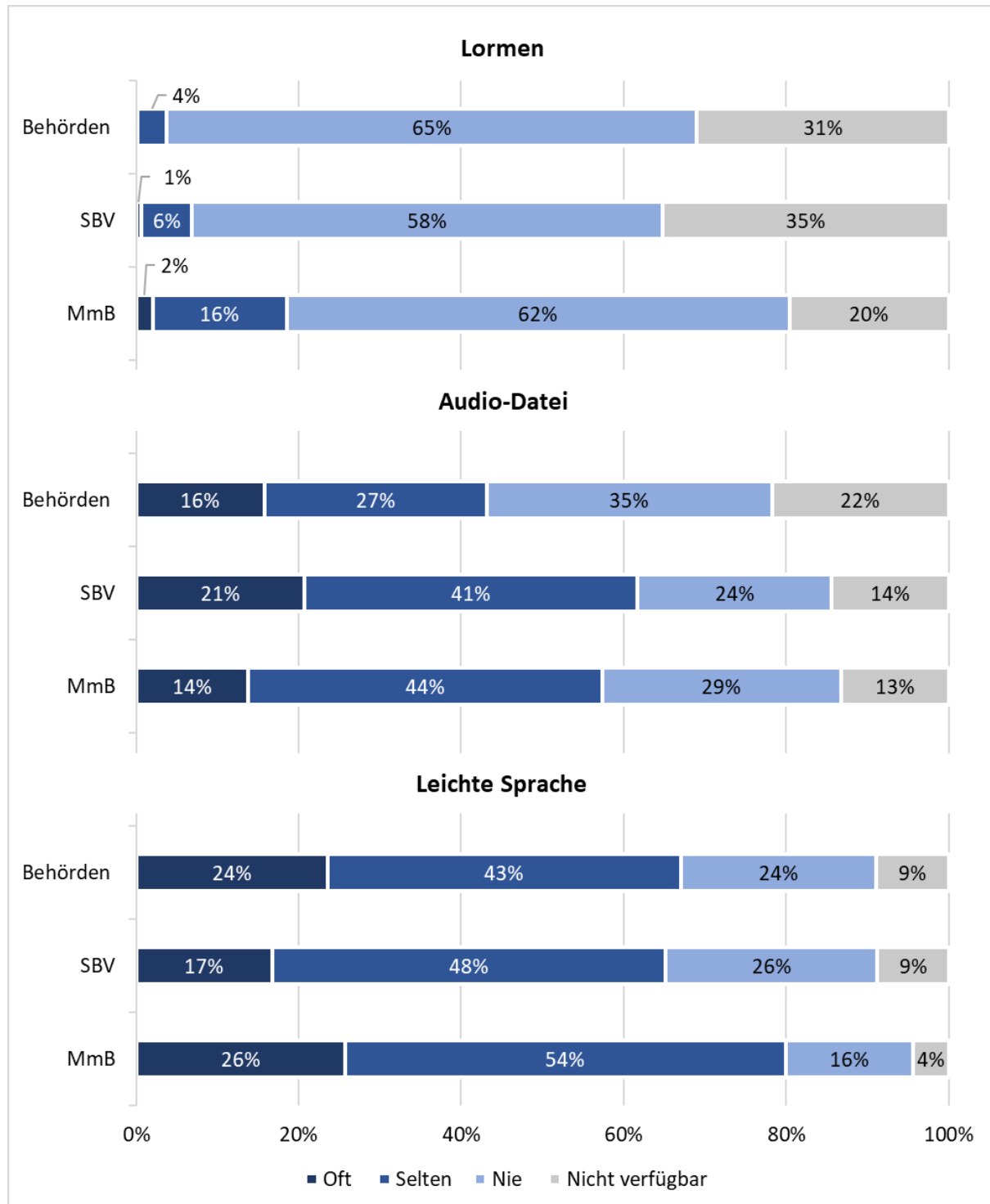
Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=183-209), Schwerbehindertenvertretungen (N=236-248) und Behörden (N=767-838) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Davon, dass zur Herstellung von Barrierefreiheit oft eine Verständigung durch Lormen erfolgt, berichteten lediglich 2% der befragten Menschen mit Behinderungen und 1% der Befragten der SBV. Hingegen gaben knapp zwei Drittel der Befragten (62% der Menschen mit Behinderungen, 58% der SBV und 65% der Behördenmitarbeitenden) an, dass eine Verständigung durch Lormen nie erfolgt. Weitere 20% der Menschen mit Behinderungen, 35% der Befragten der SBV und 31% der

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Behördenmitarbeitenden gaben an, dass eine Kommunikationsmöglichkeit mittels Lormen nicht verfügbar ist. Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass Lormen als Kommunikationsmittel für taubblinde Menschen nur einen sehr kleinen Anteil von Menschen mit Behinderungen betrifft, die allerdings umso mehr auf diese Form der Kommunikation angewiesen sind, da für sie ansonsten (fast) keine Alternativen der direkten Kommunikation bestehen.

Abbildung 62: Sonstige barrierefreie Kommunikationsmittel



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=97-229), Schwerbehindertenvertretungen (N=145-250) und Behörden (N=426-873) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Hinsichtlich der Verwendung von Audio-Dateien gab unter den Teilnehmenden der SBV mit 21% der größte Anteil an, dass diese oft Verwendung finden, was unter den Menschen mit Behinderungen nur 14% und unter den Behördenmitarbeitenden nur 16% angaben. Hier war der Anteil derer, die angaben, dass Audio-Dateien nie verwendet werden, mit 29% bzw. 35% hingegen höher als unter den Befragten der SBV (24%). Unter den Behördenmitarbeitenden war darüber hinaus der Anteil derer am höchsten, die berichteten, dass Audio-Dateien nicht verfügbar sind (22%).

Knapp über ein Viertel der Menschen mit Behinderungen berichtete, dass Leichte Sprache oft Verwendung findet, unter den Befragten der SBV lag dieser Anteil bei 17% und unter den Behördenmitarbeitenden bei 24%. 4% der Menschen mit Behinderungen, sowie jeweils 9% der Befragten der SBV und der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass Leichte Sprache hingegen nicht verfügbar ist.

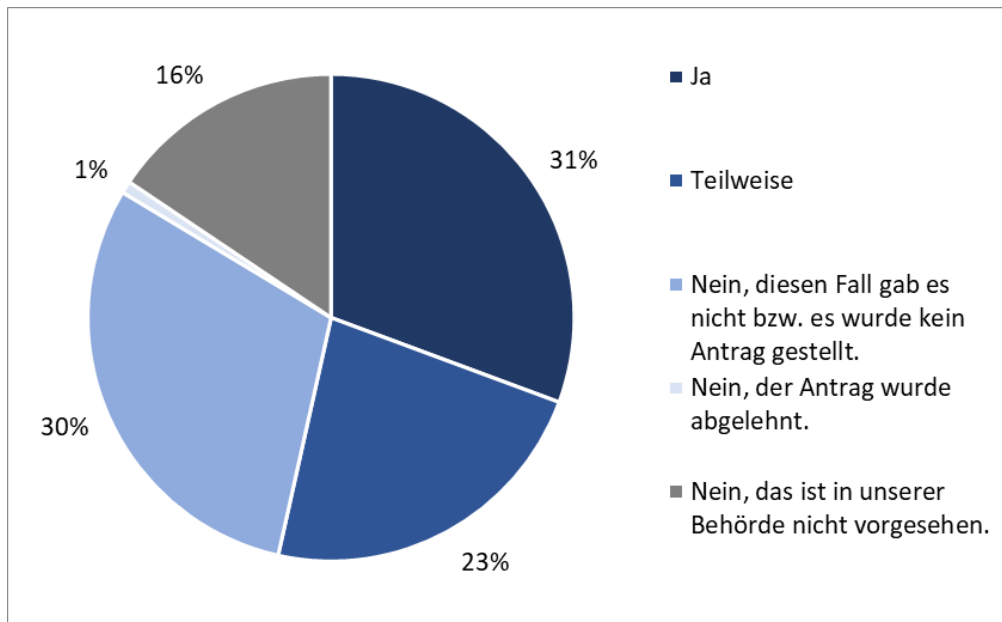
Der Bundesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen betont im Interview, dass Digitalisierung und Barrierefreiheit gemeinsam gedacht werden müssten, sonst drohe das Risiko der Exklusion. Das Bewusstsein der Behörden wachse allerdings, vor allen Dingen aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen. Der European Accessibility Act habe dies erstmalig in den privaten Bereich übertragen, allerdings seien die Übergangsfristen im BFG zu kritisieren.

Bezüglich der Anwendung Leichter Sprache bestehe in der Praxis die Befürchtung, dass Bescheide in Leichter Sprache nicht rechtssicher seien. Allerdings wäre es Aufgabe der Juristen, diese Formulierungen entsprechend zu bilden. Es sei Aufgabe der Behörde, Sachverhalte einfach und verständlich darzustellen.

Die an die Behördenmitarbeitenden gerichtete Frage, ob Bürgerinnen und Bürgern ihre Aufwendungen für selbst bereitgestellte Kommunikationshilfen erstattet wurden, haben lediglich knapp 17% der Befragten beantwortet. Hierbei ist zu beachten, dass mehr als zwei Drittel (68%) derjenigen, die diese Frage beantwortet haben, auch tatsächlich in direktem Kunden- oder Bürgerkontakt stehen, sodass die Antworten als verlässlich angesehen werden können.

Mit 31% gab der größte Anteil der Behördenmitarbeitenden an, dass dies in ihrer Behörde der Fall gewesen ist. 23% der Befragten gaben an, dass die Kosten anteilig erstattet wurden, während eine selbstständige Bereitstellung von Kommunikationshilfen durch Bürgerinnen und Bürger laut weiteren 30% der Behördenmitarbeitenden noch nicht vorgekommen oder kein Antrag auf Erstattung erfolgt ist. Innerhalb dieser Antwortkategorie stehen 70% der Befragten in direktem Kontakt zu Bürgerinnen und Bürger, sodass anzunehmen ist, dass dieses Antwortverhalten nicht auf Unkenntnis bei den Befragten zurückzuführen ist, sondern ein realistisches Bild der Situation in den Behörden widerspiegelt. Lediglich drei Befragte (1%) räumten ein, dass ein solcher Antrag abgelehnt wurde, während 16% erklärten, dass eine Erstattung von durch Betroffene bereitgestellten Kommunikationshilfen in ihrer Behörde nicht vorgesehen ist. Somit bestätigte mehr als die Hälfte der befragten Behördenmitarbeitenden (53%) zumindest eine anteilige Erstattung der Aufwendungen für Kommunikationshilfen, während rund ein Sechstel (17%) davon berichtete, dass eine solche Erstattung generell nicht erfolgt oder in bestimmten Fällen nicht erfolgt ist.

Abbildung 63: Erstattung der Aufwendungen für selbst bereitgestellte Kommunikationshilfen



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=372) – ISG 2022

Die Teilnehmenden der Behörden- sowie der SBV-Befragung wurden danach gefragt, ob in Ihrer Behörde Dienstanweisungen, Vereinbarungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit existieren. Hierauf antworteten 82% der Befragten der SBV und 88% der Behördenmitarbeitenden, dass solche Dienstanweisungen verfügbar sind. Die Befragten der SBV wurden darüber hinaus gefragt, ob sie bei der Konzeption dieser Dokumente einbezogen wurden, was 54% der Befragten bejahten. Die Behördenmitarbeitenden wurden außerdem gefragt, ob es in der jeweiligen Behörde Dienstanweisungen, Vereinbarungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen gibt, was 89% der Befragten bejahten.

Ein Mitglied des Beirats für die Partizipationsförderung beim BMAS sieht im Interview allerdings noch einen Verbesserungsbedarf bei der konsequenten Durchsetzung der nötigen Maßnahmen. Es habe eine hohe Relevanz, ob Informationen, die von öffentlichen Stellen herausgegeben werden, barrierefrei gestaltet seien oder nicht und ob die Mitarbeiter dazu angehalten werden oder nicht. Mangelhaft sei jedoch noch die Durchsetzung bzw. das Vorhandensein von Sanktionen im Falle von Missachtung von Vorgaben. Partizipation aber sei ohne Barrierefreiheit nicht möglich; Entwürfe, Texte und jede Art von Veröffentlichungen müssten barrierefrei zugänglich sein.

3.5.2 Fallbeispiele zur Anwendung barrierefreier Kommunikation

Im Rahmen der Behördenbefragung wurden die Befragten gebeten, in Bezug auf vier Fallbeispiele zu erläutern, wie sie sich im jeweiligen Fall verhalten würden, wenn sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit Kenntnis über das Vorliegen der genannten Behinderungen bei Bürgerinnen und Bürgern erhalten würden.

Für die folgenden Ergebnisse wurde auch überprüft, ob Unterschiede für verschiedene Untergruppen festgestellt werden können. In den Abbildungen werden die Ergebnisse der Befragten insgesamt sowie die der Befragten, die angegeben haben, dass das BGG für sie eine hohe Relevanz besitzt,

gegenübergestellt. Um eine Überschaubarkeit zu gewährleisten, werden die Auswertungsergebnisse für weitere Untergruppen (z. B. Befragte, die angegeben haben, Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen zu haben) im folgenden Text immer nur dann erwähnt, wenn der Unterschied zwischen der Untergruppe und den Befragten insgesamt bei mindestens fünf Prozentpunkten liegt. Signifikante Unterschiede bestehen jedoch nicht.

Das erste Fallbeispiel lautete wie folgt: „Eine sehbehinderte Person teilt Ihnen mit, dass sie den Bescheid nicht lesen kann. Was tun Sie?“ Hierbei bestanden neun geschlossene Antwortmöglichkeiten, wobei mehrere Antwortmöglichkeiten ausgewählt werden konnten (Abbildung 64). Der Großteil der Befragten (59%) gab an, dass sie die Person fragen würden, in welcher Form sie den Bescheid benötigt. Diese Antwort entspricht dem Gedanken angemessener Vorkehrungen, der in § 7 Abs. 2 BGG festgeschrieben ist. Auch in der Evaluation 2014 entschied sich über die Hälfte der Befragten (52%) für diese Antwortmöglichkeit.⁸³⁸

Unter den Befragten, die angegeben haben, Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen zu haben, liegt der Anteil derer, die diese Antwortmöglichkeit ausgewählt haben, sogar bei 65%. Weiterhin zeigt sich, dass dieser Anteil unter Befragten, die berichtet haben, dass die Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD) bei der Herstellung barrierefreier Kommunikation eine Hilfe darstellt, sogar bei 79% liegt.

Fast 50% der Befragten gaben darüber hinaus an, dass ein solcher Fall noch nicht aufgetreten ist.

Dieser Anteil lag unter den Befragten, die Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen haben, bei nur 36%.

Ebenfalls rund 50% berichteten, dass sie die Person fragen würden, ob ihr jemand die Informationen vorlesen kann. Unter den Befragten, die berichtet haben, dass die Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD) bei der Herstellung barrierefreier Kommunikation eine Hilfe darstellt, haben diese Antwortmöglichkeit hingegen nur 36% der Befragten gewählt. In der zur Evaluation 2014 gehörigen Befragung wählten 43% diese Antwortmöglichkeit.⁸³⁹

Den Bescheid als barrierefreie Datei auf einem Datenträger bzw. zum Download zur Verfügung zu stellen, berichteten nur 16% aller Befragten. Dieser Anteil ist unter den Befragten, die angegeben haben, Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen zu haben, mit 21% etwas höher. Unter den Befragten, die berichtet haben, dass die Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD) bei der Herstellung barrierefreier Kommunikation eine Hilfe darstellt, liegt dieser Anteil sogar bei 31%. Lediglich 6% gaben an, den Bescheid in Brailleschrift oder Großdruck zur Verfügung zu stellen. Unter den Befragten, die angegeben haben, dass die VBD bei der Herstellung barrierefreier Kommunikation eine Hilfe darstellt, wurde diese Antwortmöglichkeit hingegen von einem Viertel ausgewählt.

Dass sie sich eine Adresse einer Druckerei für Brailleschrift oder Großdruck besorgen würden, berichteten 4% der Befragten.⁸⁴⁰ Lediglich 2% der Befragten gaben die (aus Sicht des Evaluationsteams) nicht sachgerechte Antwort an, dass sie der Meinung sind, nicht dazu verpflichtet

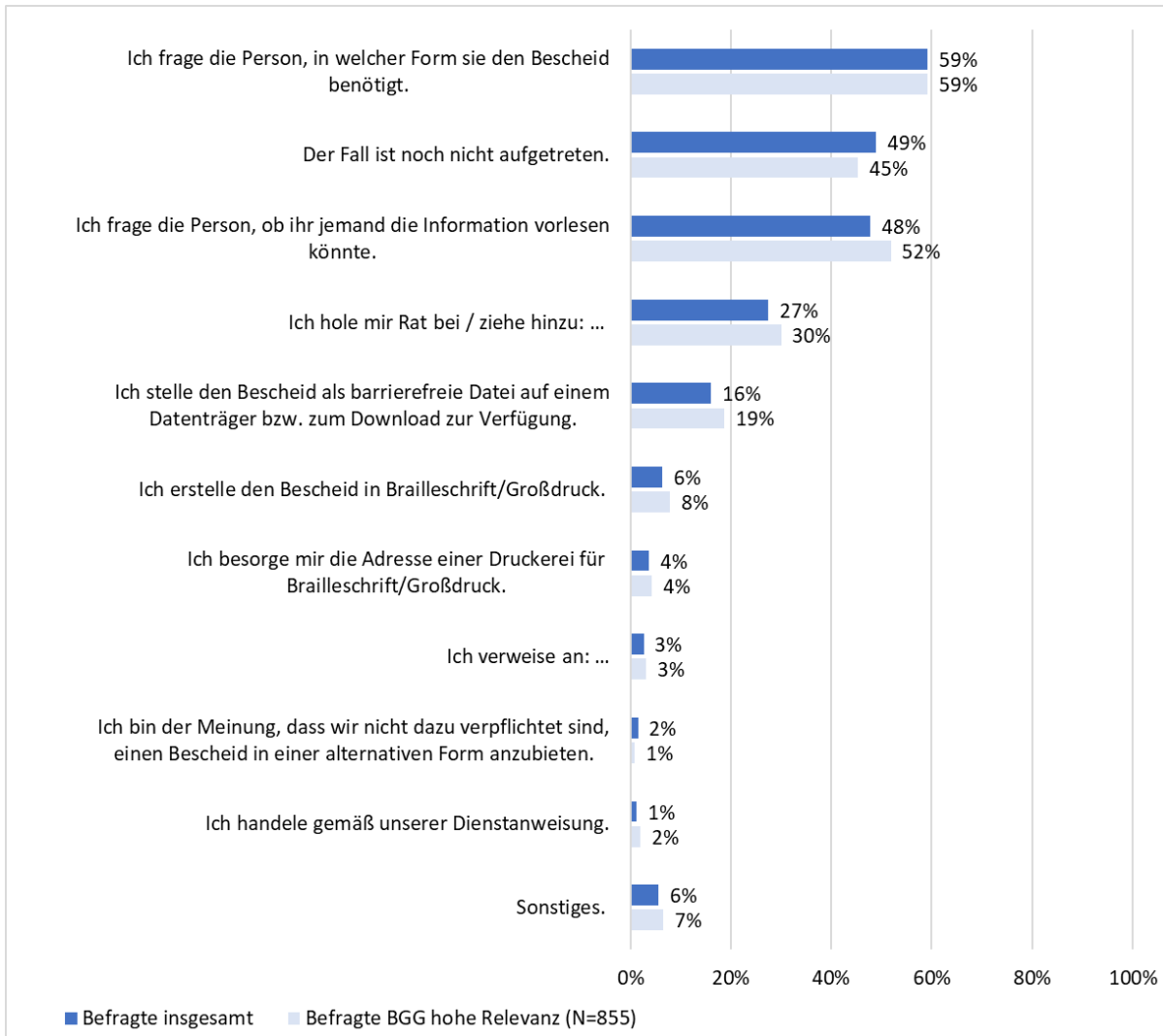
⁸³⁸ Welty et al. 2014: 198

⁸³⁹ Ebd.

⁸⁴⁰ In Zukunft ist diese Antwortoption um die Alternative einer digitalen Form zu erweitern, die mit einer an einen Computer angeschlossenen Braillezeile gelesen werden kann.

zu sein, einen Bescheid in einer alternativen Form anzubieten. Gemäß der Dienstanweisung zu handeln, berichtete nur 1% der Befragten insgesamt.

Abbildung 64: Fallbeispiel 1 zur barrierefreien Kommunikation bei Sehbehinderung (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit

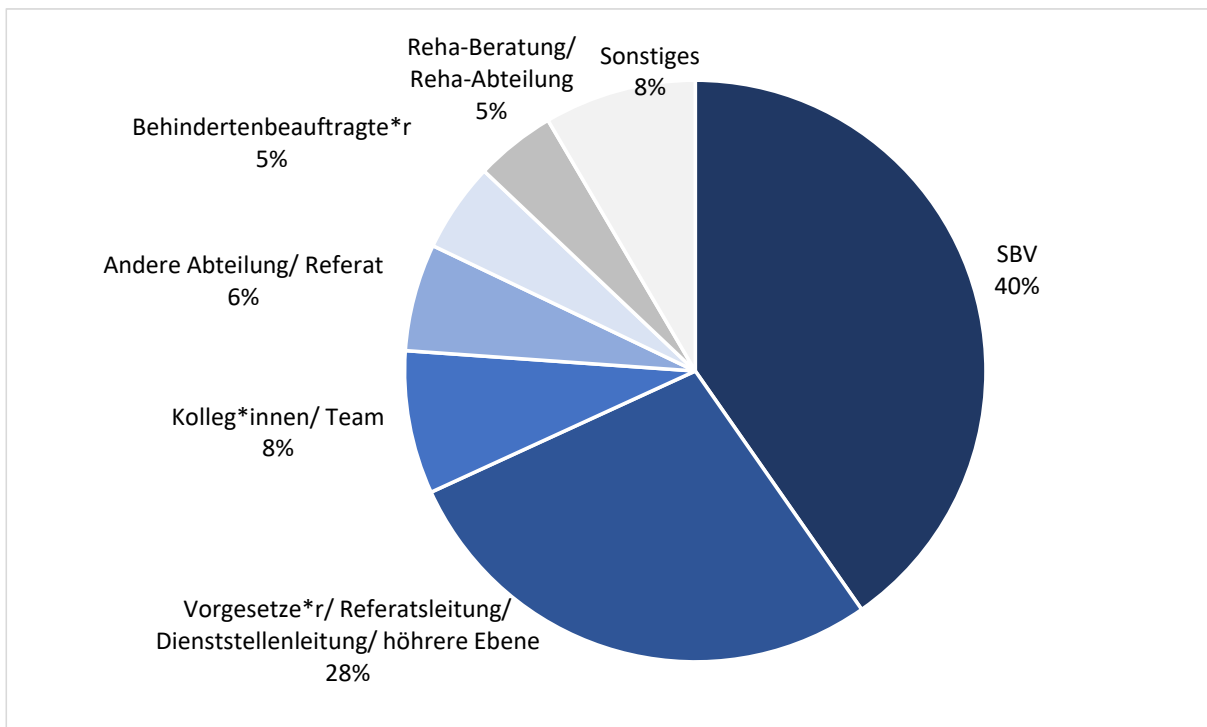


Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=855-2.249) – ISG 2022

Weiterhin hatten die Befragten die Möglichkeit, ihr Vorgehen in offenen Antwortfeldern genauer zu erläutern. Insgesamt 27% der Befragten berichteten davon, sich Rat zu holen bzw. jemanden hinzuzuziehen. In den genaueren Ausführungen dazu wurde auf Basis von 201 verwertbaren Antworten deutlich, dass insbesondere die Schwerbehindertenvertretung (40%) kontaktiert bzw. hinzugezogen wird (Abbildung 65). Weitere 28% der Befragten geben an, in diesem Fall eine Vorgesetzte bzw. einen Vorgesetzten oder die Leitungsebene hinzuzuziehen und 8% berichteten, das Kollegium hinzuzuziehen. 6% würden eine andere Abteilung zur Rate ziehen und jeweils 5% die Behindertenbeauftragte bzw. den Behindertenbeauftragten bzw. die Reha-Beratung bzw. Reha-Abteilung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 65: Fallbeispiel 1 zur barrierefreien Kommunikation bei Sehbehinderung - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=201) – ISG 2022

Eine Differenzierung danach, welche Rolle das BGG in der Arbeit der Befragten spielt, verdeutlicht, dass sich die Antworten der Befragten, bei denen das BGG für die eigene Arbeit eine sehr wichtige Rolle spielt, gegenüber den Befragten insgesamt kaum unterscheiden (Abbildung 64). Insbesondere mit Blick auf die (aus Sicht des Evaluationsteams) nicht korrekte Antwort, dass keine Verpflichtung besteht, einen Bescheid in einer alternativen Form anzubieten, zeigen sich unter Berücksichtigung der Relevanz, die das BGG für die Befragten besitzt, keine signifikanten Unterschiede.

Das zweite Fallbeispiel lautete: „Eine hörbehinderte Person erscheint allein zu einem Termin. Was tun Sie?“ In diesem Zusammenhang gab über die Hälfte der Befragten an, dass dieser Fall bisher noch nicht aufgetreten ist (Abbildung 66). Unter Befragten, die Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen haben, gaben 41% an, dass ein solcher Fall bei ihnen noch nicht eingetreten ist.

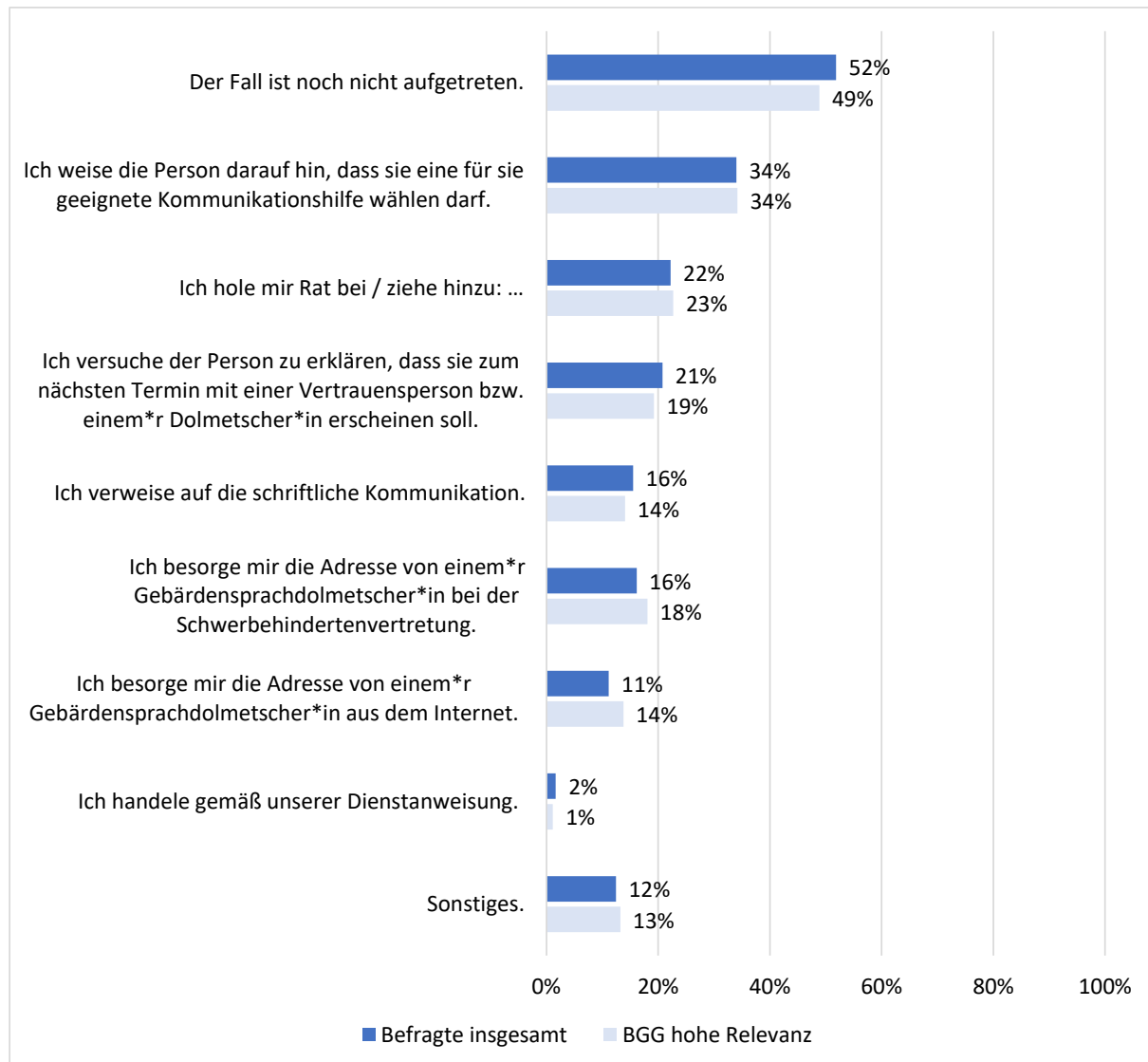
Rund ein Drittel der Befragten (34%) berichtete, dass sie die Person darauf hinweisen würden, dass sie eine für sie geeignete Kommunikationshilfe wählen darf. Dies entspricht dem Gedanken der angemessenen Vorkehrungen und ist dementsprechend als BGG-konform anzusehen. Überdies ist im Vergleich zur Evaluation 2014 eine deutliche Steigerung des Anteils derer, die diese Handlungsoption gewählt haben, zu beobachten (+12 Prozentpunkte).⁸⁴¹ Etwas mehr als jede fünfte befragte Person gab an, dass sie versuchen würde, der oder dem Betroffenen zu erklären, dass sie zum nächsten Termin mit einer Vertrauensperson oder einer Dolmetscherin bzw. einem Dolmetscher erscheinen soll. Verglichen mit den Werten von 2014 hat sich der Anteil der Befragten, die diese Handlungsmöglichkeit wählen, um acht Prozentpunkte verkleinert.⁸⁴² Auf schriftliche Kommunikation zu verweisen, gaben 16% aller Befragten an, was vor dem Hintergrund, dass es sich

⁸⁴¹ Ebd.: 157

⁸⁴² Ebd.

um eine nicht sachgerechte Umgangsweise handelt, einen recht hohen Anteil darstellt. Unter den Befragten, die berichtet haben, dass sie durch die Novellierung des BGG Veränderungen wahrgenommen haben, fällt dieser Anteil mit 10% hingegen etwas geringer aus.

Abbildung 66: Fallbeispiel 2 zur barrierefreien Kommunikation bei Hörbehinderung (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit



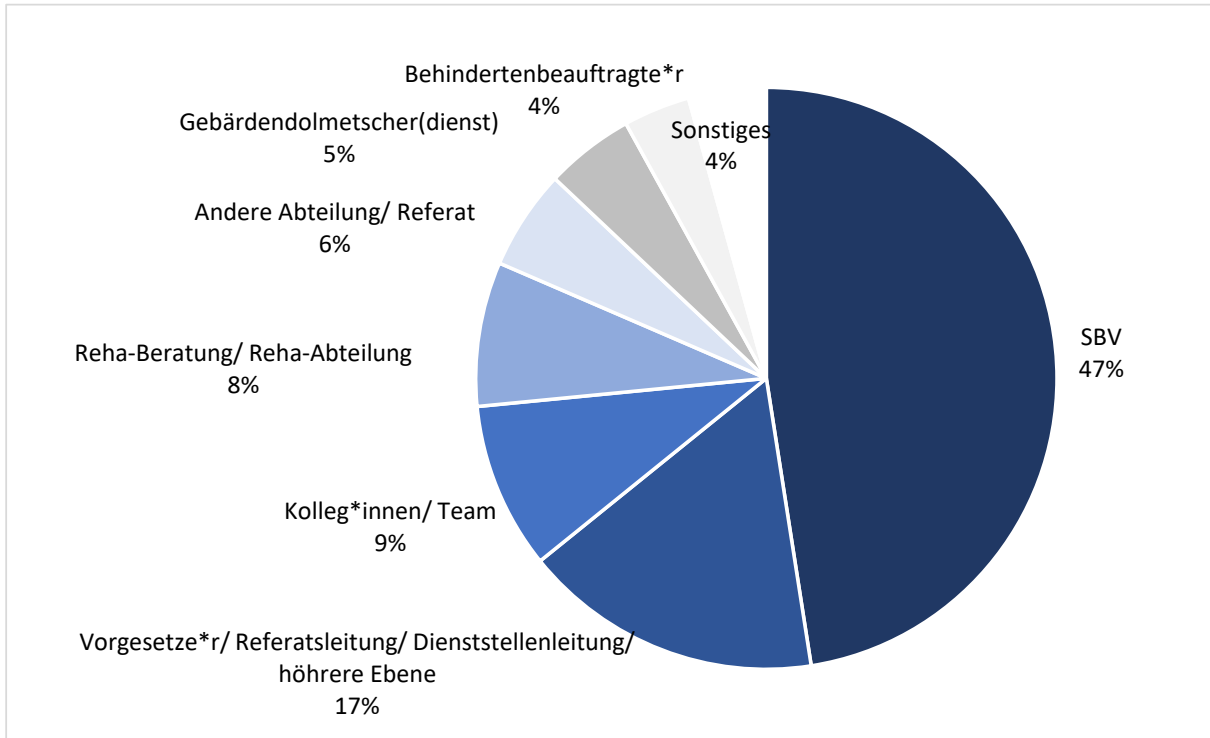
Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=2.249) – ISG 2022

16% der befragten Behördenmitarbeitenden antworteten, dass sie sich in diesem Fall die Adresse einer Gebärdensprachdolmetscherin bzw. eines Gebärdensprachdolmetschers bei der Schwerbehindertenvertretung besorgen würden, und 11% würden dazu das Internet bemühen. Nur 2% der Befragten berichteten, in einem solchen Fall gemäß einer Dienstanweisung zu handeln. Bei den offenen Antwortmöglichkeiten berichteten insgesamt 22% der Befragten davon, sich Rat zu holen bzw. jemanden hinzuzuziehen. Von den insgesamt 149 verwertbaren, offenen Antworten dazu gaben 47% an, die Schwerbehindertenvertretung hinzuzuziehen (Abbildung 67) und 17% berichteten, sich Rat bei einer bzw. einem Vorgesetzten zu holen. 9% der Befragten gaben an, die Reha-Beratung/Abteilung hinzuzuziehen und 6% ein anderes Referat bzw. eine andere Abteilung. Eine

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gebärdendolmetscherin bzw. einen Gebärdensprachdolmetscher würden 5% der Befragten hinzuziehen und 4% die Behindertenbeauftragte oder den Behindertenbeauftragten.

Abbildung 67: Fallbeispiel 2 zur barrierefreien Kommunikation bei Hörbehinderung - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=149) – ISG 2022

Auch in Bezug auf dieses Fallbeispiel zeigt sich, dass kaum Unterschiede zwischen den Antworten der Befragten, bei denen das BGG für die eigene Arbeit eine sehr wichtige Rolle spielt und den Befragten insgesamt bestehen (Abbildung 66). Auch eine gesonderte Überprüfung zeigt, dass hinsichtlich der nicht sachgerechten Antwort, auf schriftliche Kommunikation zu verweisen, keine signifikanten Unterschiede zwischen den Befragten insgesamt und den Befragten, für die das BGG relevant ist, bestehen.

In einem dritten Szenario wurde folgender Fall vorgestellt: „Eine Person mit psychischer Erkrankung erscheint allein zu einem Termin und erwähnt, dass die gesetzliche Betreuungsperson nicht mitkommen konnte. Was tun Sie?“ In diesem Fall gaben 43% der Befragten an, dass dieser Fall bisher noch nicht aufgetreten ist (Abbildung 68). Unter den Befragten, die Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen haben, gaben nur 36% an, dass dieser Fall noch nicht aufgetreten ist, und unter den Personen, denen die Änderungen zur Leichten Sprache bekannt sind, lag dieser Anteil nur bei 30%.

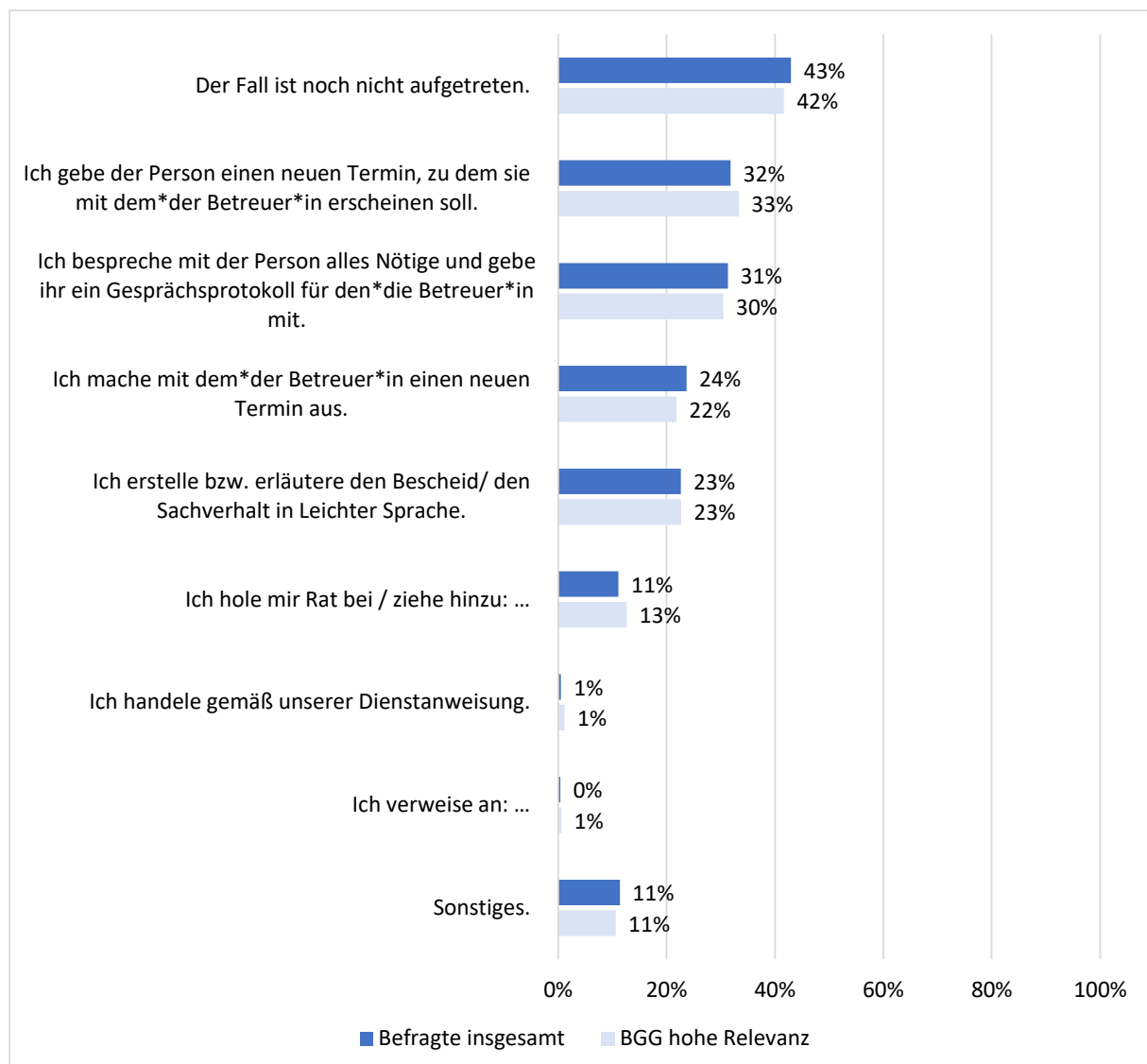
Mit 32% gaben die Befragten darüber hinaus am häufigsten an, dass sie der Person einen neuen Termin geben würden, zu dem sie mit der Betreuungsperson erscheinen soll. Dieser Anteil erscheint recht hoch und hat sich auch im Vergleich zur Evaluation 2014 nicht merklich verändert (+1 Prozentpunkt).⁸⁴³

⁸⁴³ Ebd.

Ebenfalls knapp über 30% berichteten, dass sie mit der Person alles Nötige besprechen und ihr ein Gesprächsprotokoll für die Betreuungsperson mitgeben würden. Eine inhaltlich ähnliche, wenn auch abweichend formulierte Antwortmöglichkeit wurde 2014 von 34% der Befragten gewählt.⁸⁴⁴ Insofern hat sich hier im Umgang der Behördenmitarbeitenden mit psychisch beeinträchtigten Personen keine Verbesserung gegenüber der Evaluation 2014 eingestellt.

Fast ein Viertel der Befragten gab an, mit der Betreuungsperson einen neuen Termin zu vereinbaren. Unter den Befragten, die berichtet haben, Veränderungen durch die Novellierung des BGG wahrgenommen zu haben, gaben nur 19% an, mit dem Betreuer einen neuen Termin zu vereinbaren.

Abbildung 68: Fallbeispiel 3 zur barrierefreien Kommunikation bei psychischer Beeinträchtigung (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit

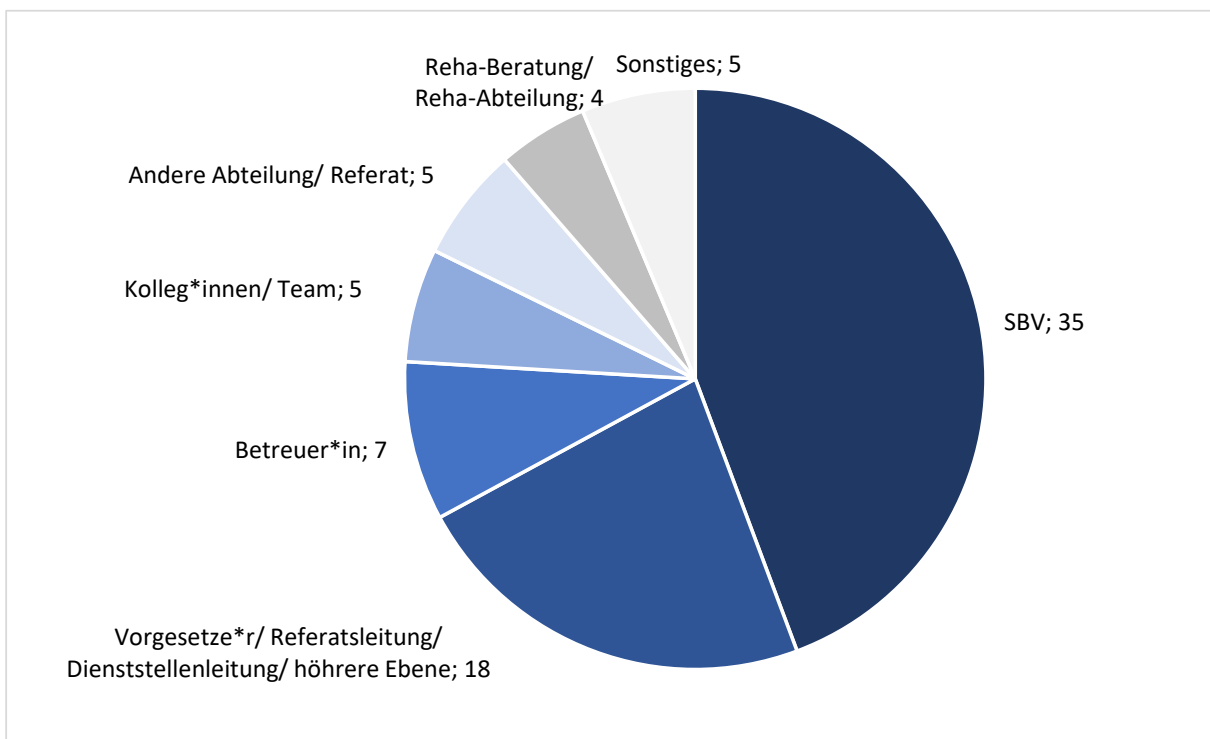


Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=2.249) – ISG 2022

⁸⁴⁴ Ebd.

Insgesamt 23% gaben hingegen an, den Bescheid in Leichter Sprache zu erstellen bzw. zu erläutern. Unter Personen, denen die Änderungen zur Leichten Sprache bekannt sind, gaben dies sogar 39% an. Lediglich 1% der Befragten berichtete, in einem solchen Fall gemäß einer Dienstanweisung zu handeln. Bei den offenen Antwortmöglichkeiten gaben insgesamt 11% der Befragten an, sich Rat zu holen bzw. jemanden hinzuzuziehen. Eine Auswertung der 79 verwertbaren offenen Angaben zu dieser Aussage zeigt, dass 35 von 79 der Befragten (44%) Schwerbehindertenvertretungen (Abbildung 68) hinzuziehen würden. Weitere 18 von 79 (23%) gaben an, dass sie die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten kontaktieren würden und sieben von 79 (9%) Befragten berichteten, dass sie versuchen würden, die Betreuungsperson um Rat zu fragen. Jeweils fünf von 79 (6%) Befragten gaben an, eine Person aus dem Kollegium oder einer anderen Abteilung um Rat zu fragen, während vier von 79 Befragten (5%) berichteten, die Reha-Beratung bzw. -Abteilung hinzuzuziehen.

Abbildung 69: Fallbeispiel 3 zur barrierefreien Kommunikation bei psychischer Beeinträchtigung - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=79) – ISG 2022

Im dritten Fallbeispiel zeigen sich ebenfalls nur geringfügige, nicht signifikante Unterschiede zwischen den Angaben der Befragten, für die das BGG bei der eigenen Arbeit eine sehr wichtige Rolle spielt und den Befragten insgesamt (Abbildung 68). Auch unter Berücksichtigung der Kenntnisse in Bezug auf Leichte Sprache und die damit verbundenen gesetzlichen Regelungen zeigen sich keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der angegebenen Handlungsoptionen. Insbesondere mit Blick auf die nicht korrekte Antwort, dass keine Verpflichtung besteht, einen Bescheid in einer alternativen Form anzubieten, zeigen sich unter Berücksichtigung der Relevanz, die das BGG für die Befragten besitzt, sowie der Kenntnisse in Bezug auf Leichte Sprache keine signifikanten Unterschiede.

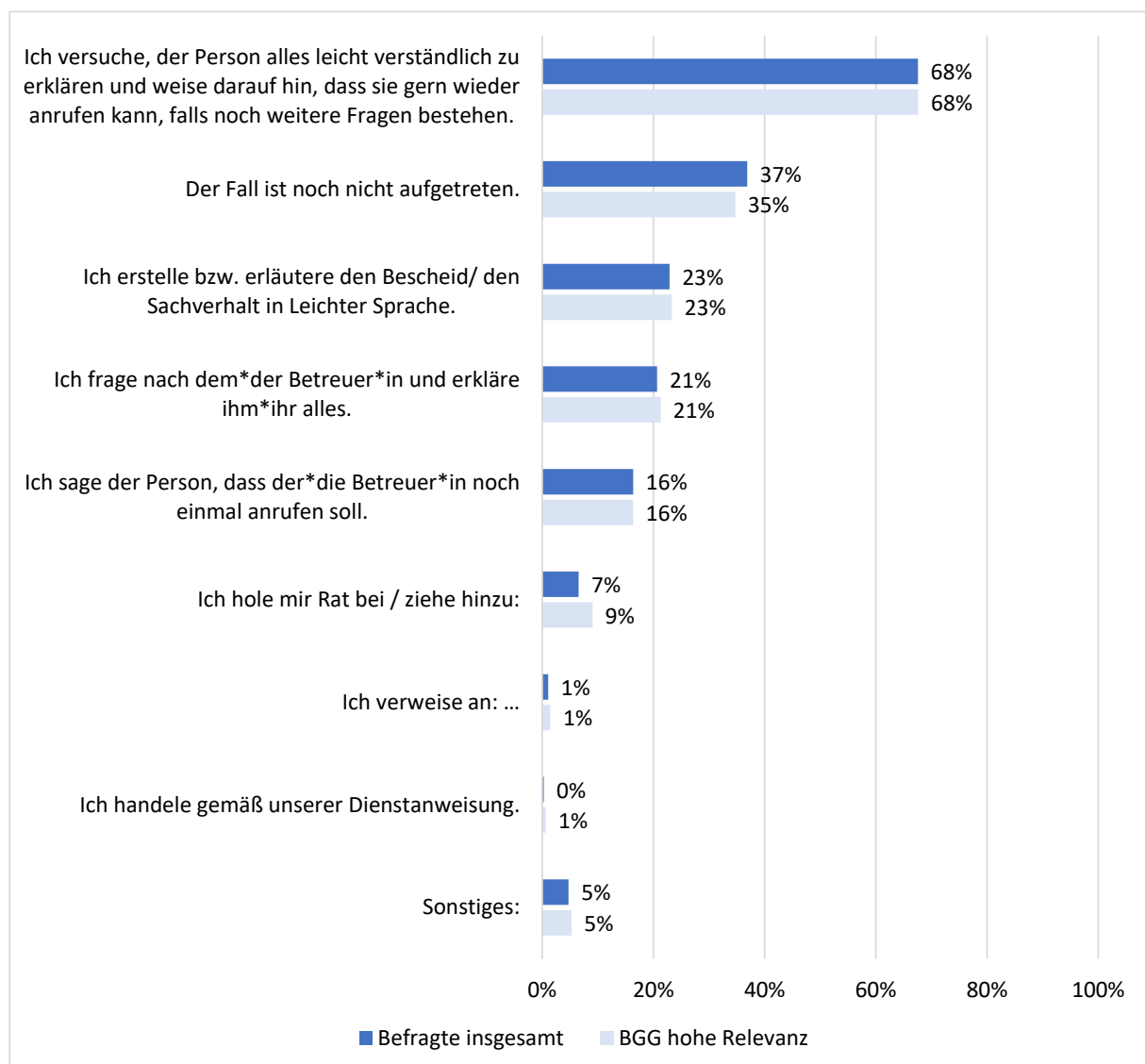
In einem vierten Fallbeispiel wurde den Befragten folgender hypothetische Fall dargestellt: „Eine Person mit einer sog. Geistigen Behinderung / mit Lernschwierigkeiten ruft an und fragt nach Informationen. Was tun Sie?“ Hierbei gaben die Befragten mit 68% am häufigsten an, dass sie versuchen würden, der Person alles leicht verständlich zu erklären und darauf hinweisen würden,

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dass die Person gern wieder anrufen kann, falls noch weitere Fragen bestehen (Abbildung 70). Unter den Befragten, die berichteten, dass sie Veränderungen in Bezug auf Leichte Sprache wahrgenommen haben, lag dieser Anteil sogar bei 79%. Der Anteil derer, die diese Antwort gewählt haben, hat sich im Vergleich zur Evaluation 2014 um 13 Prozentpunkte erhöht.⁸⁴⁵

23% der Befragten gaben an, dass sie einen Bescheid in Leichter Sprache erstellen bzw. den Sachverhalt in Leichter Sprache erläutern würden. Dieser Anteil lag unter den Befragten, die Veränderungen in Bezug auf Leichte Sprache wahrgenommen haben, sogar bei 32%.

Abbildung 70: Fallbeispiel 4 zur barrierefreien Kommunikation bei Lernschwierigkeiten (Mehrfachnennungen möglich) – nach Relevanz des BGG für die Arbeit



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=2.249) – ISG 2022

Die weniger sachgerechte Antwort, dass sie in einem solchen Fall nach der Betreuungsperson fragen, und dieser alles erklären würden, gaben knapp über 20% an. Unter den Befragten, die angegeben haben, dass ihnen Änderungen in Bezug auf Leichte Sprache bekannt sind, lag dieser Anteil hingegen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

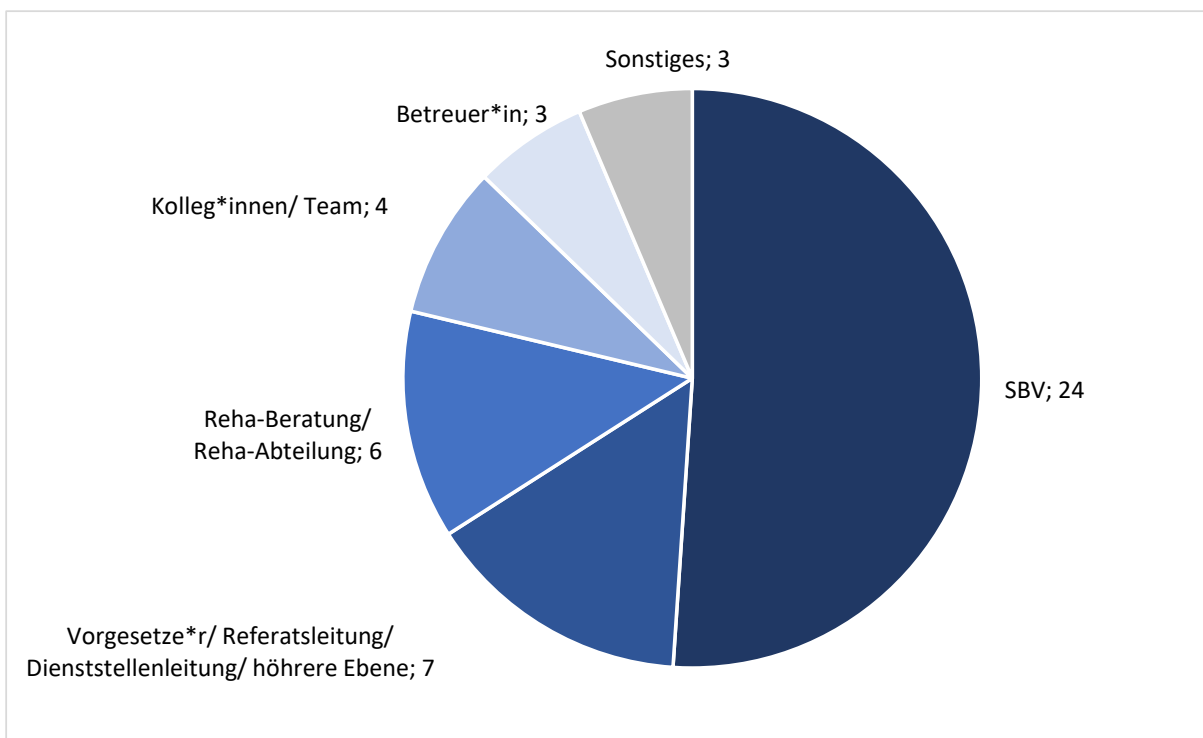
⁸⁴⁵ Ebd.: 158

nur bei 13%. In der Evaluation 2014 wurde diese Handlungsoption noch am zweithäufigsten gewählt, und zwar von einem Drittel der Befragten.⁸⁴⁶ Dies kann als ein kompetenteres Handeln von Behördenmitarbeitenden in einem solchen Szenario gewertet werden.

Weiterhin gaben 16% an, dass sie der Person sagen würden, dass die Betreuungsperson noch einmal anrufen solle. Lediglich zwei Befragte gaben an, dass sie in einem solchen Fall gemäß einer Dienstweisung handeln würden.

Insgesamt 37% der Befragten berichteten zudem, dass ein solcher Fall bisher noch nicht aufgetreten sei. Dieser Anteil lag unter den Befragten, die angegeben haben, dass sie Veränderungen in Bezug auf Leichte Sprache wahrgenommen haben bei nur 25%. In den offenen Antwortmöglichkeiten gaben 7% der Befragten an, sich Rat zu holen bzw. jemanden hinzuzuziehen. Eine Auswertung der 47 verwertbaren Ausführungen zeigt, dass auch in diesem Fall insbesondere die Schwerbehindertenvertretung (24 von 47 Befragten) kontaktiert bzw. hinzugezogen wird. Weitere sieben von 47 Befragten geben an, die Reha-Beratung bzw. -Abteilung hinzuzuziehen und vier von 47 Befragten jemand aus dem Kollegium. Die Betreuungsperson würden drei von 47 Befragten in einem solchen Fall um Rat fragen.

Abbildung 71: Fallbeispiel 4 zur barrierefreien Kommunikation bei Lernschwierigkeiten - offene Nennungen zu "Ich hole mir Rat/ ziehe hinzu..."



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=47) – ISG 2022

Mit Blick auf die Differenzierungen danach, welche Rolle das BGG für die Arbeit der Befragten spielt und welche Kenntnisse die Befragten in Bezug auf Leichte Sprache haben, zeigen sich auch bei den Antworten im vierten Fallbeispiel keine signifikanten Unterschiede (Abbildung 70).

⁸⁴⁶ Ebd.

In Bezug auf das Vorgehen nach Dienstanweisungen zeichneten sich bei keinem der vier Fallbeispiele wesentliche Unterschiede zwischen den Befragten ab, die angegeben haben, dass in ihrer Behörde eine Dienstanweisung bzw. Vereinbarungen /allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit existieren und denen, die dies verneinten. Damit entsprechen die Ergebnisse der aktuellen Untersuchungen denen der Evaluation 2014.⁸⁴⁷

Auch in Bezug auf den Behinderungsbegriff zeigen sich keine signifikanten Zusammenhänge zwischen dem Umgang mit Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Fallbeispielen und einem neuen bzw. konservativen Behinderungsbegriff.

Mit Blick auf die Ergebnisse der Evaluation 2014 scheint sich in drei der vier Fälle eine wahrnehmbare der Umgang der Behördenmitarbeitenden mit Menschen mit Behinderungen verbessert zu haben. In den Szenarien, in denen angemessene Vorkehrungen für Sinnesbeeinträchtigte oder Personen mit Lernschwierigkeiten zu treffen waren, hat jeweils ein höherer Anteil an Befragten die BGG-konforme Handlungsoption gewählt als in der Evaluation 2014. Lediglich in Bezug auf das Szenario, in dem es gilt, angemessene Vorkehrungen für eine psychisch beeinträchtigte Person zu treffen, hat sich der Umgang der Behördenarbeitenden gegenüber 2014 nicht verbessert. Diese Ergebnisse deuten auf eine höhere Sensibilisierung der Behördenmitarbeitenden für Barrierefreiheit und inklusive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie auf eine gewachsene Kompetenz in diesen Bereichen hin, verdeutlichen allerdings auch, dass auch hier weiterer Aufklärungs- und Optimierungsbedarf, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit psychischen Beeinträchtigungen, besteht.

Kapitelzusammenfassung:

In den Befragungen der Menschen mit Behinderungen, der SBV und der Behördenmitarbeitenden wurde ermittelt, welche Formen barrierefreier Kommunikation nach Auffassung der Befragten in welcher Häufigkeit Verwendung in Behörden finden. Dies wurde unterschiedlich beantwortet, wobei Behördenmitarbeitende barrierefreie Kommunikationsformen weniger nutzen als die anderen beiden Gruppen. Von Menschen mit Behinderungen werden die meisten barrierefreien Kommunikationsmittel am häufigsten verwendet. Generell scheinen Screen-Reader und Leichte Sprache die am meisten genutzten barrierefreien Kommunikationsmittel in Behörden darzustellen, gefolgt von Audio-Dateien und Großdruck. Lormen, lautsprachbegleitende Gebärden sowie Schriftdolmetschung werden hingegen kaum eingesetzt bzw. sind oft nicht verfügbar, was aufgrund der hierfür notwendigen Fachkräfte wenig überrascht. Obwohl Menschen mit Hörbeeinträchtigung das Recht auf eine Übersetzung in Gebärdensprache haben, gaben 45% der befragten Betroffenen an, dass diese in den von ihnen kontaktierten staatlichen Stellen nie zum Einsatz kommen oder nicht verfügbar sind. Verwunderlich ist zudem, dass Großdruck trotz des geringen Aufwands im Vergleich zu anderen barrierefreien Kommunikationsmitteln laut 15% der Behördenmitarbeitenden in der eigenen Abteilung nicht verfügbar ist.

Im Rahmen der Behördenbefragung wurden Fallvignetten als besonderes Instrument innerhalb der empirischen Erhebung integriert, wobei fiktive, aber realitätsnahe Szenarien hinsichtlich Barrieren für Menschen mit Behinderungen aufgezeigt wurden, für die verschiedene Reaktionsmöglichkeiten angeboten wurden. Dabei stellte sich heraus, dass die Mehrheit (60%) der Behördenmitarbeitenden eine sehbehinderte Person, die ihren Bescheid nicht lesen kann, fragen würde, in welcher Form sie den Bescheid benötigt. Dass eine hörbehinderte Person allein zu einem Termin erscheint, ist laut 52% der Befragten noch nicht vorgekommen. 34% der Behördenmitarbeitenden würden diese Person

⁸⁴⁷ Ebd.: 162 f.

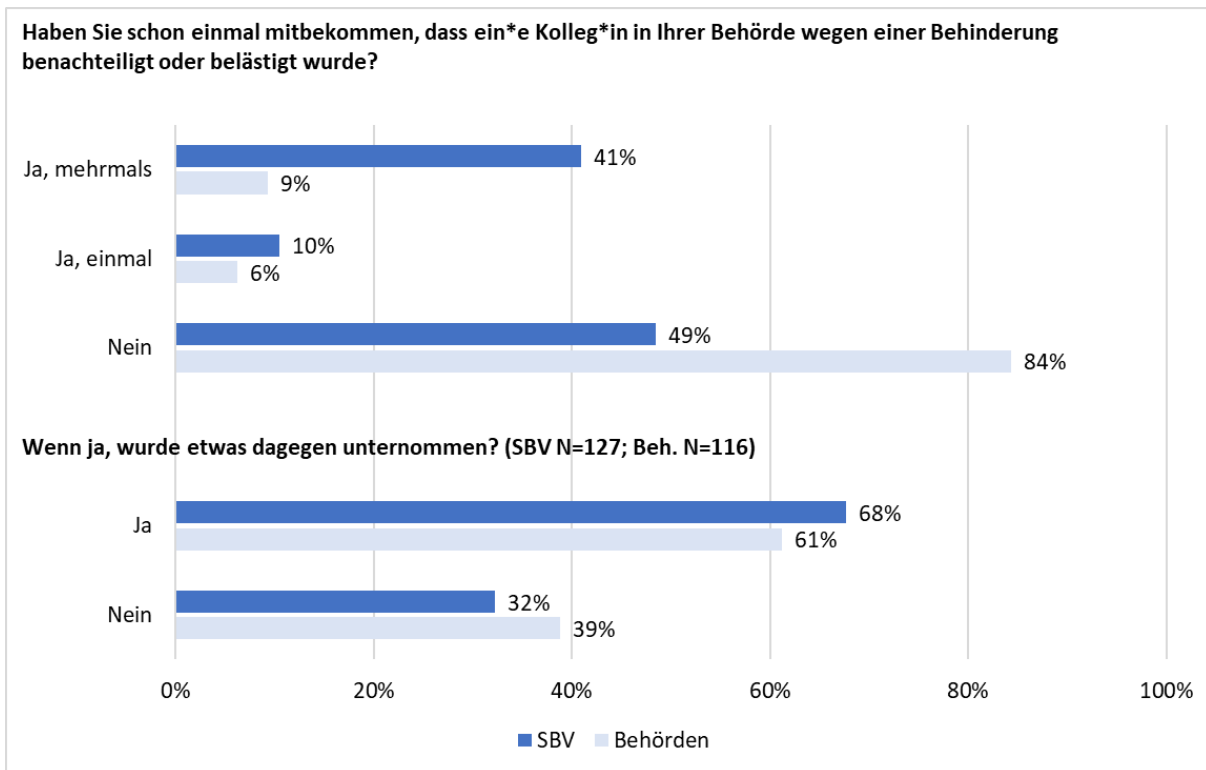
darauf hinweisen, dass sie eine für sie geeignete Kommunikationshilfe wählen darf. Auch der Fall, dass eine Person mit psychischer Beeinträchtigung ohne Betreuungsperson zu einem Termin erscheint, ist laut Befragung in den meisten Fällen (43%) noch nicht vorgekommen. Je knapp ein Drittel der Befragten würde der betroffenen Person einen neuen Termin geben oder das Gespräch ohne Betreuungsperson abhalten und der bzw. dem Betroffenen ein Gesprächsprotokoll für die Betreuungsperson mitgeben. Wenn eine Person mit geistiger Beeinträchtigung in der Behörde anruft und nach Informationen fragt, würden mehr als zwei Drittel der Befragten (68%) versuchen, dem oder der Anrufenden alles leicht verständlich zu erklären und ihn bzw. sie im Bedarfsfall zu einem erneuten Anruf auffordern. Den Sachverhalt in Leichter Sprache erläutern würden hingegen 23%. Unter denjenigen Befragten, die angaben, in der jeweiligen Situation den Rat bei einer anderen Stelle zu suchen, würde in allen vier hypothetischen Fällen die Mehrheit die SBV hinzuziehen, jeweils gefolgt von Vorgesetzten, Referatsleitungen oder Mitarbeitenden höherer Ebenen.

3.6 Herstellung von Diskriminierungsfreiheit

3.6.1 Benachteiligungen und Belästigungen von Menschen mit Behinderungen

Im Rahmen der Befragung der Rechtschutzvertretungen wurde gefragt, ob sich an die Teilnehmenden schon einmal Verbandsmitglieder wegen mangelnder Barrierefreiheit oder Benachteiligungen gewendet haben, was 39 von 94 Befragten (42%) bestätigten diesen Umstand (ja, mehrmals: 19/ 94 [20%]; ja, ein- bis zweimal: 20/ 94 [21%]; nein: 55/ 94 [59%]). Hierbei fällt auf, dass Personen, denen das BGG bekannt ist, häufiger mit Beschwerden hinsichtlich mangelnder Barrierefreiheit oder Benachteiligung konfrontiert werden. Dieser Zusammenhang ist statistisch signifikant auf dem 0,1%-Niveau. Ob sich Betroffene mit solchen Anliegen häufiger an „BGG-Expertinnen und -Experten“ wenden oder ob die Rechtschutzvertreterinnen und -vertreter sich infolge der Entgegennahme eines solchen Anliegens stärker mit dem BGG auseinandersetzen, kann auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht ermittelt werden. Allerdings besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Entgegennahme einer derartigen Beschwerde und einer Argumentation auf Grundlage des BGG. Die SBV und die Behördenmitarbeitenden wurden gefragt, ob sie schon einmal mitbekommen haben, dass eine Kollegin oder ein Kollege in der Behörde wegen einer Behinderung benachteiligt oder belästigt wurde. Hierbei gaben über 50% der Befragten der SBV an, dass sie eine solche Benachteiligung oder Belästigung in ihrer Behörde mindestens einmal mitbekommen haben, darunter berichteten 41%, dass sie dies sogar mehrmals mitbekommen haben (Abbildung 72). Weniger als die Hälfte der Befragten der SBV gaben hingegen an, dass sie dies noch nicht mitbekommen haben. Dieser Anteil lag hingegen bei den Behördenmitarbeitenden bei 84%, während lediglich 16% von ihnen angaben, eine Benachteiligung oder Belästigung von Menschen mit Behinderungen in ihrer Behörde mindestens einmal mitbekommen zu haben. Darunter gaben 9% an, dies mehrmals mitbekommen zu haben. Weiterhin wurde erfragt, ob in diesen Fällen etwas dagegen unternommen wurde, was 68% der Befragten der SBV und 61% der Behördenmitarbeitenden bestätigten.

Abbildung 72: Benachteiligung oder Belästigung von Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen



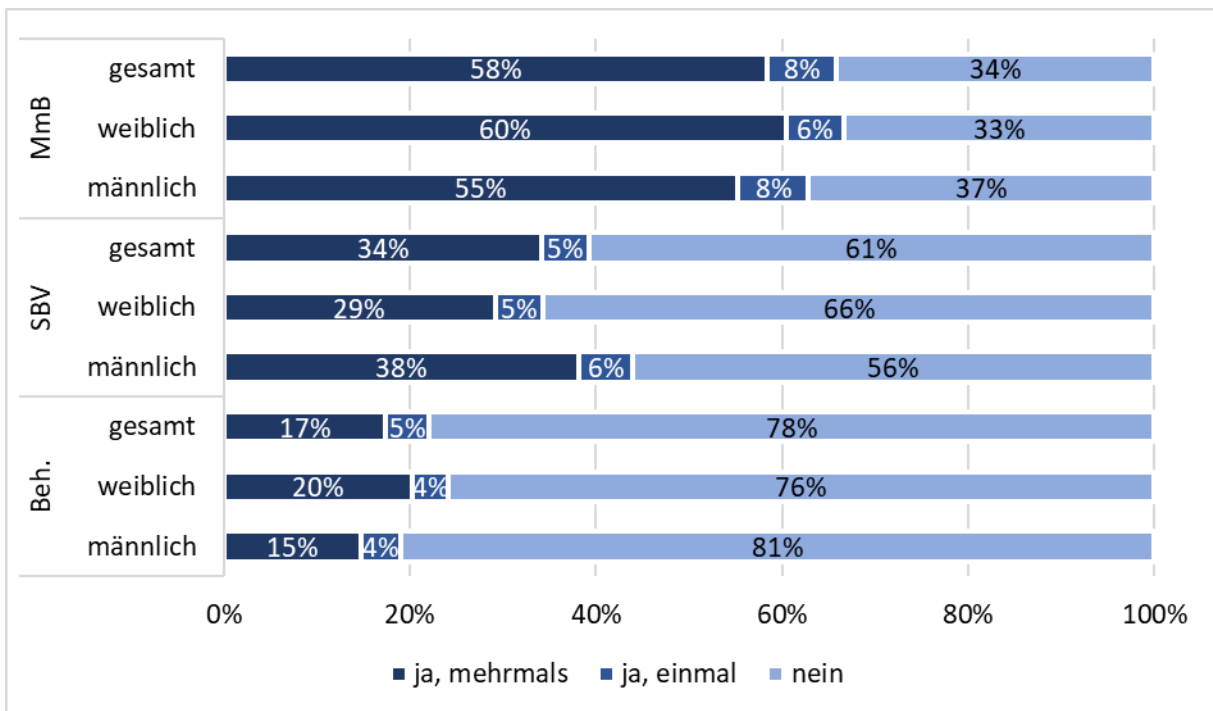
Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=305) und Behörden (N=1.130) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die über die Verbände kontaktierten Menschen mit Behinderungen wurden gefragt, ob sie schon einmal wegen ihrer Behinderung benachteiligt oder belästigt wurden. In den Befragungen der SBV sowie der Behörden wurde die folgende Frage gestellt: „Falls Sie selbst eine Behinderung haben: Wurden Sie schon einmal wegen Ihrer Behinderung benachteiligt oder belästigt?“ Insgesamt gaben fast 60% der über die Verbände kontaktierten Menschen mit Behinderungen an, schon mehrmals wegen ihrer Behinderung benachteiligt oder belästigt worden zu sein. Unter den Befragten der SBV lag dieser Anteil bei 34% und unter den Behördenmitarbeitenden bei nur 17%. Von einer einmaligen Benachteiligung oder Belästigung berichteten 8% der Menschen mit Behinderungen und jeweils 5% der Befragten der SBV und der Behördenmitarbeitenden.

Unter Berücksichtigung des Geschlechts der Befragten zeigt sich, dass Frauen unter den befragten Menschen mit Behinderungen sowie den Behördenmitarbeitenden häufiger von Benachteiligungen oder Belästigungen betroffen sind. Unter den Befragten der SBV gaben hingegen die männlichen Befragten mit 38% häufiger an, von Benachteiligungen und Belästigungen betroffen zu sein (Abbildung 73).

Unter den befragten Menschen mit Behinderungen zeigt sich mit Blick auf das Alter außerdem, dass der Anteil der Menschen, die auf Grund einer Behinderung mehrmals oder einmal benachteiligt oder belästigt wurden, unter den jüngeren Befragten deutlich höher ausfällt. So ist der Anteil unter den unter 40-jährigen mit 82% am höchsten. Unter den 40- bis 54-jährigen liegt der Anteil bei 70%, unter den 55- bis 64-jährigen bei 65% und unter den Personen ab 65 Jahre bei 55%.

Abbildung 73: Erfahrungen von Benachteiligung oder Belästigung nach Geschlecht

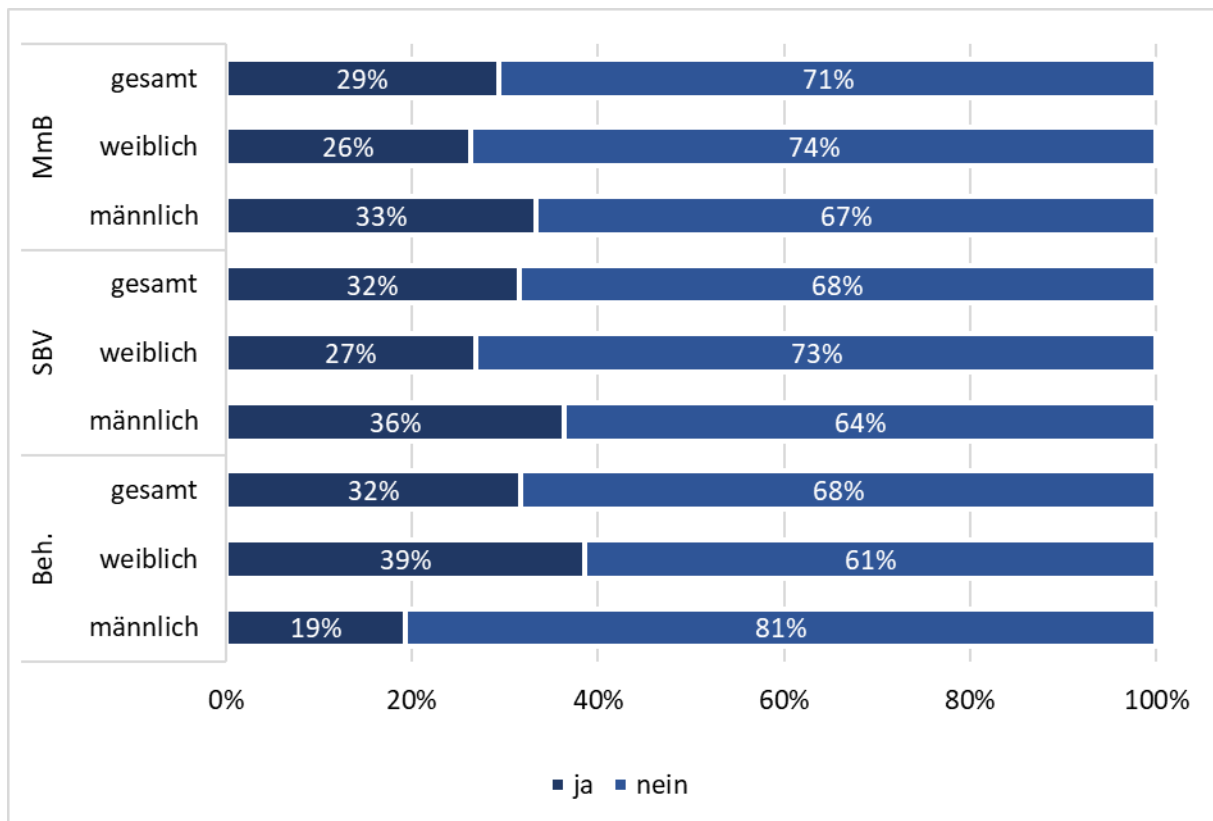


Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=279), Schwerbehindertenvertretungen (N=237) und Behörden (N=626) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die Frage, ob dagegen etwas unternommen wurde, bestätigten nur 29% der befragten Menschen mit Behinderungen sowie jeweils 32% der Befragten der SBV und Behördenmitarbeitenden. Mit Blick auf das Geschlecht zeigt sich dabei, dass die männlichen Befragten der Befragung von Menschen mit Behinderungen sowie der SBV häufiger als die weiblich Befragten davon berichteten, dass im Falle von Belästigungen oder Benachteiligungen auf Grund der Behinderung etwas dagegen unternommen wurde. Unter den befragten Behördenmitarbeitenden gaben hingegen die weiblichen Befragten zu einem deutlich größeren Anteil an, dass in diesen Fällen etwas dagegen unternommen wurde (Abbildung 74).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 74: Maßnahmen gegen Benachteiligung oder Belästigung nach Geschlecht



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=143), Schwerbehindertenvertretungen (N=73) und Behörden (N=101) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Unter den vielfältigen stichwortartigen Berichten, die hierzu gegeben wurden, lassen sich (mindestens) die folgenden Typen von Diskriminierung unterscheiden:

- Berufliche Entwicklung: Bestimmte Arbeitsleistungen werden den Betroffenen wegen ihrer Behinderung nicht zugetraut, oft werden sie in Bewerbungsverfahren nicht berücksichtigt.
- Mobbing seitens der Mitarbeiterschaft: Kolleginnen bzw. Kollegen machen sich über eine Behinderung lustig oder äußern sich abfällig (z. B. bei Ataxie/ schwankendem Gang Unterstellung von Trunkenheit); bei nicht sichtbaren (z. B. psychischen) Beeinträchtigungen wird Simulation unterstellt.
- Nicht intendierte Benachteiligung: Es wird Verständnis für eine limitierte Leistungsfähigkeit gezeigt, die tatsächlich weniger limitiert ist.
- Versagung von Unterstützung: Die Erwartung, dass Hilfsmittel oder unterstützende Technologien bereitgestellt werden, wird als zu anspruchsvoll bezeichnet.
- Versagung von Unterstützung bei Behördenangelegenheiten: Fehlendes Bemühen, auf die Behinderung einzugehen; Vorwurf, ohne Begleitperson zu erscheinen.

3.6.2 Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund

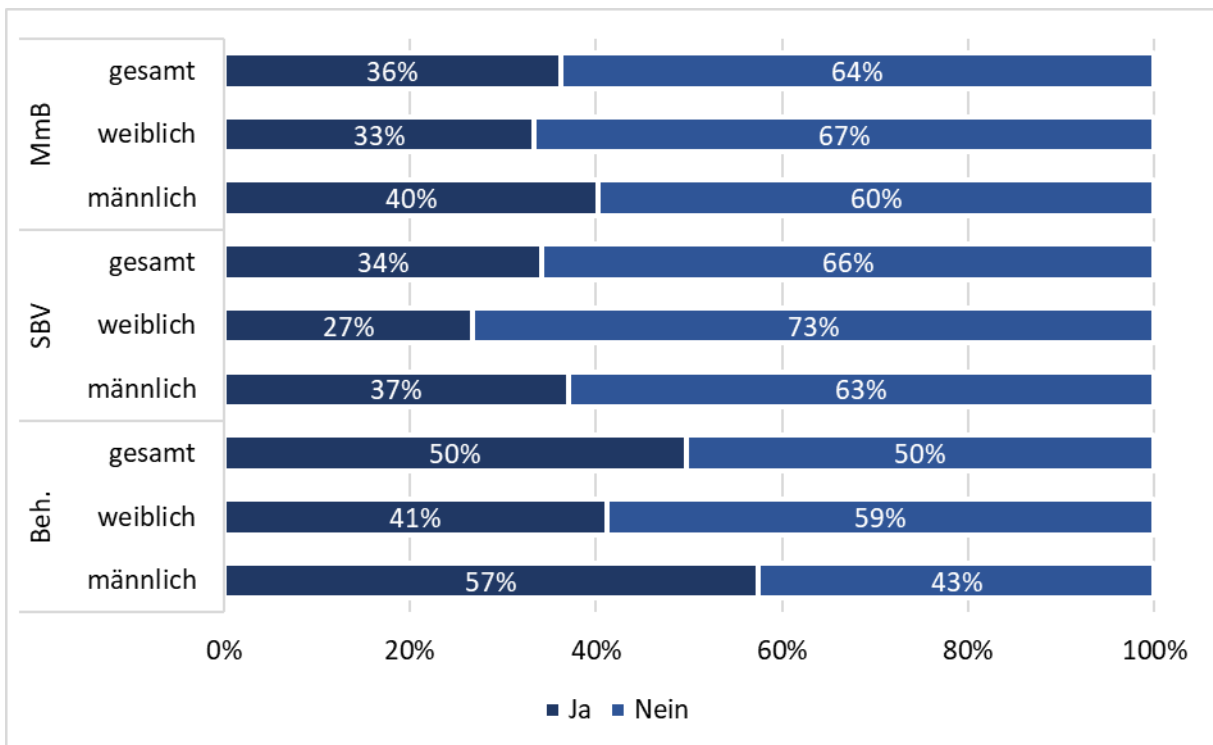
In allen drei Befragungen wurde nach Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen gefragt, wobei bei der Befragung von Menschen mit Behinderungen auf den jeweiligen Verband, bei den Befragten der SBV auf die Dienststelle und bei den Behördenmitarbeitenden auf die jeweilige Behörde Bezug genommen wurde. Von den Menschen mit Behinderungen gaben 36% an, dass es

solche Maßnahmen in ihrem Verband gibt, 34% der Befragten der SBV gaben an, dass es solche Maßnahmen in ihrer Dienststelle gibt, und die Hälfte der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass es in ihrer Behörde Maßnahmen zu Förderung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen gibt.

Unter Berücksichtigung des Geschlechts der Befragten zeigt sich, dass in allen drei Befragungen unter den männlichen Befragten ein größerer Anteil davon berichtete, dass ihnen Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen bekannt sind, als unter den weiblichen Befragten. So gaben unter den befragten Menschen mit Behinderungen 33% der Frauen und 40% der Männer an, solche Maßnahmen zu kennen. Unter den Befragten der SBV berichteten 27% der Frauen und 37% der Männer von solchen Maßnahmen und unter den Behördenmitarbeitenden 41% der weiblichen und 57% der männlichen Befragten (Abbildung 75).

Auf die Frage, um welche Maßnahmen es sich dabei handelt, nannte sowohl unter den männlichen Befragten als auch unter den weiblichen Befragten mehr als die Hälfte die Arbeit der „Gleichstellungsbeauftragten“ als Maßnahme. Weiterhin gaben sowohl unter den weiblichen als auch unter den männlichen Befragten über 20% die Bevorzugung bei gleicher Eignung im Rahmen von Einstellungen oder Beförderungen an, auf die Frage nach besonderen Maßnahmen zur Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen.

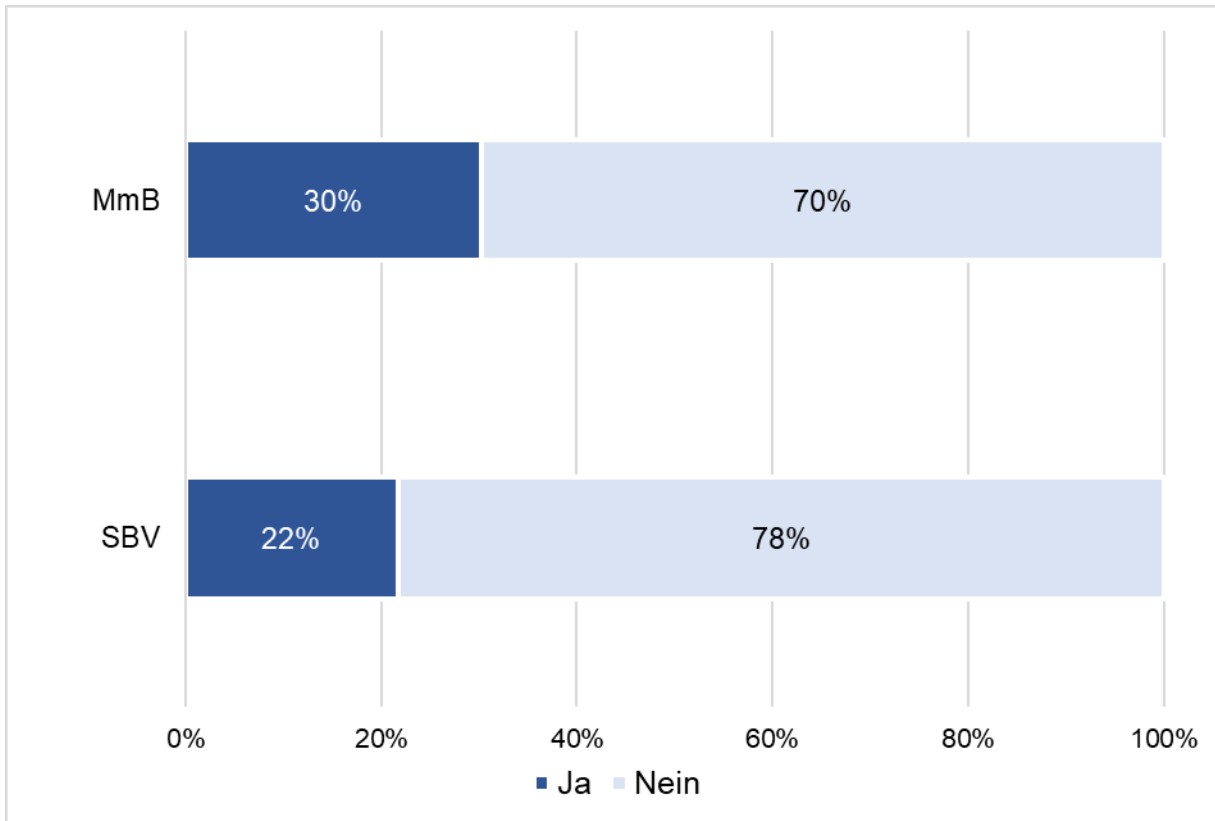
Abbildung 75: Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen nach Geschlecht



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=149), Schwerbehindertenvertretungen (N=240) und Behörden (N=453) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Im Rahmen der Befragung der Menschen mit Behinderungen und der SBV⁸⁴⁸ wurde zudem erfragt, ob Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderungen bekannt sind. Von den befragten Menschen mit Behinderungen gaben 30% an, dass ihnen solche Maßnahmen bekannt sind, unter den Befragten der SBV bejahten dies nur 22%. Hierbei zeigten sich hinsichtlich des Geschlechts der Befragten jedoch nahezu keine Unterschiede.

Abbildung 76: Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=122) und Schwerbehindertenvertretungen (N=235) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Kapitelzusammenfassung:

Die Rechtschutzvertretungen wurden gefragt, ob sich schon einmal Verbandsmitglieder wegen mangelnder Barrierefreiheit oder Benachteiligungen an sie gewendet haben, was 42% bejahten. Mehr als die Hälfte der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter gaben überdies an, dass sie schon einmal mitbekommen haben, dass eine Kollegin oder ein Kollege in der Behörde wegen einer Behinderung benachteiligt oder belästigt wurde. Unter den Behördenmitarbeitenden bestätigten lediglich 15% derartige Vorfälle. In beiden Befragungen gab die Mehrheit allerdings an, dass in solchen Fällen etwas gegen die Benachteiligung bzw. Belästigung der Kolleginnen und Kollegen unternommen wurde (SBV: 68%; Behörden: 61%).

⁸⁴⁸ Diese Frage war auch im Konzept der Behördenbefragung vorgesehen, jedoch liegen auf Grund eines technischen Fehlers dazu keine Angaben vor.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Benachteiligungen und Belästigungen aufgrund der eigenen Behinderung haben laut Befragungsdaten knapp zwei Drittel (66%) der über die Verbände kontaktierten Menschen mit Behinderungen bereits mindestens einmal erfahren. Unter den Befragten der SBV lag dieser Anteil bei 39% derjenigen Personen, die selbst eine Behinderung haben, und unter den Behördenmitarbeitenden mit Behinderung bei 22%. In allen drei Gruppen sind dabei Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu beobachten, wobei die SBV die einzige Gruppe ist, in der der Anteil an Männern, die bereits eine Benachteiligung aufgrund ihrer Behinderung erfahren haben, zehn Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen liegt. Zugleich werden solche Erfahrungen eher von jüngeren als von älteren Befragten berichtet. In den anderen beiden Gruppen ist der Anteil der Frauen mit Benachteiligungserfahrung höher. Dass gegen ihre eigene Benachteiligung bzw. Belästigung etwas unternommen wurde, bestätigten 29% der befragten Menschen mit Behinderungen sowie jeweils 32% der Befragten der SBV und Behördenmitarbeitenden. Hier zeigt sich ein auffälliger, kaum erklärbarer Unterschied: Wenn Benachteiligung oder Belästigung bei anderen wahrgenommen wird, so wird in den meisten Fällen etwas dagegen unternommen, bei selbst erfahrener Benachteiligung oder Belästigung aber nicht.

Weiterhin wurden die Befragten nach Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen gefragt. Das Vorhandensein entsprechender Maßnahmen bejahten 36% der Menschen mit Behinderungen für ihren Verband, 34% der SBV bestätigten solche Maßnahmen für ihre Dienststelle und 50% für die eigene Behörde. In allen drei Befragungsgruppen lag der Anteil der Männer, der das Vorhandensein solcher Maßnahmen bejahte, deutlich höher als der Anteil der Frauen. Dies kann so verstanden werden, dass diejenigen, die von solchen Maßnahmen betroffen wären, hier noch deutlich mehr Handlungsbedarf sehen.

3.7 Lösungsansätze

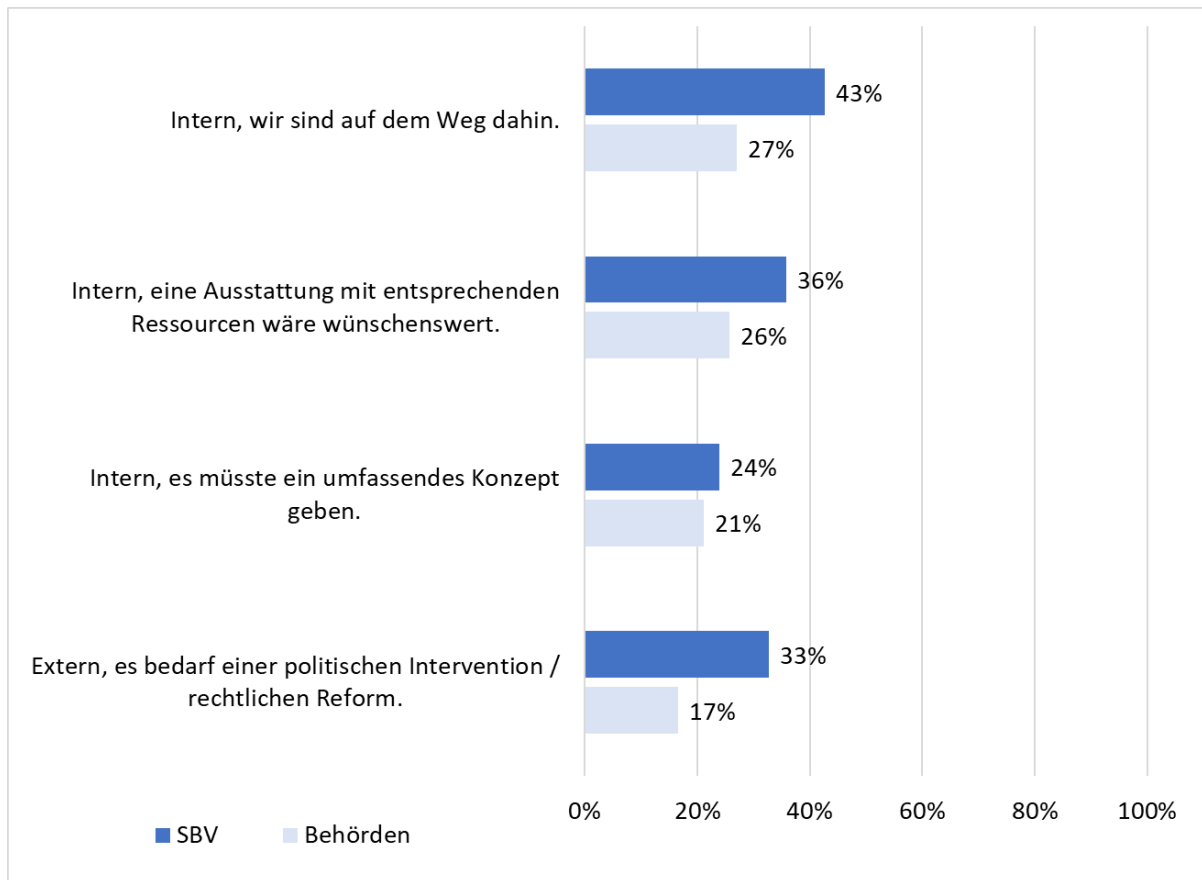
3.7.1 Externe oder interne Lösungsansätze zur Verbesserung der Barrierefreiheit

Die Befragten der SBV und die Behördenmitarbeitenden wurden gefragt, ob sich mögliche Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit eher intern oder extern lösen lassen. Dass es interner Lösungsansätze bedarf und man sich auf dem Weg dahin befinde, gaben 43% der Befragten der SBV und 27% der Behördenmitarbeitenden an (Abbildung 77). 36% der Befragten der SBV und 26% der Behördenmitarbeitenden gaben zudem an, dass diese Schwierigkeiten durch eine Ausstattung mit entsprechenden Ressourcen intern gelöst werden sollen. In der Evaluation 2014 lag der Wert auf einem ähnlichen Niveau (23%).⁸⁴⁹ Weiterhin gaben 24% der Befragten der SBV und 21% der Behördenmitarbeitenden an, dass diese intern anhand eines umfassenden Konzepts gelöst werden sollen. Dieser Wert stellt eine Steigerung zu den 15% in der Evaluation 2014 dar.⁸⁵⁰ Insgesamt 33% der Befragten der SBV und 17% der Behördenmitarbeitenden gaben überdies an, dass die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit extern gelöst werden müssen und es dabei politischer Interventionen bzw. rechtlicher Reformen bedarf. Diese Werte scheinen angesichts des Vergleichs mit der Evaluation 2014 (13%) recht hoch.

⁸⁴⁹ Welty et al. 2014: 226

⁸⁵⁰ Ebd.

Abbildung 77: Lösungsansätze (intern/ extern) zur Herstellung von Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=446) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Anschließend wurde gefragt, auf welcher Ebene sich die Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit nach Auffassung der Befragten der SBV und Behördenmitarbeitenden intern und extern lösen lassen (Abbildung 78). In Bezug auf die internen Ebenen gaben 71% der Befragten der SBV und 59% der Behördenmitarbeitenden an, dass diese auf Ebene der Behördenleitung gelöst werden müssen. Jeweils rund 55% der Befragten der SBV und Behördenmitarbeitenden sind der Auffassung, dass diese Schwierigkeiten intern durch die obere Führungsebene gelöst werden müssen. Dies waren auch 2014 die beiden von den Befragten am stärksten favorisierten Stellen für die Problemlösung.⁸⁵¹ Jeweils rund 35% der Befragten der SBV und der Behördenmitarbeitenden sehen die Verantwortung bei der mittleren Führungsebene.

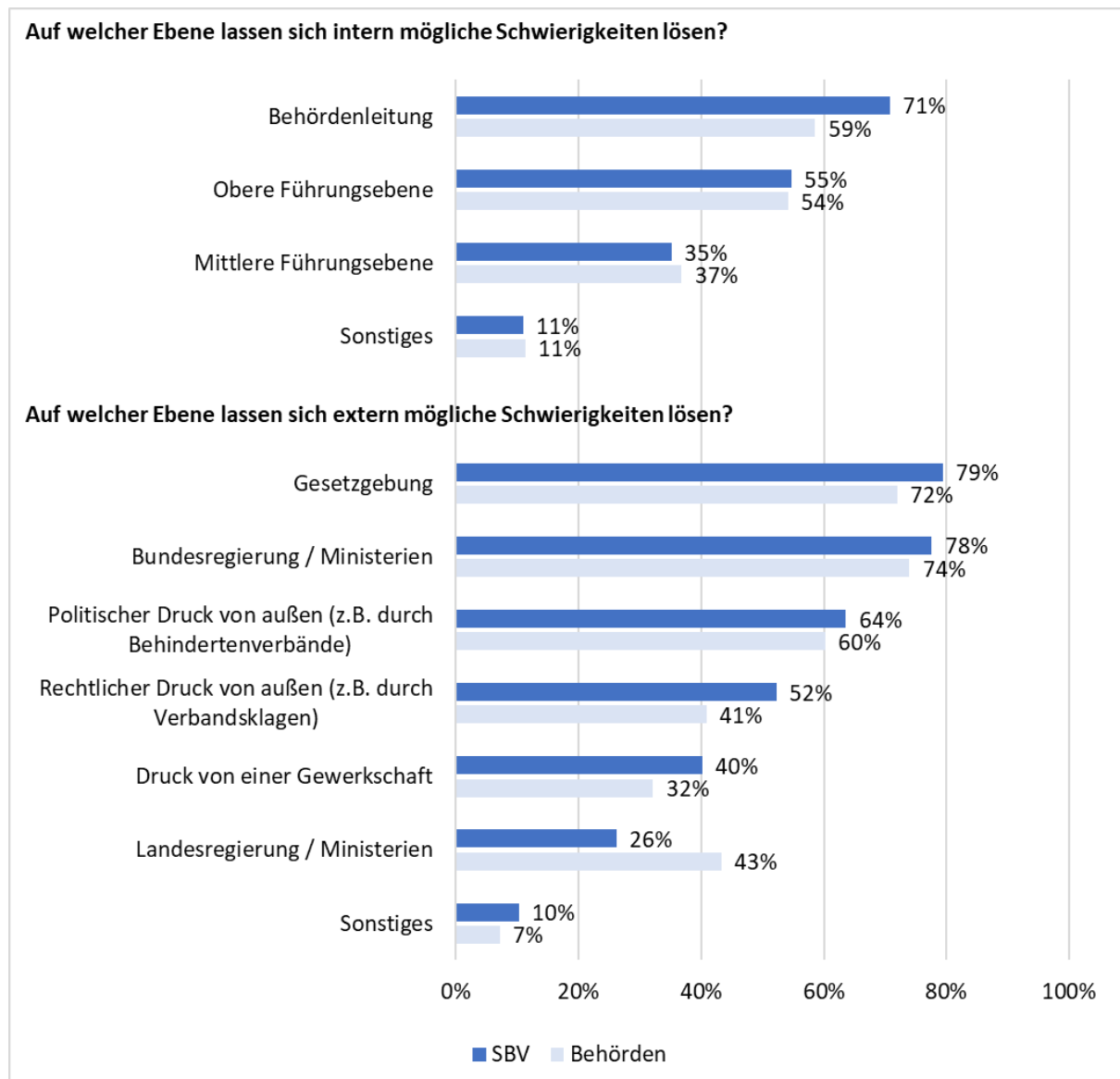
In Bezug auf die Frage, auf welcher Ebene sich die Schwierigkeiten extern lösen lassen, gaben fast 80% der Befragten der SBV und 72% der Befragten der Behörden an, dass dies durch die Gesetzgebung erfolgen muss. Die Bundesregierung bzw. die Ministerien sehen rund 80% der Befragten der SBV und 74% der Behördenmitarbeitenden als die richtige Ebene an. Hierbei ist anzumerken, dass bei der Evaluation 2014 ebenfalls rund 80% der Befragten auf die Frage, wen sie für die Umsetzung des BGG für zuständig ansehen, die Bundesregierung nannten.⁸⁵² 64% der Befragten gaben in der aktuellen Befragung weiterhin an, dass sie die SBV als geeignete Ebene ansehen (2014:

⁸⁵¹ Welte et al. 2014: 227

⁸⁵² Ebd.: 179

60%). 60% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass politischer Druck von außen, z. B. durch Behindertenverbände, eine geeignete Ebene ist, um den Schwierigkeiten zu begegnen. Rechtlicher Druck von außen, z. B. in Form von Verbandsklagen, sehen rund die Hälfte der Befragten der SBV und über 40% der Behördenmitarbeitenden als geeigneten Weg an. 40% der Befragten der SBV und 32% der Behördenmitarbeitenden sind der Auffassung, dass Druck von einer Gewerkschaft geeignet wäre, um den Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit zu begegnen, und 26% der Befragten der SBV sowie 43% der Behördenmitarbeitenden sehen in der Landesregierung und den entsprechenden Ministerien die geeignete Ebene, um zur Lösung von Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit beizutragen.

Abbildung 78: Interne und externe Ebene zur Lösung von Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=446) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die Einschätzung der Befragten insgesamt in Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen und Vorgehensweisen, die zur Lösung der Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit

beitragen können, unterscheidet sich nicht signifikant von der Einschätzung der Befragten, die angegeben haben, dass das BGG für die eigene Arbeit eine wichtige Rolle spielt.

3.7.2 Relevante Anlaufstellen zur Verbesserung der Barrierefreiheit

In allen drei Befragungen wurden die Befragten um eine Einschätzung dazu gebeten, wie stark unterschiedliche Stellen zur Herstellung von Barrierefreiheit (in der Behörde) beitragen können, was auf einer fünfstufigen Skala von (1) sehr stark bis (5) gar nicht eingeschätzt werden konnte (Abbildung 79). In Bezug auf die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit gaben jeweils rund die Hälfte der Befragten der drei Befragungen an, dass diese sehr oder eher stark zur Herstellung von Barrierefreiheit beitragen kann. Differenziert danach, welche Relevanz das BGG für die Befragten besitzt, zeigt sich für die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit, dass unter den befragten Menschen mit Behinderungen der Anteil derer, die annehmen, dass die Fachstelle sehr oder eher stark zu einer Verbesserung beitragen kann, unter den Befragten, die das BGG sehr gut kennen, mit 45% kleiner ausfällt. Unter den Befragten der SBV und der Behörden ist der Anteil derer, die der Fachstelle einen sehr starken Einfluss zusprechen, unter denen, für deren Tätigkeit das BGG eine wichtige Rolle spielt, hingegen größer als unter den Befragten insgesamt.

Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit selbst berichtete im Interview über ihre umfangreiche Unterstützungstätigkeit für andere Bundesbehörden. Den größten Raum nehmen aus ihrer Sicht Beratungen nach § 12 BGG und der BITV 2.0 ein. Viele Anfragen stehen derzeit im Kontext der Erstellung barrierefreier Dokumente. Für alle obersten Behörden wurde zum Beispiel eine Schulung angeboten, welche sich der Umsetzung der Website-Richtlinie ins BGG widmete, die auch von vielen Mitarbeitenden in Anspruch genommen wurde.

Zu Beginn seien auch Schwerbehindertenvertretungen besonders häufig an die Fachstelle herantreten, wenn die jeweilige Hausleitung Regelungen zur Barrierefreiheit nicht umsetzen wollte. Anfragende Stelle muss nach dem Gesetzeswortlaut aber der Träger der öffentlichen Gewalt bzw. die Hausleitung selbst sein, sodass die Fachstelle in diesen Fällen nicht aktiv werden konnte.

In Zukunft sieht man weiteren Beratungsbedarf, da sich digitale Kommunikation und Barrierefreiheit immer weiter fortentwickelten. In der Gesundheitsversorgung, der Kultur oder auch dem Tourismus gebe es noch viele Bearbeitungslücken. Im Interview wird es als wünschenswert bezeichnet, wenn diese Themen strukturiert durch den Gesetzgeber aufgearbeitet würden. Es sei auch zu erwarten, dass die Akteure, die das BFSG umsetzen müssen, also insbesondere Anbieter des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie von Bankdienstleistungen, in Zukunft einen erhöhten Beratungsbedarf haben; hierfür seien bereits Veranstaltungen durch die Fachstelle Barrierefreiheit geplant.

Rund 50% der Menschen mit Behinderungen, 43% der Befragten der SBV und 57% der Behördenmitarbeitenden gaben an, dass die bzw. der Bundesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen sehr oder eher stark zur Verbesserung der Barrierefreiheit beitragen kann. Bei den befragten Menschen mit Behinderungen ist dieser Anteil unter den Personen, die das BGG gut kennen, mit 47% etwas geringer. Unter den Befragten der SBV und der Behörden wird der bzw. dem Bundesbeauftragten von denen, für deren Tätigkeit das BGG wichtig ist, mit 50% bzw. 60% von einem größeren Anteil ein starker Einfluss zugesprochen.

Der Bundesbeauftragte selbst äußert im Interview die Einschätzung, dass es in den Behörden noch unterschiedlich bekannt und bewusst sei, dass eine Einbeziehung des Bundesbeauftragten eine rechtliche Verpflichtung sei. Das Bewusstsein der Ressorts sei allerdings deutlich gestiegen, der Behindertenbeauftragte werde daher deutlich häufiger beteiligt als zuvor. Ziele einer Novellierung des BGG könnten die frühzeitige Beteiligung des Bundesbeauftragten sowie eine Kompetenzerweiterung

sein, wie sie im Brandenburgischen Landesgleichstellungsgesetz formuliert seien.⁸⁵³ Dazu gehöre auch die Charakterisierung der Tätigkeit als ressortübergreifend und weisungsfrei.

Zu den Verbänden, Selbstvertretungen und Wohlfahrtsverbänden bestehen seiner Einschätzung nach gute Kooperationen, auch auf Arbeitsebene, regelmäßig fanden Gespräche mit den Verbänden und mit dem DIMR statt.

In der Schlichtungsstelle des BGG sahen 39% der Menschen mit Behinderungen, 27% der Befragten der SBV und 37% der Behördenmitarbeitenden eine Anlaufstelle, die sehr oder eher stark zur Verbesserung der Barrierefreiheit beitragen kann. Diese Anteile sind jeweils höher unter denjenigen, für die das BGG wichtig für die eigene Arbeit ist (MmB: 47%, SBV: 33%, Behörden: 33%).

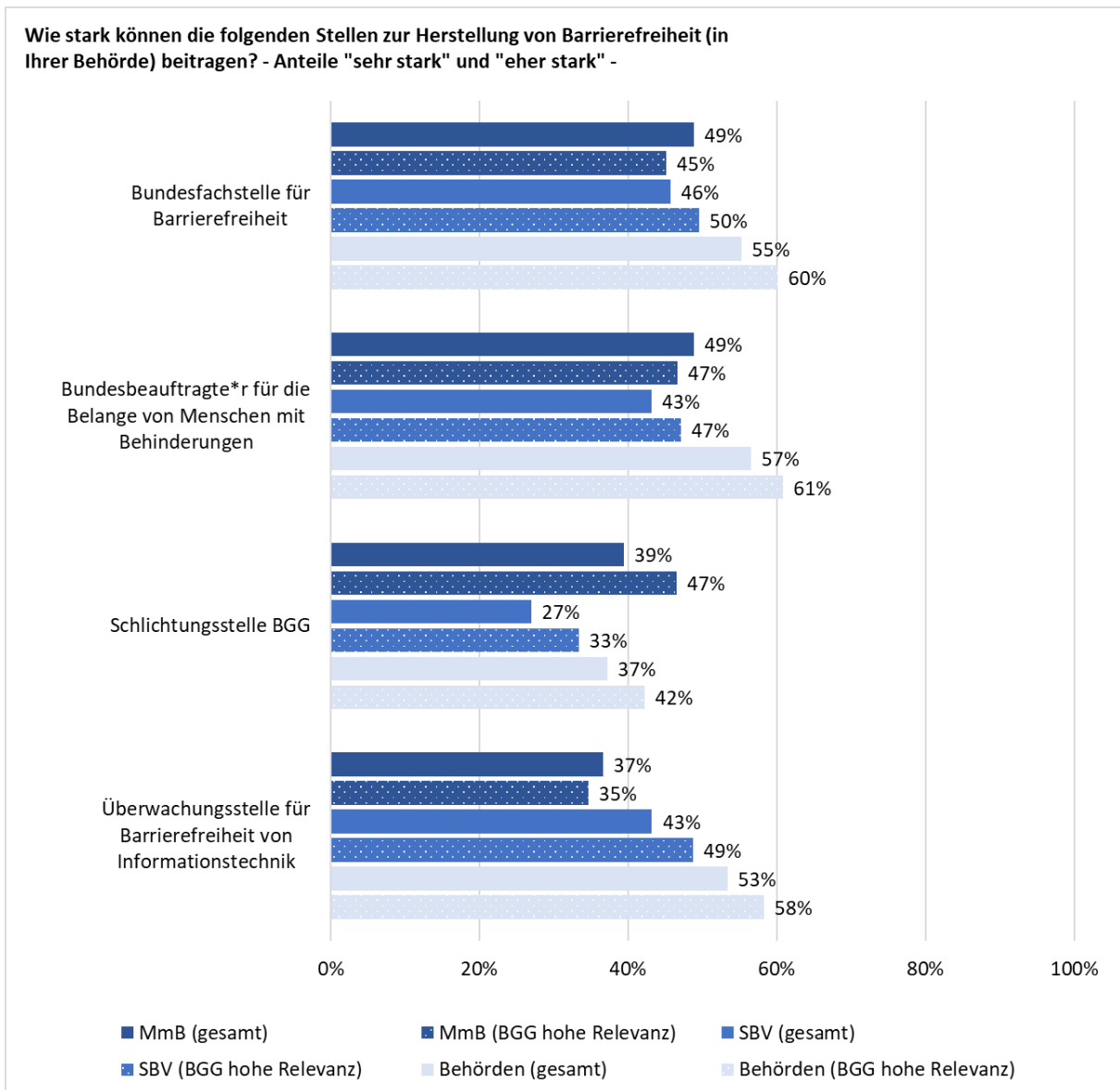
Die Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik gaben 37% der Menschen mit Behinderungen, 43% der Befragten der SBV und 53% der Behördenmitarbeitenden als eine Anlaufstelle an, die sehr oder eher stark dazu beitragen kann, die Barrierefreiheit zu verbessern. Differenziert danach, wie vertraut die Befragten mit dem BGG sind, zeigt sich, dass unter den Menschen mit Behinderungen, die das BGG gut kennen, der Anteil mit 35% geringer ausfällt. Unter den Befragten der SBV und der Behörden spricht mit 49% bzw. 58% hingegen unter den Befragten, für deren Tätigkeit das BGG wichtig ist, ein größerer Anteil der Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik einen sehr starken Einfluss bei der Verbesserung der Barrierefreiheit zu.

Im Rahmen der Befragung von Menschen mit Behinderung wurde diesbezüglich auch eine Einschätzung zu der bzw. dem Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen abgefragt. Hier gaben 51% an, dass diese sehr oder eher stark dazu beitragen können, die Barrierefreiheit zu verbessern. Bei Beschäftigten von Bundesbehörden ist davon auszugehen, dass sie keinen Kontakt zu Landesbeauftragten haben.

Auch umgekehrt können die Landesbeauftragten wenig zum BGG und zur Barrierefreiheit von Bundesbehörden sagen, wie aus den Interviews deutlich wird. Sie konzentrieren sich auf die Arbeit auf Landesebene und erhalten diesbezüglich auch Hinweise auf Barrieren. Mit dem Bundesbeauftragten sind sie vernetzt und haben regelmäßigen Kontakt. Das BGG wirkt sich auf ihre Arbeit aber nicht unmittelbar aus, sondern als Referenzdokument für die entsprechende Landesgesetzgebung.

⁸⁵³ Gesetz des Landes Brandenburg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz - BbgBGG), hier: §§ 13 und 14.

Abbildung 79: Relevante Anlaufstellen zur Verbesserung der Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich) nach Relevanz des BGG für die eigene Tätigkeit



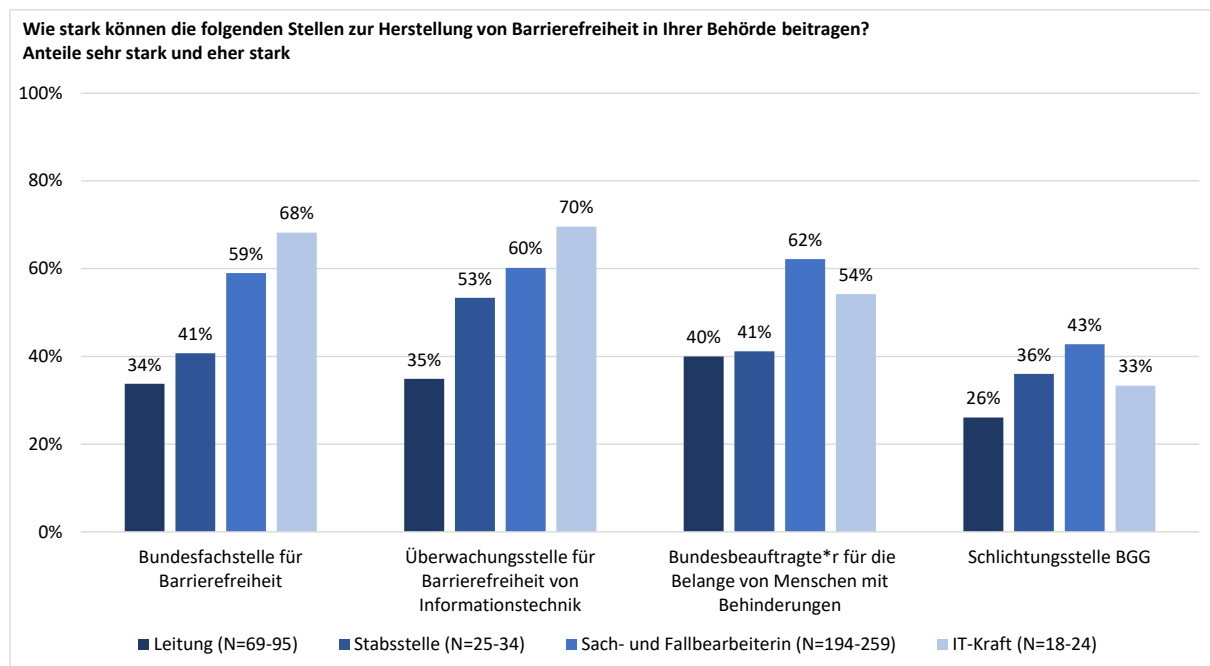
Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=591), Schwerbehindertenvertretungen (N=446) und Behörden (N=2.249) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Für die Behördenbefragung zeigt sich differenziert nach der Position der Befragten, dass die Befragten auf Leitungsebene den verschiedenen Anlaufstellen den geringsten und die Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter sowie IT-Fachkräfte den stärksten Einfluss zusprechen (Abbildung 80).⁸⁵⁴ Der Bundeschfachstelle für Barrierefreiheit sprachen nur 34% der Leitungspersonen (27 von 80 Befragten) einen (sehr) starken Einfluss zu, unter den Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeitern lag der Anteil hingegen bei 59% und unter den IT-Fachkräften bei 68% (15 von 22 Befragten). Der Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik sprachen nur 35% der Leitungspersonen (12 von 86 Befragten) und hingegen 60% der Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeitern sowie 70% der IT-Fachkräfte (16 von 23 Befragten) einen (sehr) starken Einfluss zu.

⁸⁵⁴ Auch hier werden die absoluten sowie die Prozentzahlen genannt bei den Merkmalen, bei denen die Fallzahl (N) unter 100 liegt.

Dass die bzw. der Bundesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen (sehr) stark zur Herstellung von Barrierefreiheit in der Behörde beitragen können gaben weiterhin 40% der Leitungspersonen (38 von 95 Befragten) und 62% der Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter sowie 54% der IT-Fachkräfte (13 von 24 Befragten) an. Der Schlichtungsstelle des BGG sprachen 26% der Leitungspersonen (18 von 69) und 43% der Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter sowie 33% der IT-Fachkräfte (6 von 18 Befragten) einen (sehr) starken Einfluss zu. Die Zustimmungswerte der Befragten, die angaben, bei der Stabsstelle zu arbeiten, lagen jeweils im mittleren Bereich. Für die Befragung der SBV bringt eine solche Differenzierung aufgrund zu niedriger Fallzahlen keine weiteren Erkenntnisse.

Abbildung 80: Relevante Anlaufstellen zur Verbesserung der Barrierefreiheit (Mehrfachantworten möglich) nach Position



Quelle: Behördenbefragung (N=18-259) zur Evaluation des BGG – ISG 2022.

3.7.3 Kooperationen zur Umsetzung des BGG

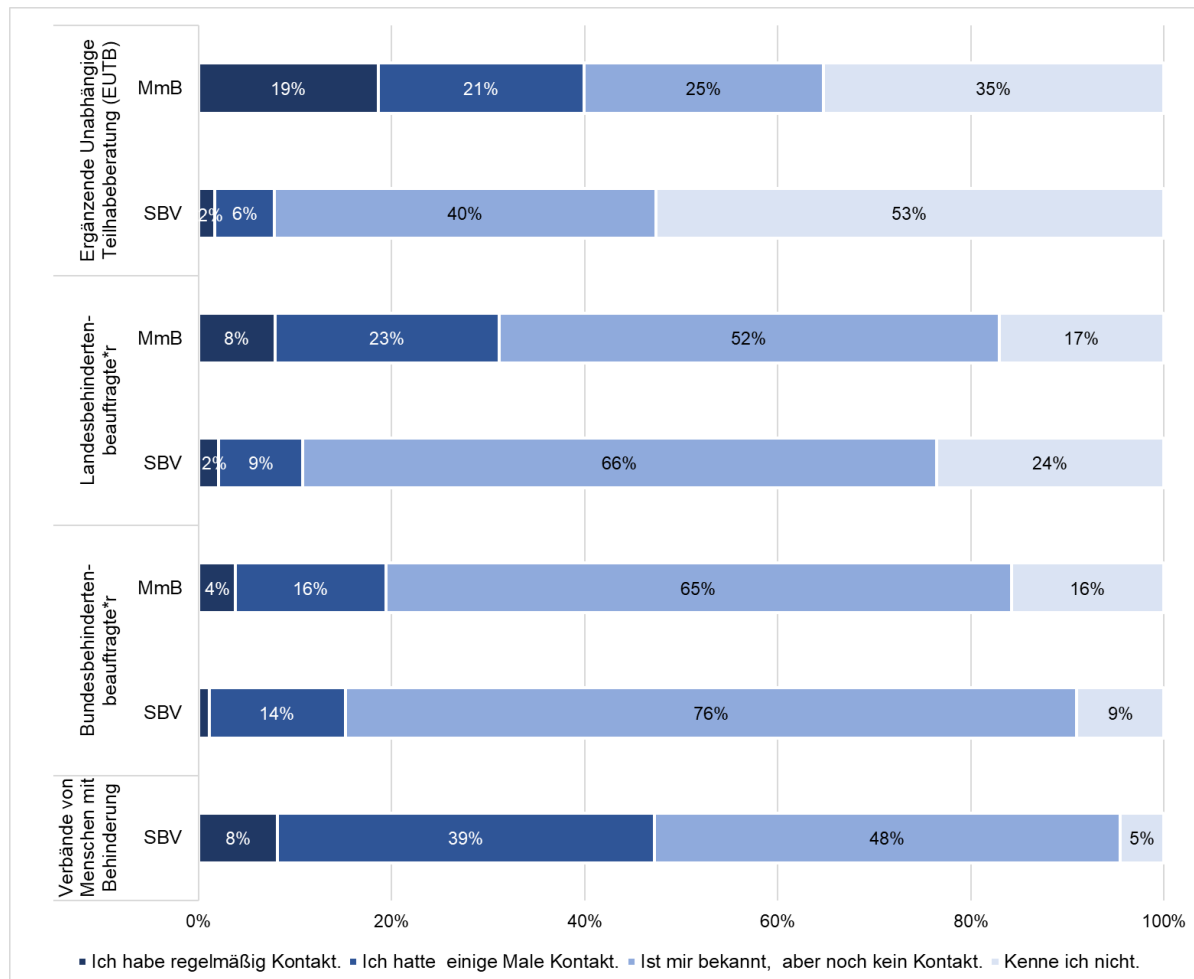
Im Rahmen der Befragungen von Menschen mit Behinderungen und der SBV wurde abgefragt, inwieweit den Befragten unterschiedliche Institutionen bekannt sind und mit welchen sie Kontakt haben.

Mit 40% berichteten die befragten Menschen mit Behinderungen am häufigsten davon, zur Ergänzenden Unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB) regelmäßig oder einige Male Kontakt gehabt zu haben (Abbildung 81). Unter den Befragten der SBV lag dieser Anteil hingegen nur bei 8%. 35% der befragten Menschen mit Behinderungen und sogar 52% der Befragten der SBV war die EUTB hingegen nicht bekannt.

In Bezug auf Landesbehindertenbeauftragte berichteten über 30% der Menschen mit Behinderungen und 11% der Befragten der SBV davon, regelmäßigen oder gelegentlichen Kontakt zu pflegen. 17% der Menschen mit Behinderungen und fast ein Viertel der Befragten der SBV gaben hingegen an, dass ihnen Landesbehindertenbeauftragte nicht bekannt sind. Zu der bzw. dem Bundesbehindertenbeauftragten hatten laut Angaben der Befragten 20% der Menschen mit

Behinderungen und 15% der Befragten der SBV regelmäßig oder gelegentlich Kontakt. 16% der Menschen mit Behinderungen und 9% der Befragten der SBV war der bzw. die Bundesbehindertenbeauftragte hingegen nicht bekannt. Die Mitglieder der SBV wurden außerdem gefragt, inwieweit Kontakt zu Verbänden von Menschen mit Behinderungen besteht, worauf 47% angaben, regelmäßigen oder gelegentlichen Kontakt zu pflegen.

Abbildung 81: Bekanntheit von und Kontakthäufigkeit zu EUTB, Landesbeauftragten, Bundesbeauftragten und Verbänden von Menschen mit Behinderungen

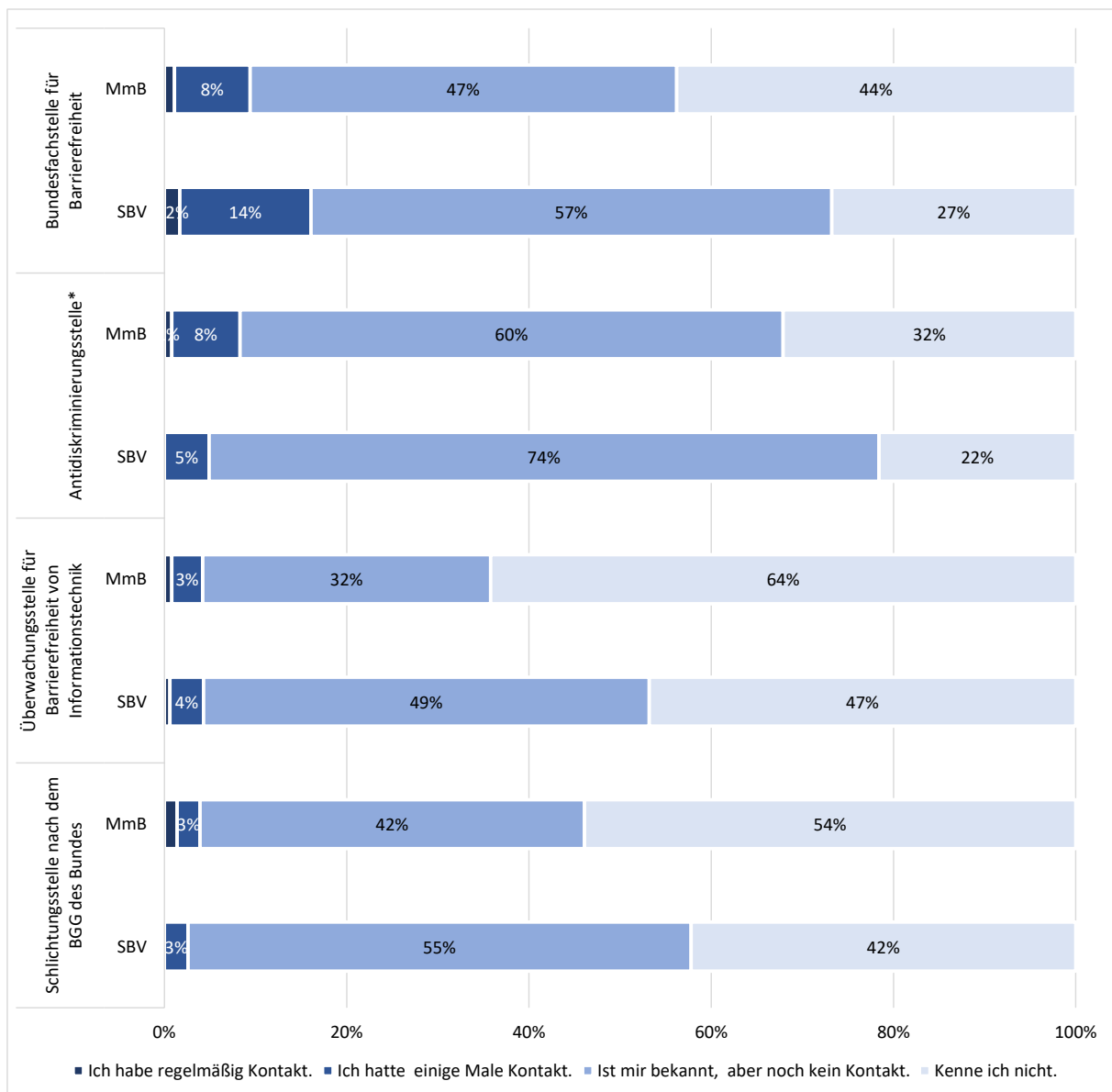


Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=366-371) und Schwerbehindertenvertretungen (N=335-354) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Zur Bundesfachstelle für Barrierefreiheit haben laut Angaben der Befragten 9% der Menschen mit Behinderungen und 16% der Befragten der SBV regelmäßig oder gelegentlich Kontakt, während die Bundesfachstelle 44% der Menschen mit Behinderungen und 27% der Befragten der SBV hingegen nicht bekannt ist. In Bezug auf die Antidiskriminierungsstelle gaben 9% der Menschen mit Behinderungen und 5% der Befragten der SBV an, regelmäßigen oder gelegentlichen Kontakt zu haben, während sie 32% der Menschen mit Behinderungen und 22% der Befragten der SBV nicht bekannt ist. Mit der Überwachungsstelle für die Barrierefreiheit von Informationstechnik haben nach Angaben der Befragten nur 4% der Menschen mit Behinderungen und 5% der Befragten der SBV regelmäßig oder gelegentlich Kontakt, wohingegen sie 64% der Menschen mit Behinderungen und 47% der Befragten der SBV nicht bekannt ist.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 82: Bekanntheit von und Kontakthäufigkeit zu Bundesgeschäftsstelle für Barrierefreiheit, Antidiskriminierungsstelle, Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik und Schlichtungsstelle BGG



* In der Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde sowohl nach der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wie auch des Landes gefragt. Die Abbildung enthält die Angaben zur Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zur Antidiskriminierungsstelle des Landes liegen folgende Angaben vor: regelmäßig Kontakt: 1%; einige Male Kontakt: 6%; bekannt, aber kein Kontakt: 57%; nicht bekannt: 37% (Summenabweichungen durch Rundung bedingt).

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=358-361) und Schwerbehindertenvertretungen (N=346-355) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Zur Schlichtungsstelle BGG des Bundes hatten ebenfalls nur 5% der Menschen mit Behinderungen und 3% der Befragten der SBV regelmäßigen oder gelegentlichen Kontakt. 54% der Menschen mit Behinderungen und 42% der Befragten der SBV ist die Schlichtungsstelle BGG des Bundes dagegen nicht bekannt.

Die Schlichtungsstelle selbst berichtet im Interview, dass sie nicht davon ausgeht, dass die Schlichtungsstelle der Mehrzahl der Menschen, die sie in Anspruch nehmen könnten, tatsächlich gut

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bekannt ist. Daher sollten die Bundesbehörden ihre Klientel stärker auf diese Möglichkeit zur Geltendmachung ihrer Anliegen hinweisen. Möglicherweise könnten auch weitere Kommunikationswege zur Schlichtungsstelle erforderlich sein, z. B. für Menschen mit Hörbehinderungen.

Die Schlichtungsstelle werde zum Teil von Verbänden, eher aber von Einzelpersonen in Anspruch genommen. Oft gehe es um digitale Barrierefreiheit sowie um das Benachteiligungsverbot gemäß § 7 BGG, vor allem im Zusammenhang mit Leistungen zur Teilhabe.

Unter den Ratsuchenden seien Menschen mit allen Formen der Behinderung. Für Menschen mit seelischen und geistigen Beeinträchtigungen etwa sei nicht der Zugang zum Schlichtungsverfahren, sondern vielmehr häufig das Finden einer Lösung schwieriger, da es dabei noch stärker auf den Einzelfall ankomme als in anderen Fällen. So gehe es z. B. bei Menschen mit Autismus-Spektrum-Störung häufig um angemessene Vorkehrungen oder um die Ermessensausübung im Einzelfall. Behörden seien oft weniger auf die Bedürfnisse von Menschen mit Autismus eingestellt. In manchen Fällen machen diese Personen so negative Erfahrungen bei den Behördengängen, dass sie nicht nochmal eine Leistung beantragen möchten, um sich nicht erneut in den Verwaltungsablauf begeben zu müssen. Generell gebe es große Unsicherheit in Bezug auf die Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit geistigen und seelischen Beeinträchtigungen.

Weiterhin wird die Einschätzung geäußert, dass der Aufgabenbereich der Schlichtungsstelle durch gesetzliche Neuregelungen erweitert werde: Nach Verabschiedung des Teilhabestärkungsgesetzes habe es im Jahr 2021 einen Aufgabenzuwachs durch die Neuregelungen zu Assistenzhunden gegeben.⁸⁵⁵ Auch in der kurzen Zeit nach Inkrafttreten der Neuregelungen seien bereits zahlreiche neue Fälle hinzugekommen. Ein weiterer Aufgabenzuwachs wird durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) erwartet, welches im Wesentlichen 2025 in Kraft tritt. Dies bedeutet für die Schlichtungsstelle, dass sie in Zukunft in größerem Umfang auch für die Schlichtung im privatrechtlichen Bereich zuständig sein werde.

Dies würde der Bundesbeauftragte begrüßen: Im Interview bezeichnete er es als sinnvoll, die Kompetenzen der Schlichtungsstelle im privaten Bereich allgemein zu erweitern.

Im Rahmen der Befragung der SBV wurden die Teilnehmenden gefragt, ob ihnen bekannt ist, ob im Jahr 2021 in ihrer Behörde mindestens ein Schlichtungsverfahren nach dem BGG durchgeführt worden ist, worauf insgesamt nur 7% von 192 Befragten mit ja antworteten (nein: 93%). Die Rechtsschutzvertretungen wurden zudem gefragt, ob ihnen das Schlichtungsverfahren nach dem BGG bekannt ist, was lediglich 20 von 90 Befragten (22%) bejahten (nein: 70 Befragte – 78%). Keines der befragten Mitglieder der Rechtsschutzvertretungen gab an, bereits eigene Erfahrungen mit dem Schlichtungsverfahren gemacht zu haben.

Reformvorschläge für das Schlichtungsverfahren wurden im Rahmen der RSV-Befragung nicht genannt.

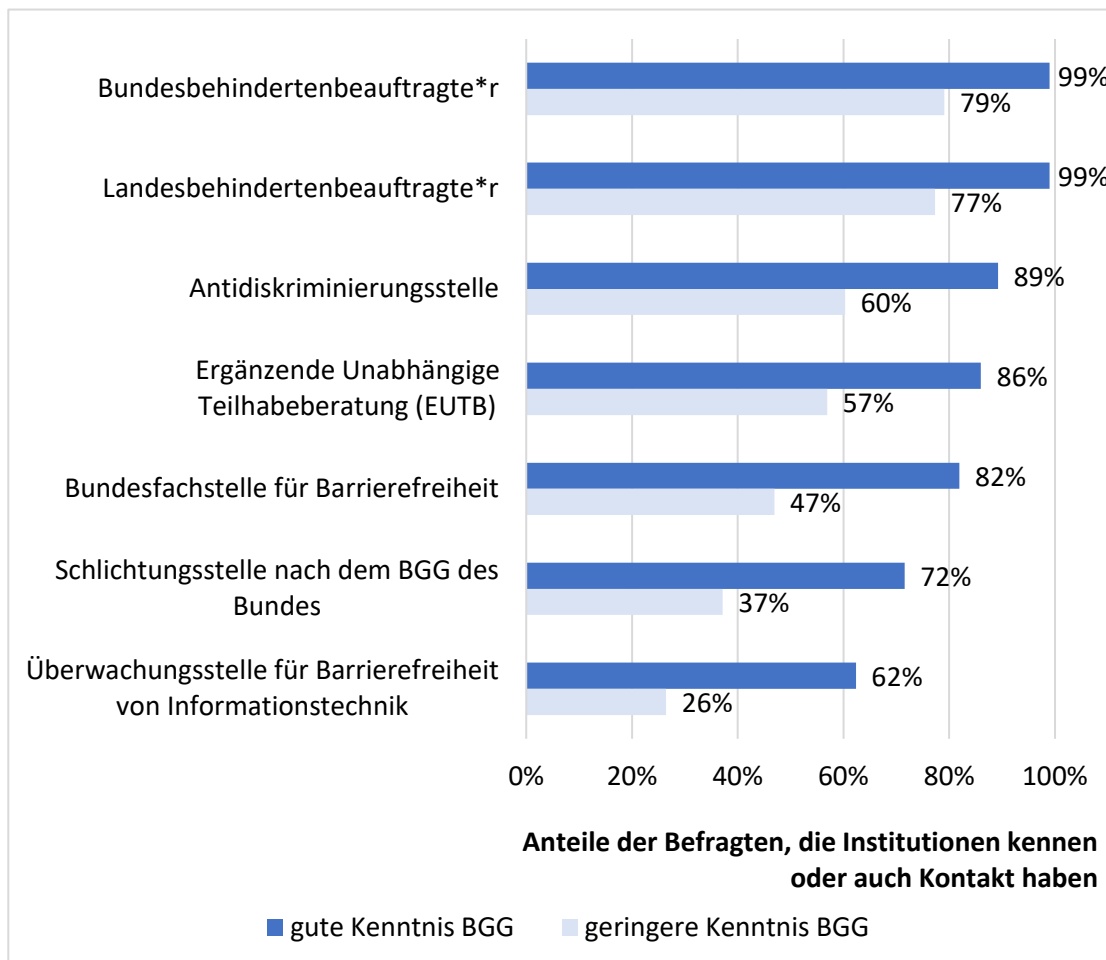
Allerdings weist die Schlichtungsstelle selbst im Interview auf einen Reformbedarf hin. Eine Regelungslücke im BGG bestehe in Bezug auf die Schwerbehindertenvertretungen, die sich manchmal bei der Schlichtungsstelle meldeten, um für die vertretenen Mitarbeiter*innen zu erfragen, ob ein Schlichtungsverfahren sinnvoll wäre und ob auch die SBV stellvertretend ein Schlichtungsverfahren einleiten könnte. Dies dürfe sie nach den gegenwärtigen Regelungen aber nicht. Die Durchführung von Schlichtungsverfahren durch SBV im eigenen Namen hätte aber den Vorteil, dass Verpflichtungen der Bundesbehörden zur Barrierefreiheit geltend gemacht werden könnten, ohne dass Beschäftigte mit

⁸⁵⁵ Gemäß § 12e Abs. 1 S. 1 BGG dürfen Träger öffentlicher Gewalt sowie Eigentümer, Besitzer und Betreiber von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen Menschen mit Behinderungen in Begleitung durch ihren Assistenzhund den Zutritt zu ihren Anlagen und Einrichtungen nicht wegen der Begleitung durch ihren Assistenzhund verweigern, soweit nicht der Zutritt mit Assistenzhund eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen würde.

Behinderungen sich hierzu persönlich mit ihren Arbeitgebern auseinandersetzen müssten und der Sorge um eine Belastung des Arbeitsverhältnisses ausgesetzt wären.

Eine Unterscheidung danach, wie vertraut die Befragten mit dem BGG sind, macht deutlich, dass der Anteil derer, denen die genannten Institutionen bekannt sind, deutlich größer ist unter den Befragten, die das BGG gut kennen (Befragung von Menschen mit Behinderungen – Abbildung 83) bzw. für deren Tätigkeit das BGG eine hohe Relevanz besitzt (SBV Befragung – Abbildung 84). Unter den Befragten, die geringere Kenntnisse in Bezug auf das BGG haben bzw. für deren Tätigkeit es weniger relevant ist, sind die Anteile derer, die diese Institutionen kennen oder Kontakt zu ihnen hatten, durchweg geringer.

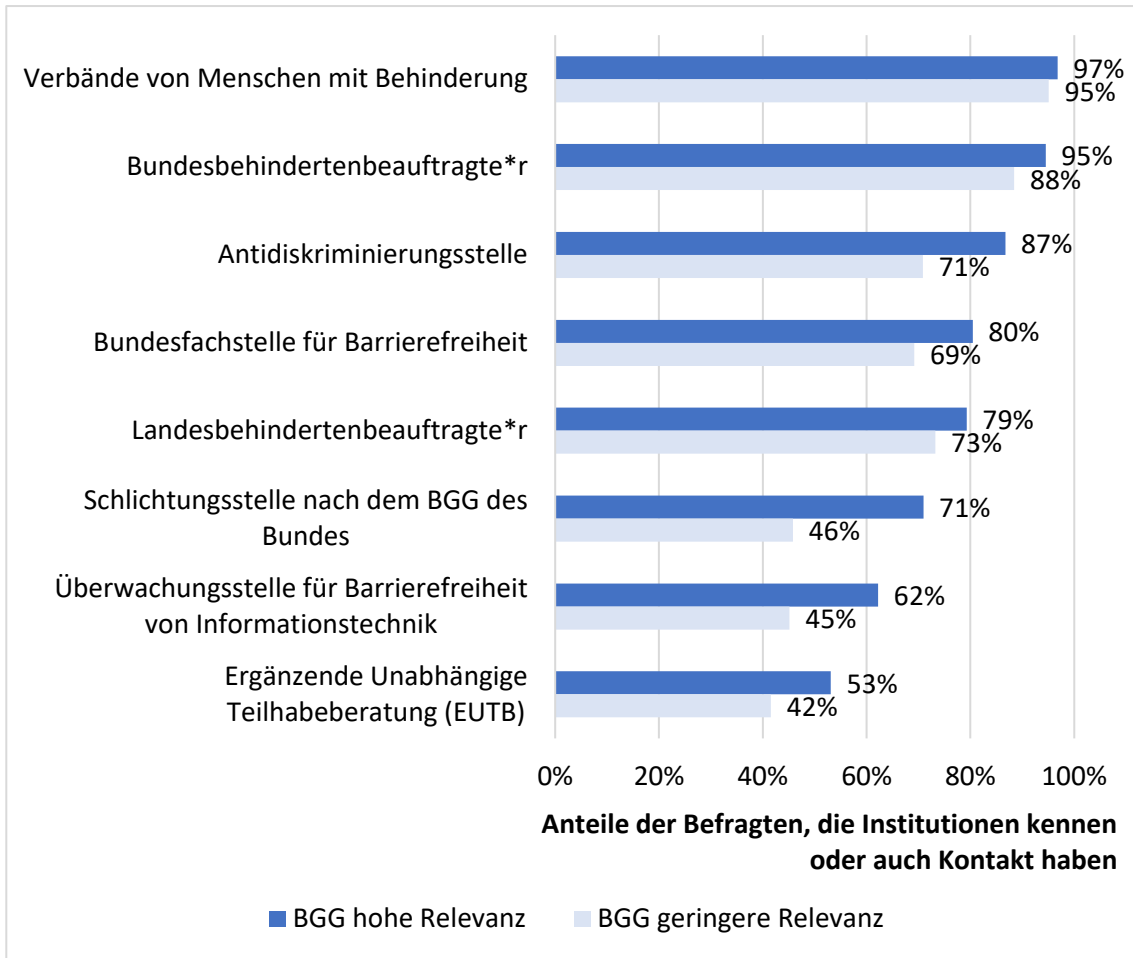
Abbildung 83: Bekanntheit von Institutionen nach Kenntnis des BGG (Anteile Institution in Kontakt oder bekannt)



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=358-361) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Für die Befragung der Menschen mit Behinderungen sind diese Zusammenhänge in Bezug auf jede der Institutionen signifikant. Für die Befragung der SBV zeigt sich nur für die Antidiskriminierungsstelle, die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit, die Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik und die Schlichtungsstelle nach dem BGG des Bundes ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Bekanntheit der Institution und der Relevanz des BGG für die Tätigkeit der Person.

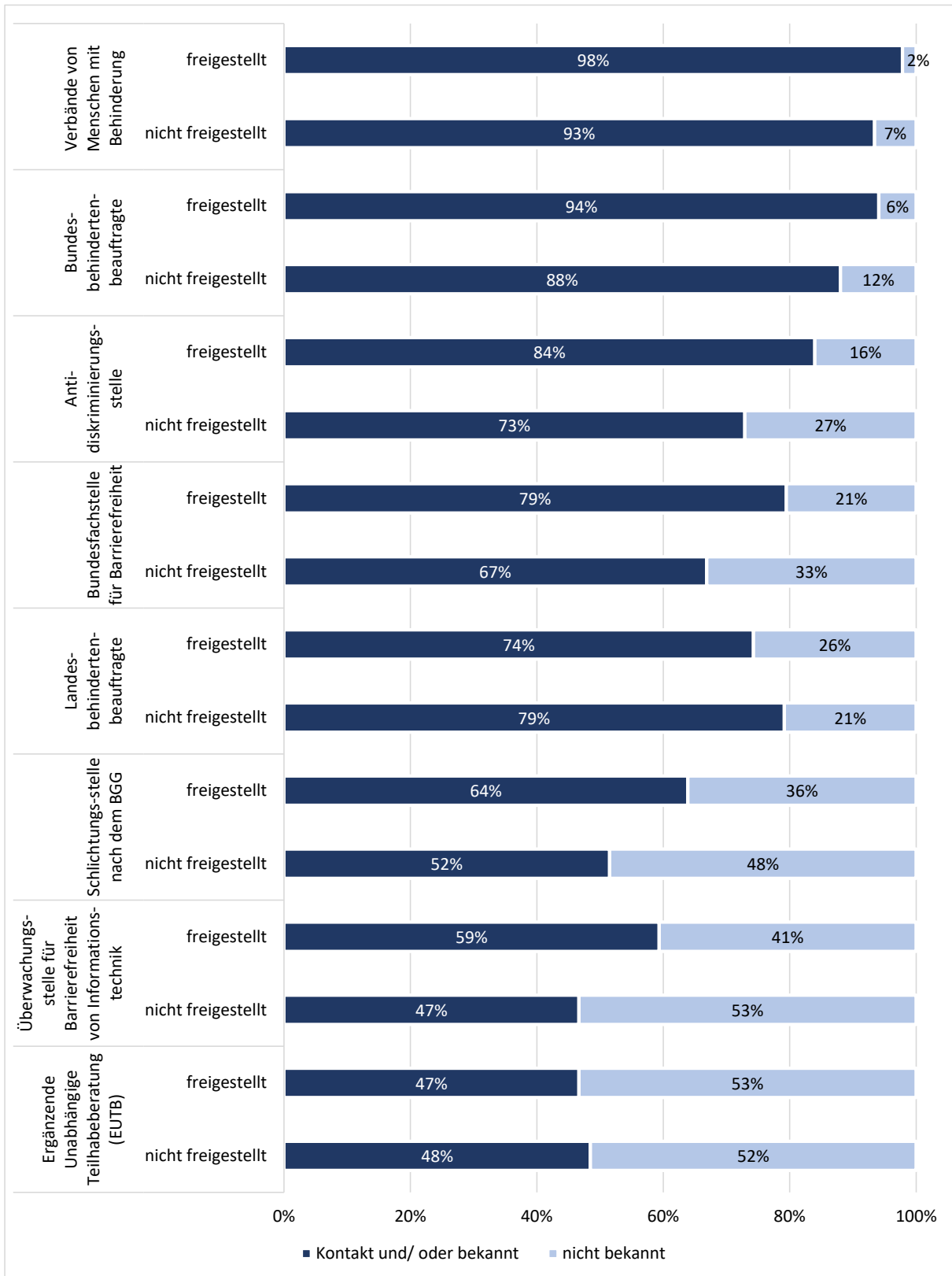
Abbildung 84: Bekanntheit von Institutionen nach Relevanz des BGG für die Tätigkeit (Anteile Institution in Kontakt oder bekannt)



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=346-355) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Innerhalb der SBV zeigt sich weiterhin, dass unter den Befragten, die für die SBV-Tätigkeit freigestellt sind, die meisten der genannten Institutionen einem etwas größeren Anteil bekannt sind als unter den Personen, die für ihre SBV-Tätigkeit nur im Bedarfsfall freigestellt werden (Abbildung 85). In Bezug auf die Antidiskriminierungsstelle, die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit, die Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik und die Schlichtungsstelle nach dem BGG ist dieser Zusammenhang zudem signifikant. Lediglich hinsichtlich der bzw. des Landesbehindertenbeauftragten und der EUTB gibt von den Personen, die für ihre SBV-Tätigkeit nicht regulär freigestellt werden, ein größerer Anteil an, diese zu kennen als von den Befragten, die freigestellt werden.

Abbildung 85: Bekanntheit von Institutionen nach Freistellung für SBV-Tätigkeit



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=334-354) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

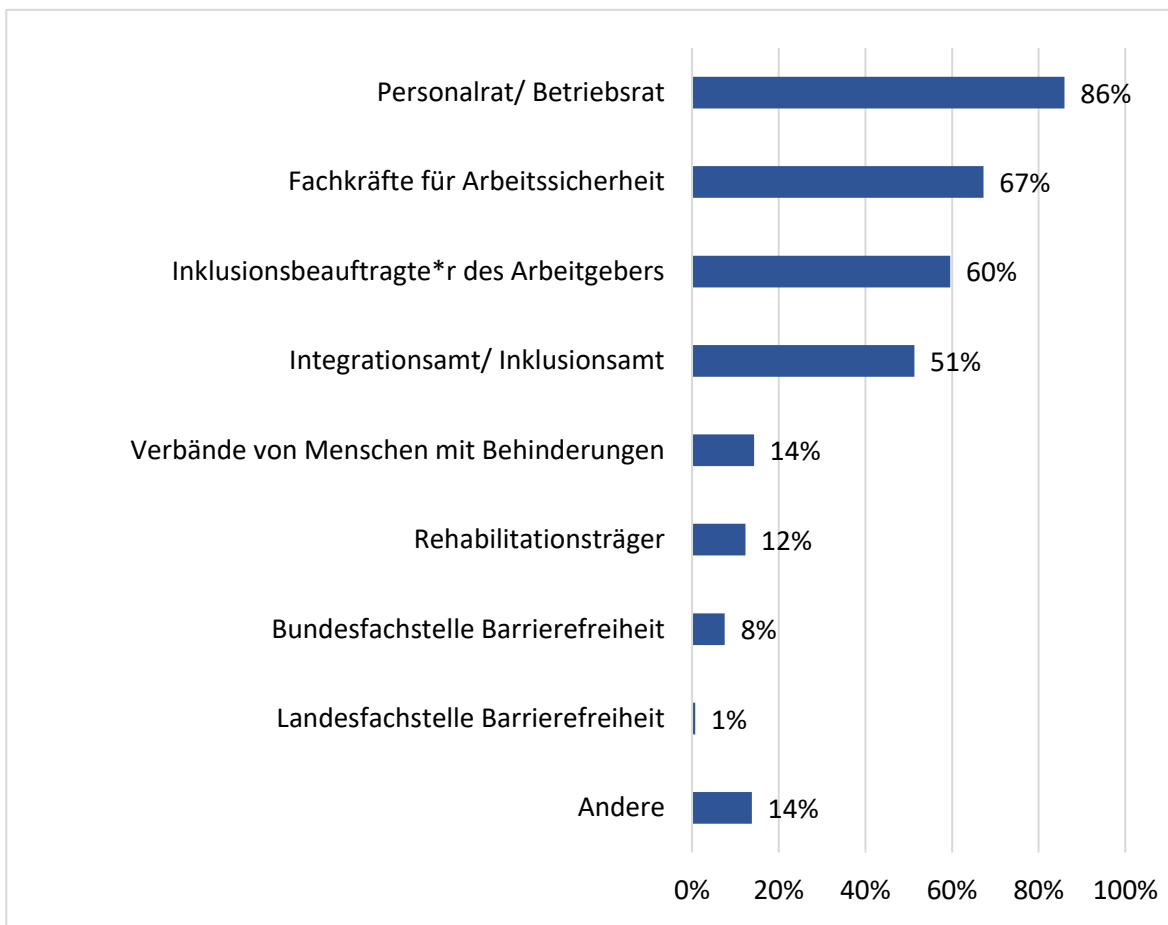
In der Befragung der SBV wurde weiterhin die Frage gestellt, mit wem die Befragten im Rahmen der Umsetzung des BGG zusammenarbeiten (Abbildung 86). Darauf antworteten 86% der Befragten, dass

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sie zur Umsetzung des BGG mit dem Personal- bzw. Betriebsrat zusammenarbeiten und 67% gaben an, dass sie dabei mit Fachkräften für Arbeitssicherheit zusammenarbeiten. Von einer Zusammenarbeit mit der bzw. dem Inklusionsbeauftragten am Arbeitsplatz berichteten 60% der Befragten und knapp über die Hälfte gab an, dass sie mit dem Integrations- bzw. Inklusionsamt zusammenarbeiten. Mit Verbänden von Menschen mit Behinderungen arbeiten nur 14% der Befragten zur Umsetzung des BGG zusammen und 12% mit dem Rehabilitationsträger.

Mit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit arbeiten laut Angaben der Befragten nur 8% zusammen und mit der Landesfachstelle für Barrierefreiheit sogar lediglich 1%.

Abbildung 86: Zusammenarbeit der Schwerbehindertenvertretungen zur Umsetzung des BGG (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen zur Evaluation des BGG (N=446) – ISG 2022

Als weitere Kooperationspartnerinnen und -partner wurden in einer offenen Frage neben den Menschen mit Behinderungen selbst beispielsweise andere Schwerbehindertenvertretungen oder die Gesamt- bzw. Hauptschwerbehindertenvertretung, Bauämter und -referate sowie die Liegenschaftsverwaltung, das regionale Infrastrukturmanagement, technische Beraterinnen und Berater, die Personalabteilungen innerhalb der Behörden, Antidiskriminierungsstellen der Länder, Sozialverbände und Vereine sowie lokale Pflegestützpunkte genannt.

Den befragten Behördenmitarbeitenden wurde die Frage gestellt, mit wem ihre Behörde extern zusammenarbeitet, um das BGG und seine Verordnungen umzusetzen. Diese Anteile waren am höchsten in Bezug auf eine Zusammenarbeit mit dem Integrations- bzw. dem Inklusionsamt mit 22%

und 15% mit dem Rehabilitationsträger (Abbildung 87). Von einer Zusammenarbeit mit dem Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen berichteten 9% und von einer Zusammenarbeit mit Verbänden bzw. Vereinen von Menschen mit Behinderungen 8%. 7% gaben an, zur Umsetzung des BGG und seiner Verordnungen mit einer Stadt, einer Kommune oder einem Landkreis zusammenzuarbeiten, und 5% berichteten von einer Zusammenarbeit mit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit.

Abbildung 87: Externe Kooperationen zur Umsetzung des BGG (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Behördenbefragung zur Evaluation des BGG (N=2.249) – ISG 2022

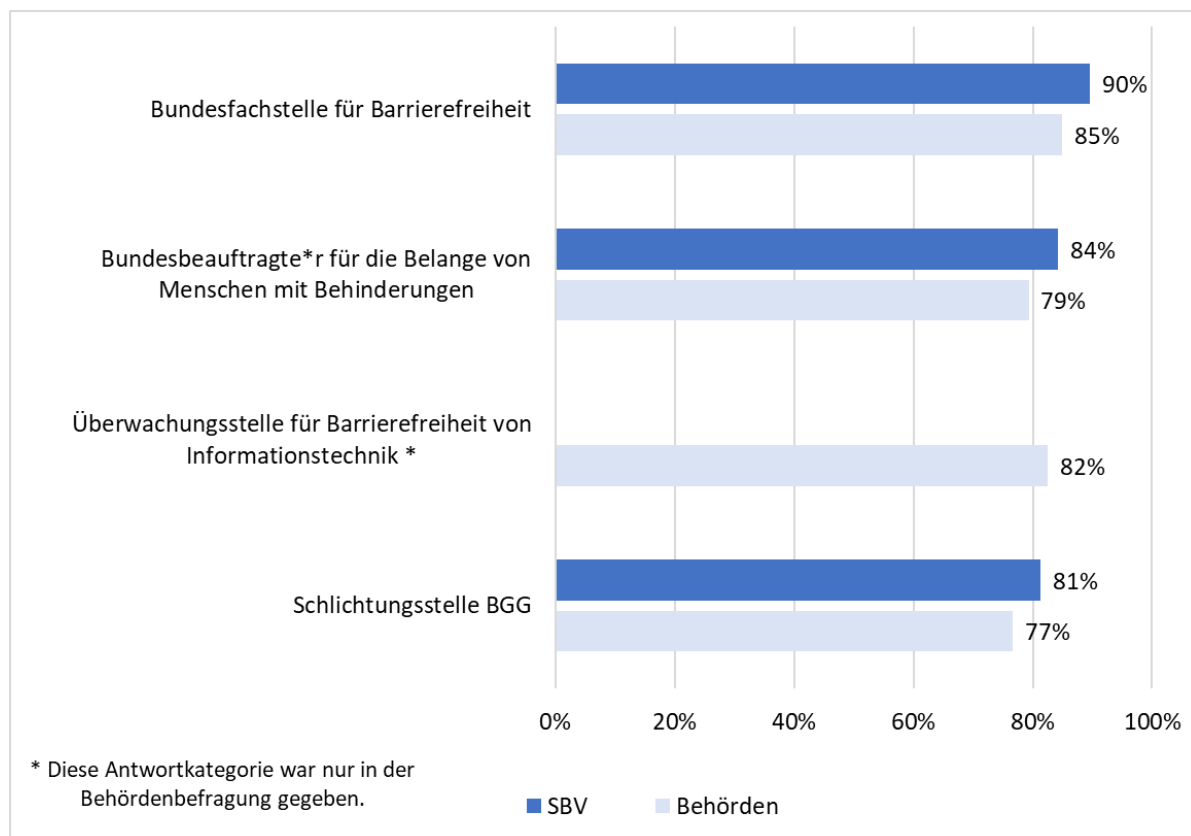
Jeweils 3% gaben an, mit der bzw. dem Landesbeauftragten und der bzw. dem kommunalen Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen oder mit den Behindertenbeiräten

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Länder und Kommunen zusammenzuarbeiten. Jeweils 2% der Befragten gaben an, mit der Schlichtungsstelle des BGG, der Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik oder der Landesregierung zusammenzuarbeiten. Von einer Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum für Informationstechnik berichtete nur 1% der Befragten, und 2% waren der Ansicht, dass die internen Kooperationen zur Umsetzung des BGG und seiner Verordnungen ausreichen.

Die Befragten der SBV und der Behörden wurden anschließend gebeten, anzugeben, mit welchen Stellen die Zusammenarbeit noch besser werden könnte als bisher. Hierbei gaben 90% der Befragten der SBV und 85% der Behördenmitarbeitenden an, dass die Zusammenarbeit mit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit verbessert werden könnte (Abbildung 88). Einen Verbesserungsbedarf sahen 84% der Befragten der SBV und 79% der Behördenmitarbeitenden außerdem in der Zusammenarbeit mit der bzw. dem Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen, und 81% der Befragten der SBV sowie 77% der Behördenmitarbeitenden sahen diesen ebenfalls in Bezug auf die Schlichtungsstelle BGG. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik wurden nur die Behördenmitarbeitenden um eine Einschätzung gebeten, hier gaben 82% an, dass Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Zusammenarbeit besteht.

Abbildung 88: Verbesserungsbedarf in der Zusammenarbeit (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=134-165) und Behörden (N=185-203) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

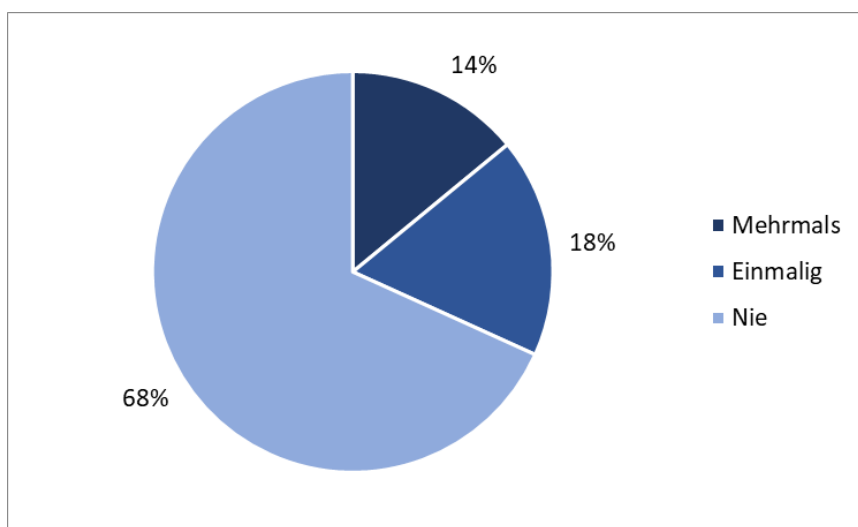
Die Mitglieder der SBV wurden außerdem gefragt, ob in ihrer Behörde eine externe Beratung bzw. Unterstützung bei Fragen zur Barrierefreiheit in Anspruch genommen wird, wozu insgesamt 298 Personen Angaben machten. Davon gaben 34% an, dass Beratung bzw. Unterstützung durch einen privaten Dienstleister erfolgt, 28% berichteten von Unterstützung/ Beratung durch eine andere

Behörde, 14% von Beratung bzw. Unterstützung durch die Landesfachstelle und 9% durch die Bundesfachstelle.

3.7.4 Schulungen und Schulungsbedarf zum Thema Barrierefreiheit

Im Rahmen der SBV-Befragung wurde danach gefragt, ob die Befragten Gelegenheit hatten, an Schulungen zum Thema Barrierefreiheit teilzunehmen. Die Ergebnisse sind Abbildung 89 zu entnehmen. Unter den Befragten der SBV gaben 32% an, dass sie mindestens einmal die Möglichkeit hatten, an Schulungen teilzunehmen, darunter 14% mehrmals. Fast 70% der Befragten der SBV erklärten demnach, keine Gelegenheit gehabt zu haben, an einer Schulung zum Thema Barrierefreiheit teilzunehmen. Hierbei zeigen sich keine Unterschiede zwischen Befragten, für deren Tätigkeit das BGG eine hohe Relevanz hat und jenen, für die es eine geringere Relevanz hat.

Abbildung 89: Teilnahme von SBV-Mitgliedern an Schulungen zum Thema Barrierefreiheit



Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=299) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die Behördenarbeitenden wurden zunächst gefragt, ob ihnen Schulungen zum Thema Barrierefreiheit angeboten wurden. Wie aus Abbildung 90 hervorgeht, berichteten 13%, dass ihnen mehrmals oder regelmäßig Schulungen angeboten wurden, 9% gaben an, dass ihnen einmalig eine Schulung angeboten wurde. Fast 80% der Behördenarbeitenden gaben demnach an, dass ihnen keine Angebote für Schulungen zum Thema Barrierefreiheit unterbreitet wurden. Unter denjenigen, für deren Tätigkeit das BGG eine höhere Relevanz besitzt, lag der Anteil an Behördenarbeitenden, die mindestens einmal ein Schulungsangebot erhalten haben, vier Prozentpunkte höher als in der Gesamtheit der befragten Behördenarbeitenden.

Mit Blick auf die Position der befragten Behördenarbeitenden zeigt sich, dass der Anteil derer, denen Schulungen angeboten wurden, unter den Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeitern bei 69% und unter den Leitungspersonen bei 56% und damit deutlich über dem Gesamtdurchschnitt liegt. Auch bei der Evaluation 2014 zeigte sich, dass Sach- und Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter häufiger Schulungen angeboten wurden als Leitungspersonen.⁸⁵⁶

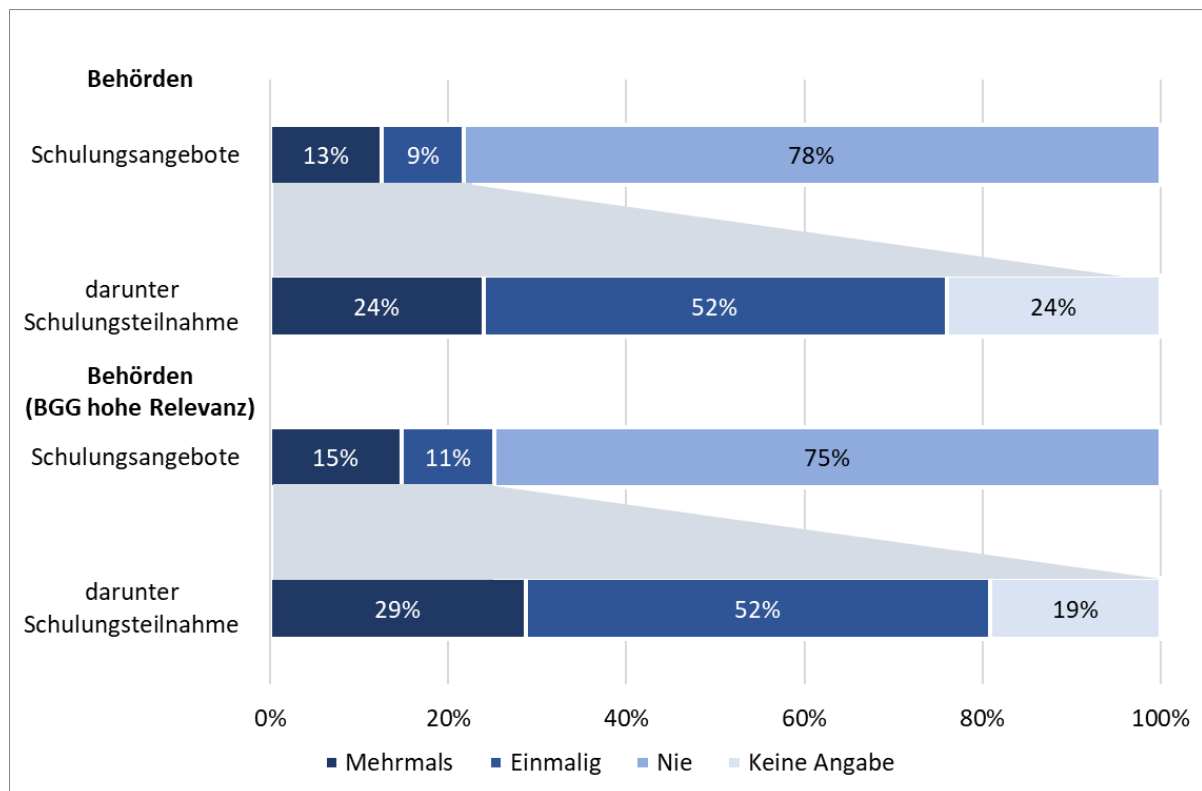
Von den 221 Behördenarbeitenden, denen Schulungen angeboten wurden, hat knapp ein Viertel der Befragten (24%) dieses Angebot mehrfach in Anspruch genommen, rund die Hälfte (52%) hat

⁸⁵⁶ Welte et al. 2014: 140

einmal an einer angebotenen Schulung teilgenommen, die restlichen 24% der Befragten mit Schulungsangebot wollten sich zu einer Teilnahme nicht äußern. Keine der befragten Personen hat ihre Teilnahme an den angebotenen Schulungen verneint. Es ist allerdings davon auszugehen, dass nicht 100% der Behördenarbeitenden, die ein Angebot für eine Schulung erhalten haben, dieses auch tatsächlich wahrgenommen haben; daher wird hier die Antwort, dass man zur Nutzung angebotener Schulungen keine Angabe machen wolle, tendenziell als Ablehnung des Angebots interpretiert. Unter den Befragten mit Schulungsangebot, für deren Tätigkeit das BGG eine hohe Relevanz besitzt, liegt der Anteil derer, die mehrmals an einer Schulung teilgenommen haben, mit 29% etwas über dem entsprechenden Anteil aller Behördenmitarbeitenden mit Schulungsangebot. Eine einmalige Teilnahme kam innerhalb dieser Untergruppe genauso häufig vor wie bei der Gruppe aller Behördenmitarbeitenden mit Schulungsangebot. Der Zusammenhang zwischen der Relevanz des BGG und der Teilnahme an Schulungen ist statistisch nicht signifikant.

Insofern hat sich verglichen mit der Evaluation 2014 keine merkliche Erhöhung des Schulungsangebots für Behördenmitarbeitende eingestellt. Allerdings ist positiv hervorzuheben, dass sich der Anteil der Behördenmitarbeitenden, die auch tatsächlich an mindestens einer der angebotenen Schulungen teilgenommen haben, im Vergleich zur Evaluation 2014 deutlich erhöht hat.⁸⁵⁷ Insofern kann ein gewachsenes Interesse von Behördenmitarbeitenden am Thema Barrierefreiheit unterstellt werden.

Abbildung 90: Teilnahme von Behördenmitarbeitenden an Schulungen zum Thema Barrierefreiheit



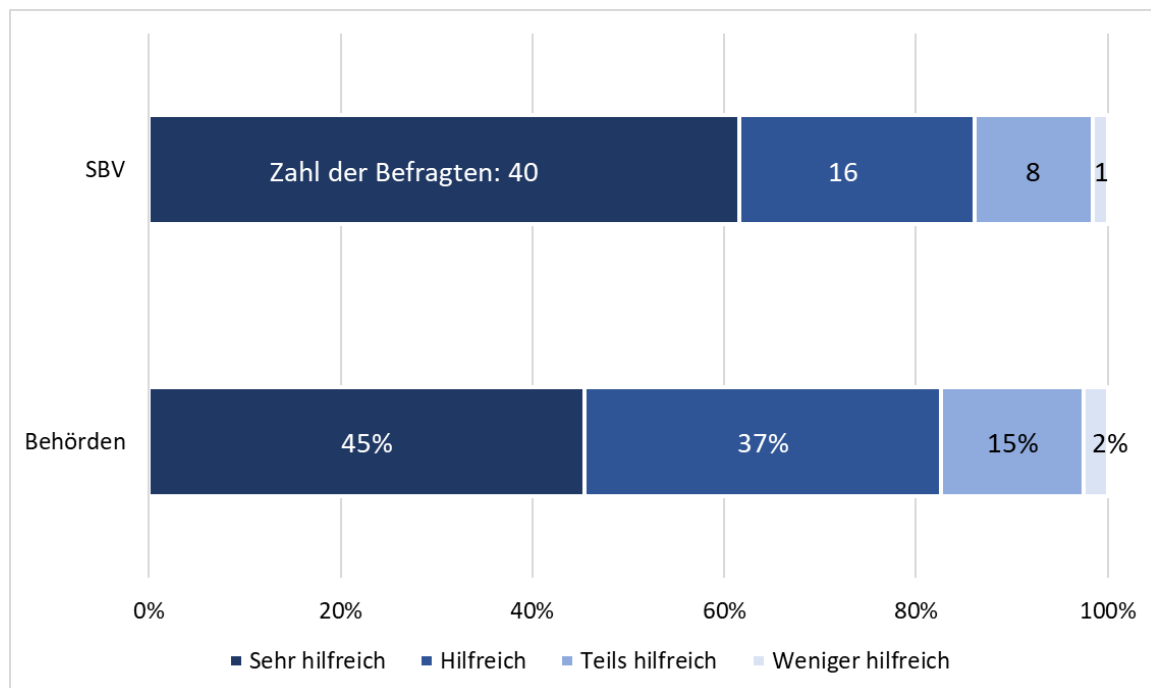
Quelle: Befragung von Behörden (N=221-1.026) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

⁸⁵⁷ Welte et al. 2014: 138

Weiterhin wurden alle Befragten, die an Schulungen teilgenommen hatten, gebeten, auf einer fünfstufigen Skala von sehr hilfreich bis nicht hilfreich eine Einschätzung dazu abzugeben, wie hilfreich diese Schulungen für sie waren. Unter den Befragten der SBV haben dazu nur 65 Personen Angaben gemacht, wovon 40 (62%) die Schulung sehr hilfreich fanden, 16 (25%) sie hilfreich fanden, während acht Personen sie teils hilfreich fanden und eine Person sie als nicht hilfreich einschätzte.

Unter den Behördenmitarbeitenden haben dazu 121 Personen Angaben gemacht, wovon 45% die Schulung sehr hilfreich fanden, 37% sie hilfreich und weitere 15% sie nur teilweise hilfreich fanden. 2% schätzten die Schulungen dagegen nicht als hilfreich ein.

Abbildung 91: Einschätzung zur Schulung zum Thema Barrierefreiheit

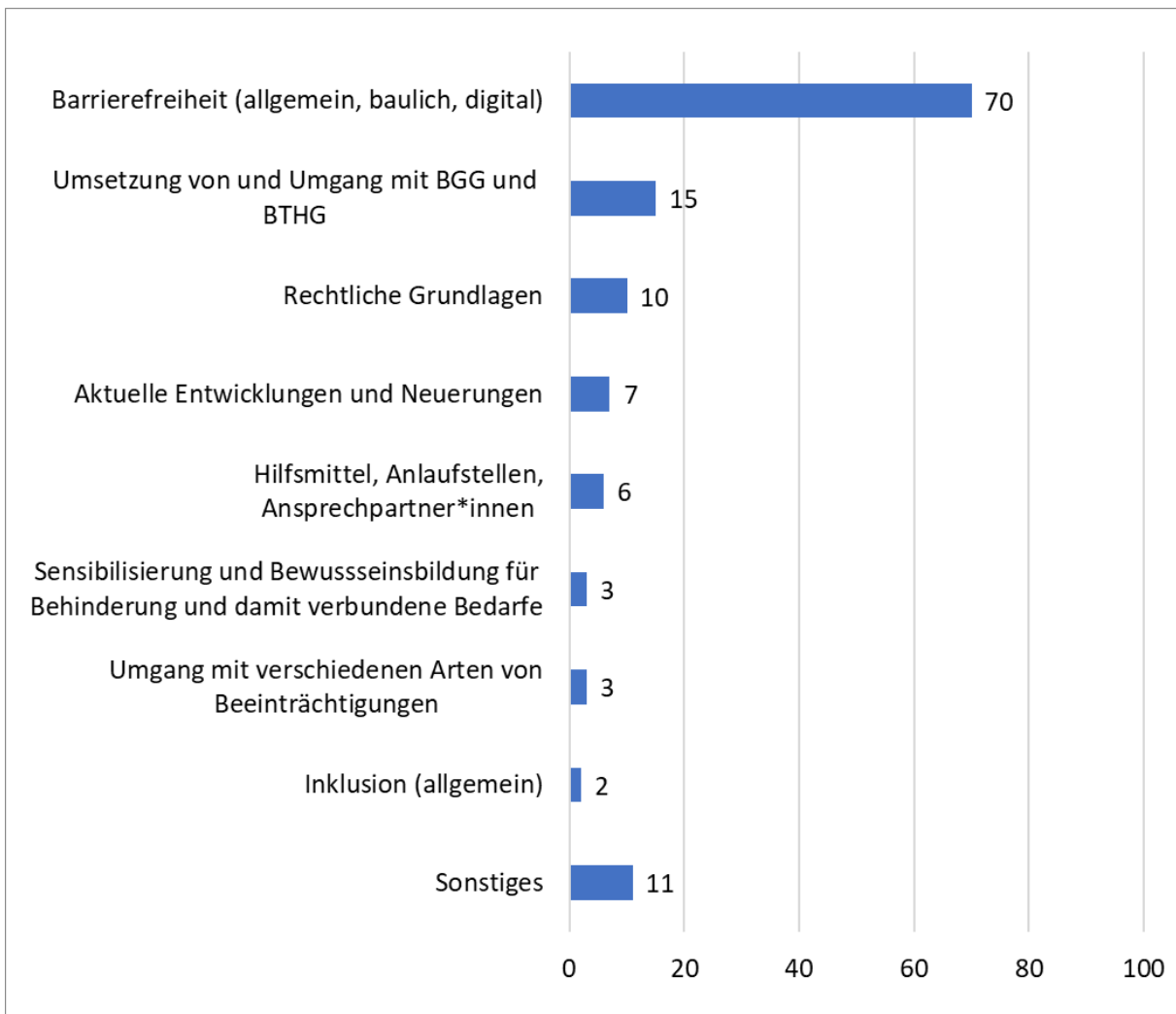


Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=65) und Behörden (N=121) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Außerdem wurden sowohl die Mitglieder der SBV und der RSV als auch die Behördenmitarbeitenden gefragt, ob bei ihnen weiterer Beratungs- bzw. Fortbildungsbedarf zum Thema Barrierefreiheit, Behinderung, Benachteiligungsschutz, BGG oder verwandten Themen besteht, was in allen drei Befragungsgruppen die überwiegende Mehrheit bejahte (84% der SBV, 83% der RSV und 78% der Behördenmitarbeitenden). Diejenigen Befragten, die weiteren Schulungsbedarf bei sich sahen, wurden gebeten, diesen inhaltlich zu konkretisieren. Abbildung 92 bis Abbildung 93 zeigen die absoluten Häufigkeiten von Antworten zum weiteren Schulungs- und Beratungsbedarf der drei Befragungsgruppen.

Schwerbehindertenvertretungen sahen vor allem einen allgemeinen Schulungsbedarf zu Barrierefreiheit (Abbildung 92). Von 127 Personen gaben 70 (55%) an, hierbei noch Wissenslücken zu haben. Von einem deutlich geringeren Anteil, aber auch mehrfach genannt wurden Beratungen oder Weiterbildungen zur Umsetzung von und zum Umgang mit dem BGG und BTHG (15 Befragte, 12%), zu rechtlichen Grundlagen (10 Befragte, 8%) oder zu aktuellen Entwicklungen und Neuerungen im Bereich des Benachteiligungsschutzes (7 Befragte, 6%).

Abbildung 92: Weiterer Schulungsbedarf von Schwerbehindertenvertretungen

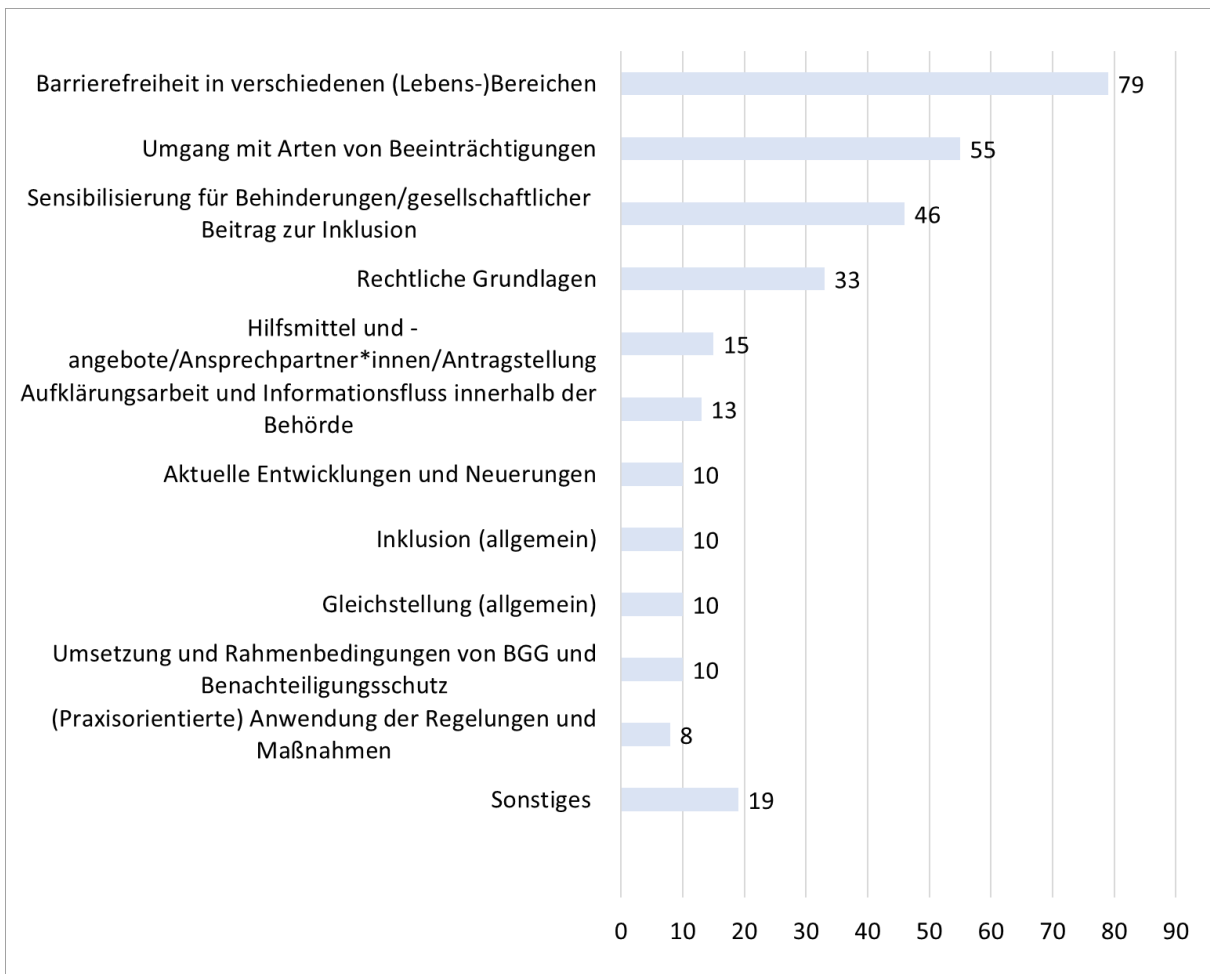


Quelle: Befragung von Schwerbehindertenvertretungen (N=127) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Wie Abbildung 93 zu entnehmen ist, identifizierte auch unter den Behördenmitarbeitenden der größte Teil der Befragten einen Bedarf an Schulungen im Bereich Barrierefreiheit (79 von 308 Befragten, 26%). Weiterhin wünschten sich die Teilnehmenden der Behördenbefragung, mehr über den Umgang mit den verschiedenen Arten von Beeinträchtigungen (55 Befragte, 18%), zur Sensibilisierung für Menschen mit Behinderungen und deren Belange (46 Befragte, 15%) und zu rechtlichen Grundlagen (33 Befragte, 11%) zu erfahren. Auch Schulungen zur Anwendung von Regelungen und Maßnahmen wurden einige Male gefordert (8 Befragte, 3%).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 93: Weiterer Schulungsbedarf von Behördenarbeitenden

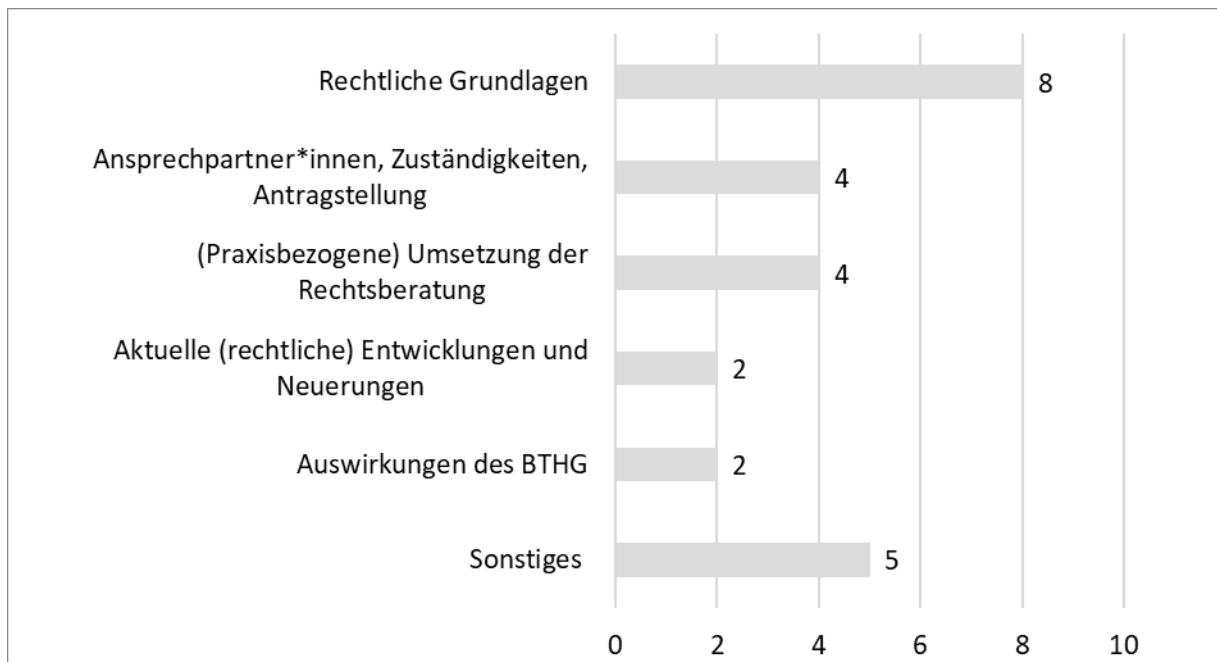


Quelle: Befragung von Behörden (N=308) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Die Beratungs- und Fortbildungsbedarfe der Rechtsschutzvertretungen sind verglichen mit denjenigen der ersten beiden Befragungsgruppen tendenziell in anderen Bereichen zu verorten (Abbildung 94). Wenig überraschend wurden hier allgemeine rechtliche Grundlagen als Schulungsthema am häufigsten benannt (8 von 25 Befragten, 32%). Weiteren Schulungsbedarf identifizierten die Teilnehmenden der RSV-Befragung hinsichtlich Anlaufstellen bzw. Ansprechpersonen, Zuständigkeiten und Antragstellungen sowie im Kontext der Umsetzung von Rechtsberatungen (jeweils 4 Befragte, 16%). Auch Weiterbildungen zu aktuellen Entwicklungen und Neuerungen sowie Auswirkungen des BTHG wurden vereinzelt genannt (jeweils 2 Befragte, 8%).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 94: Weiterer Schulungsbedarf von Rechtsschutzvertretungen



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=25) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.7.5 Förderung der Partizipation

Der Bund fördert nach § 19 BGG „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“ Maßnahmen von Organisationen zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten. Nach Auskunft des Beirats für die Partizipationsförderung beim BMAS hat sich die Nutzung dieser Möglichkeit in den letzten fünf Jahren stark verbessert.

Statistische Eckdaten zur Förderung sind:

- Pro Jahr stehen 1,1 Mio. Euro zur Förderung zur Verfügung.
- 42 verschiedene Verbände haben bisher Anträge gestellt, 24 erhielten mindestens eine Projektförderung. Teilweise sind es sechs Projekte pro Verband.
- Seit 2017 wurden über 50 Projekte gefördert, darunter 24 Projekte im Jahr 2020.
- Für beantragte Projekte wurden zwischen 89% und 95% der Fördermittel ausgegeben (gebundene Mittel). Der Restbetrag steht für Ad-hoc-Förderung kleiner Projekte (wie z. B. eine Informationsveranstaltung zur Corona-Pandemie) als ungebundene Mittel zur Verfügung.

Die Förderung erstreckt sich auf vier bis fünf Bereiche, beispielsweise auf Projekte, die eine Verbesserung von Assistenz, Hilfsmitteln, Barrierefreiheit oder Nachwuchsförderung anstreben.

Im Interview kommentiert ein Vertreter des Partizipationsbeirats, dass eine Partizipationskultur entstanden sei. Dadurch sei die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen besser geworden.

Verbände von Gehörlosen/Schwerhörigen seien sehr spezialisiert und könnten gut Anträge stellen und sich organisieren. Gleichzeitig hätten sie starke Kommunikationsbarrieren. Noch zu wenige Projekte würden dagegen für Selbstvertretungen von Menschen mit psychiatrischen bzw. autistischen Behinderungen gefördert.

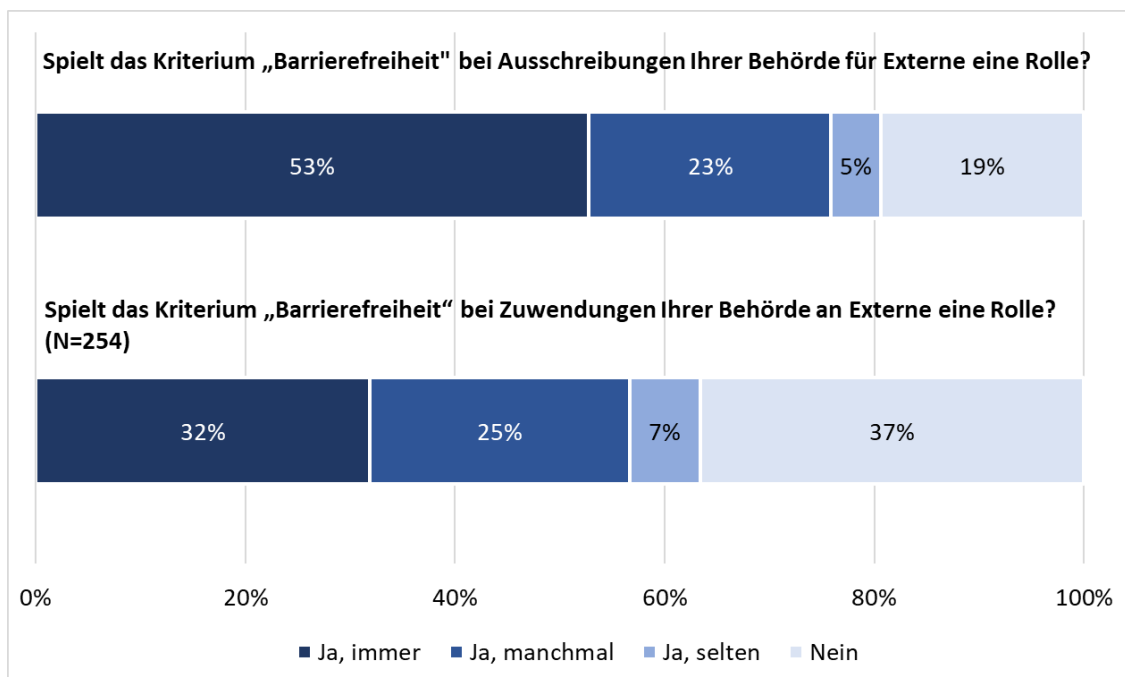
Die Verbände müssten jedoch das Projekt inklusive der Verwaltung auch bewältigen können. Teilweise scheiterte es schon am Projektantrag, spätestens bei der Abrechnung und dem Finanzmanagement. Die Komplexität der Antragstellung habe eine abschreckende Wirkung, dies müsse geändert werden. Auch die Antragsfristen seien ein großes Problem – sechs Wochen wären ausreichend, in der Regel stünden aber nur zwei bis drei Wochen zur Verfügung. Der Beirat habe in der Vergangenheit einen Workshop unter anderem über Antrags- und Abrechnungsverfahren angeboten, um diese Hürden überwinden zu helfen.

Eine Erhöhung der Mittel des Partizipationsfonds, die auch im Interview angeregt wurde, ist im Koalitionsvertrag 2021 vorgesehen.

3.7.6 Gestaltung von Ausschreibungen

Die Mitarbeitenden der Behörden wurden gefragt, inwieweit das Kriterium „Barrierefreiheit“ bei Ausschreibungen der Behörde für Externe und bei Zuwendungen an Externe eine Rolle spielt (Abbildung 95). In Bezug auf Ausschreibungen der Behörde für Externe gab über die Hälfte der Befragten an, dass das Kriterium „Barrierefreiheit“ immer eine Rolle spielt, 23% gaben an, dass es manchmal und 5%, dass es manchmal eine Rolle spielt. Dass das Kriterium „Barrierefreiheit“ bei Ausschreibungen der Behörde für Externe gar keine Rolle spielt, gaben hingegen fast 20% der Behördenmitarbeitenden an. In der Evaluation 2014 wurde hier lediglich eine Ja-Nein-Unterscheidung vorgenommen. 72% der Befragten, die eine inhaltliche Antwort gaben, erklärten damals, dass das Kriterium „Barrierefreiheit“ bei Ausschreibungen an Externe eine Rolle spielt.⁸⁵⁸ Nimmt man die beiden Kategorien „ja, immer“ und „ja, manchmal“ der aktuellen Befragungsrunde zusammen, um einen direkten Vergleich der Erhebungsergebnisse anstellen zu können, liegt der Wert von 2014 knapp unter dem vom heute (76%). Somit zeigt sich eine leicht gewachsene Bedeutung des Kriteriums „Barrierefreiheit“ bei Ausschreibungen.

Abbildung 95: Berücksichtigung des Kriteriums "Barrierefreiheit" bei Ausschreibungen



Quelle: Befragung von Behörden (N=254-572) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

⁸⁵⁸ Welte et al. 2014: 229

Auf die Frage, ob das Kriterium „Barrierefreiheit“ bei Zuwendungen an Externe eine Rolle spielt, gaben 32% an, dass dies immer eine Rolle spielt, ein Viertel gab an, dass dies manchmal eine Rolle spielt und 7% berichteten, dass es selten eine Rolle spielt. Insgesamt 37% berichteten demgegenüber davon, dass das Kriterium „Barrierefreiheit“ bei Zuwendungen der Behörde an Externe keine Rolle spielt.

Kapitelzusammenfassung:

Die Befragten der SBV und die Behördenmitarbeitenden wurden gefragt, ob sich mögliche Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit eher intern oder extern lösen lassen. Dass es interner Lösungsansätze bedarf und man sich bereits auf dem Weg dahin befinde, gaben 43% der Befragten der SBV und 27% der Behördenmitarbeitenden an. Ebenfalls ein größerer Anteil der SBV-Befragten (36%) stimmt der Aussage zu, dass es interner Lösungsansätze bedarf, dass aber eine entsprechende Ressourcenausstattung wünschenswert wäre (Behörden: 26%). Die Auffassung, dass Änderungen intern möglich seien, dass es dazu aber eines umfassenden Konzepts bedürfe, vertreten 24% der SBV-Befragten (Behörden: 21%). 33% der SBV sind der Meinung, dass externe Wege in Form von politischen Interventionen oder rechtlichen Reformen notwendig sind (Behörden: 17%).

Wenn interne oder externe Lösungen angestrebt werden, ist zu klären, auf welcher Ebene dies erfolgen kann. 71% der Befragten der SBV (Behörden: 59%) sind der Meinung, dass die bestehenden Schwierigkeiten intern auf der Ebene der Behördenleitung gelöst werden müssen. Jeweils rund 55% der Befragten sehen die obere Führungsebene in der Verantwortung, die Schwierigkeiten zu lösen und jeweils rund 35% der Befragten sehen die Verantwortung bei der mittleren Führungsebene. In Bezug auf externe Lösungswege erhielt der Weg über Handlungen der Bundesregierung bzw. der Ministerien sowie über die Gesetzgebung die größte Zustimmung der Befragten (SBV rund 80%, Behörden rund 70%). Die Einschätzung der Befragten in Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen und Vorgehensweisen, die zur Lösung der Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit beitragen können, unterscheidet sich nicht signifikant nach der Einschätzung der Befragten, welche Rolle das BGG für die eigene Arbeit spielt.

In den Befragungen der Menschen mit Behinderungen, der SBV und der Behörden wurde um eine Einschätzung dazu gebeten, wie stark unterschiedliche Stellen zur Herstellung von Barrierefreiheit beitragen können. Hierbei wurde der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit und dem/ der Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen der stärkste Einfluss bei der Herstellung von Barrierefreiheit zugesprochen. Unter den SBV und den Menschen mit Behinderungen wurde der Einfluss dieser Stellen von den Befragten, für deren Tätigkeit das BGG eine hohe Relevanz besitzt bzw. die gute Kenntnisse in Bezug auf das BGG haben, signifikant höher eingeschätzt als von den Befragten insgesamt. Unter den Behördenmitarbeitenden verhält es sich umgekehrt. Weiterhin zeigt sich für die Behördenbefragung, dass der Beitrag, den diese Anlaufstellen leisten können, von den Leitungspersonen am geringsten und von den Sach- und Fallbearbeitenden sowie den IT-Fachkräften am stärksten eingeschätzt wird.

Auf die Frage, welche Anlaufstellen den Befragten bekannt sind und zu welchen die Befragten Kontakt haben, zeigt sich, dass unter den befragten Menschen mit Behinderungen die bzw. der Bundes- sowie Landesbehindertenbeauftragte und die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit am bekanntesten sind bzw. bereits kontaktiert wurden. Unter den befragten Behördenmitarbeitenden sind es Verbände von Menschen mit Behinderungen, die bzw. der Bundesbehindertenbeauftragte sowie die Antidiskriminierungsstelle, die den meisten Befragten bekannt sind bzw. zu denen ein Kontakt besteht.

An Schulungen zum Thema Barrierefreiheit haben laut Befragungsdaten 32% der Schwerbehindertenvertretungen und 22% der Behördenmitarbeitenden teilgenommen. Die Schulungen wurden von beiden Gruppen weitgehend als sehr hilfreich oder hilfreich wahrgenommen. Weiteren Fortbildungsbedarf zu den Themen Behinderung, Barrierefreiheit und BGG sehen jeweils rund 80% der Befragten aus Behörden, SBV und RSV.

Die Inanspruchnahme der Mittel zur Förderung der Partizipation nach § 19 BGG hat sich nach Auskunft des Beirats für die Partizipationsförderung beim BMAS in den letzten fünf Jahren stark verbessert. Zu wünschen seien aber einfachere Verfahren der Beantragung und Abrechnung.

Bei Ausschreibungen einer Behörde für Externe und bei Zuwendungen an Externe spielt das Kriterium „Barrierefreiheit“ häufig eine Rolle. In Bezug auf Ausschreibungen der Behörde für Externe gaben 53% der Behördenmitarbeitenden an, dass das Kriterium „Barrierefreiheit“ immer eine Rolle spielt, 23% gaben an, dass es manchmal, 5%, dass es selten und 20%, dass es nie eine Rolle spielt. Weniger Gewicht hat dieses Kriterium bei Zuwendungen, hier gaben 32% der Behördenmitarbeitenden an, dass dies immer eine Rolle spielt, 25% gaben an, dass dies manchmal und 7%, dass es selten eine Rolle spielt. Gemäß 37% der Befragten spielt es demgegenüber keine Rolle bei Zuwendungen.

3.8 Mittel zur Rechtsumsetzung, zu Beratungen und Rechtsschutzverfahren

3.8.1 Zielvereinbarungen

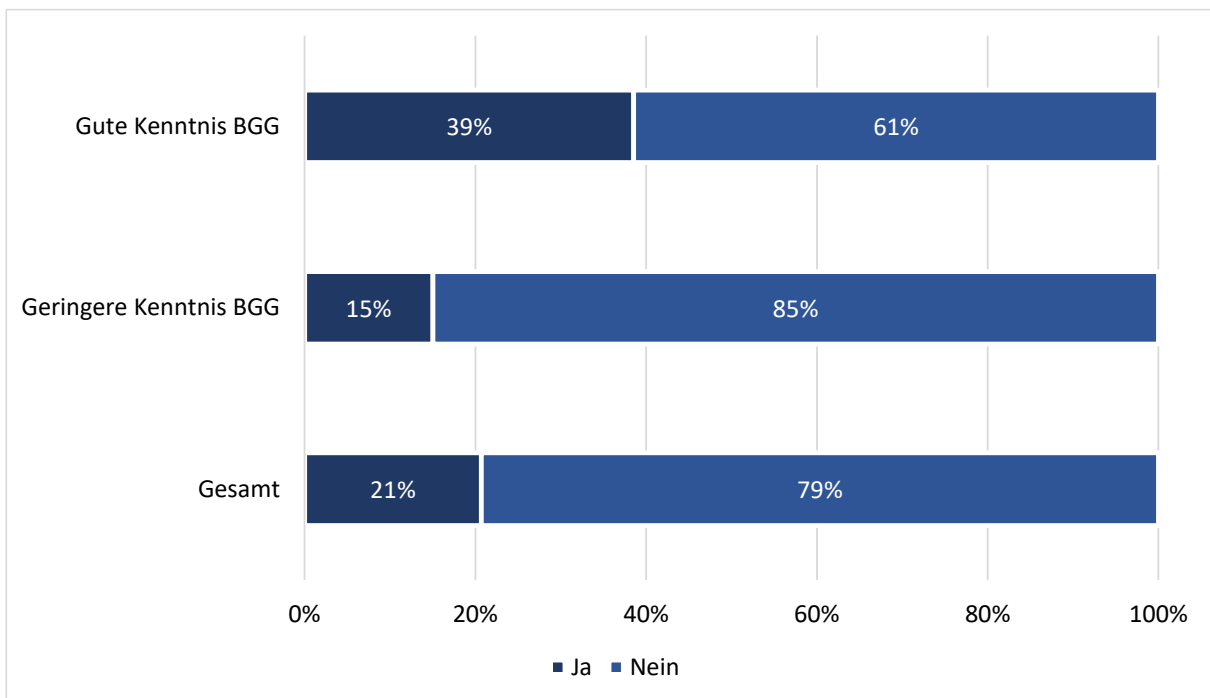
Im Rahmen der Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde die Frage gestellt, ob den Befragten die Möglichkeit bekannt ist, Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit zu schließen, was lediglich knapp über 20% der Befragten bejahten. Fast 80% der Befragten ist somit die Möglichkeit der Zielvereinbarung nicht bekannt. Damit ist der Anteil derer, denen das Instrument der Zielvereinbarungen bekannt ist, bei der aktuellen Befragung deutlich niedriger als im Jahr 2014, wo er bei 41% lag.⁸⁵⁹

Differenziert danach, wie gut den Befragten das BGG bekannt ist, zeigt sich für die aktuelle Befragung jedoch, dass der Anteil der Befragten, denen das Instrument der Zielvereinbarungen bekannt ist, mit fast 40% doppelt so groß ist unter den Befragten, die gute Kenntnisse in Bezug auf das BGG haben. Unter den Befragten mit geringeren Kenntnissen zum BGG liegt der Anteil dagegen bei nur 15%. Es besteht dabei ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Kenntnisstand zum BGG und der Bekanntheit von Zielvereinbarungen, was sich auch bereits im Rahmen der Untersuchung im Jahr 2014 zeigte.⁸⁶⁰

⁸⁵⁹ Welte et al. 2014: 284

⁸⁶⁰ Ebd.

Abbildung 96: Bekanntheit des Instruments Zielvereinbarung nach Kenntnisstand zum BGG



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen zur Evaluation des BGG (N=316-323) – ISG 2022

Mit Blick auf die Verbandsformen zeigt sich, dass der Anteil derer, denen das Instrument der Zielvereinbarungen bekannt ist, unter den Befragten der Sozialverbände am größten ist (24%), gefolgt von den Befragten, die sich der BAG Selbsthilfe, ihren Mitgliedsverbänden und anderen behinderungsspezifischen Verbänden zuordnen. Unter den Befragten, die sich unabhängigen/ emanzipatorischen Behindertenverbänden zuordnen, lag der Anteil derer, denen das Instrument der Zielvereinbarungen bekannt ist, hingegen nur bei 15%. In der Befragung im Jahr 2014 war unter den Befragten der unabhängigen/ emanzipatorischen Behindertenverbände hingegen der Anteil derer, denen das Instrument bekannt war, größer als bei den Befragten der anderen Verbandsformen.⁸⁶¹

Die Befragten, die angaben, dass ihnen die Möglichkeit einer Zielvereinbarung bekannt ist, wurden anschließend gefragt, welche Erfolgsaussichten sie einer solchen einräumen (Abbildung 97). Diese Frage wurde lediglich von 63 Personen beantwortet, wovon 3 Personen (5%) angaben, dass sie dem sehr gute Erfolgsaussichten einräumen, weitere 17 Personen (27%) räumen solchen Zielvereinbarungen eher gute Erfolgsaussichten ein und 30 Personen (48%) gaben hier „teils/ teils“ an. Eher schlechte oder schlechte Erfolgsaussichten messen dem 13 Befragte (21%) bei. Die prozentuale Verteilung der Antworten entspricht damit in etwa den Antworten der Befragten aus der Untersuchung im Jahr 2014.⁸⁶²

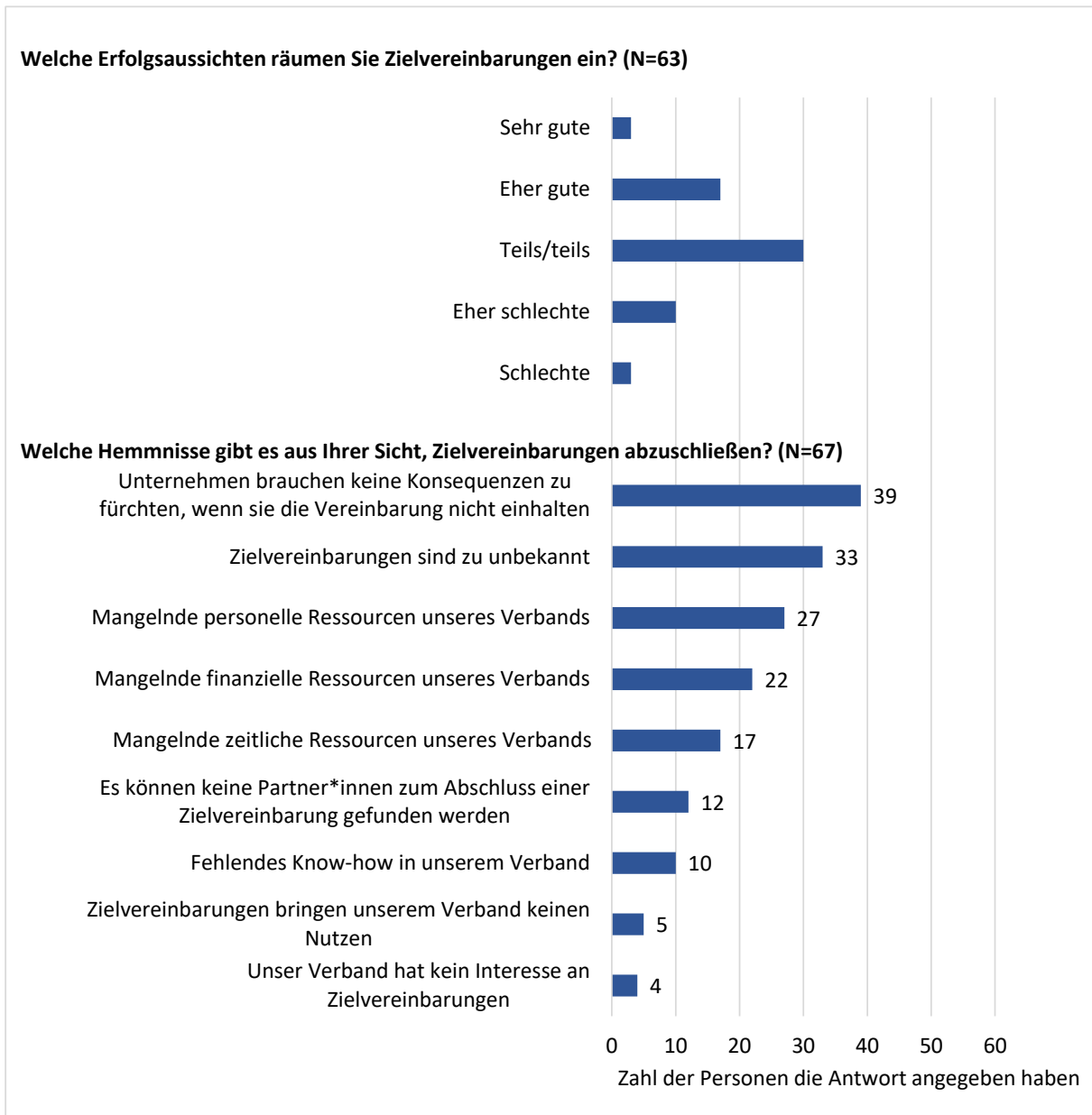
Weiterhin wurden die Personen, denen die Zielvereinbarungen bekannt sind, gefragt, welche Hemmnisse aus ihrer Sicht bestehen, Zielvereinbarungen abzuschließen. Davon gaben 39 Personen (60%) an, dass ein Hemmnis darin besteht, dass Unternehmen letztlich trotzdem keine Konsequenzen zu befürchten haben, wenn sie die Vereinbarung nicht einhalten (2014: 68%). 33 Personen (50%) sehen ein Hemmnis darin, dass das Mittel der Zielvereinbarungen zu unbekannt ist (2014: 52%) und 27 Personen (42%) sehen ein Hemmnis in den mangelnden personellen Ressourcen ihres Verbandes

⁸⁶¹ Welte et al. 2014: 284

⁸⁶² Ebd.: 285

(2014: 49%). 22 Personen (34%) nannten als ein Hemmnis die mangelnden finanziellen Ressourcen ihres Verbandes (2014: 52%) und 17 Personen (26%) die mangelnden zeitlichen Ressourcen (2014: 43%). 12 Personen (19%) gaben an, dass keine Partnerinnen und Partner zum Abschluss einer Zielvereinbarung gefunden werden konnten (2014: 30%) und zehn Personen (15%) gaben als Hemmnis das fehlende Know-how innerhalb ihres Verbandes an (24%). Fünf Personen gaben als ein Hemmnis an (8%), dass Zielvereinbarungen dem Verband keinen Nutzen bringen (2014: 14%) und vier Personen berichteten (6%), dass ihr Verband kein Interesse an dem Abschluss von Zielvereinbarungen hat (2014: 3%).

Abbildung 97: Zielvereinbarung – Erfolgsaussichten und Hemmnisse



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=63-67) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Damit entspricht die Zustimmungstendenz der aktuellen Befragung den Ergebnissen der Befragung aus dem Jahr 2014, wobei sich die Einschätzung dieses Instruments leicht verbessert hat.⁸⁶³

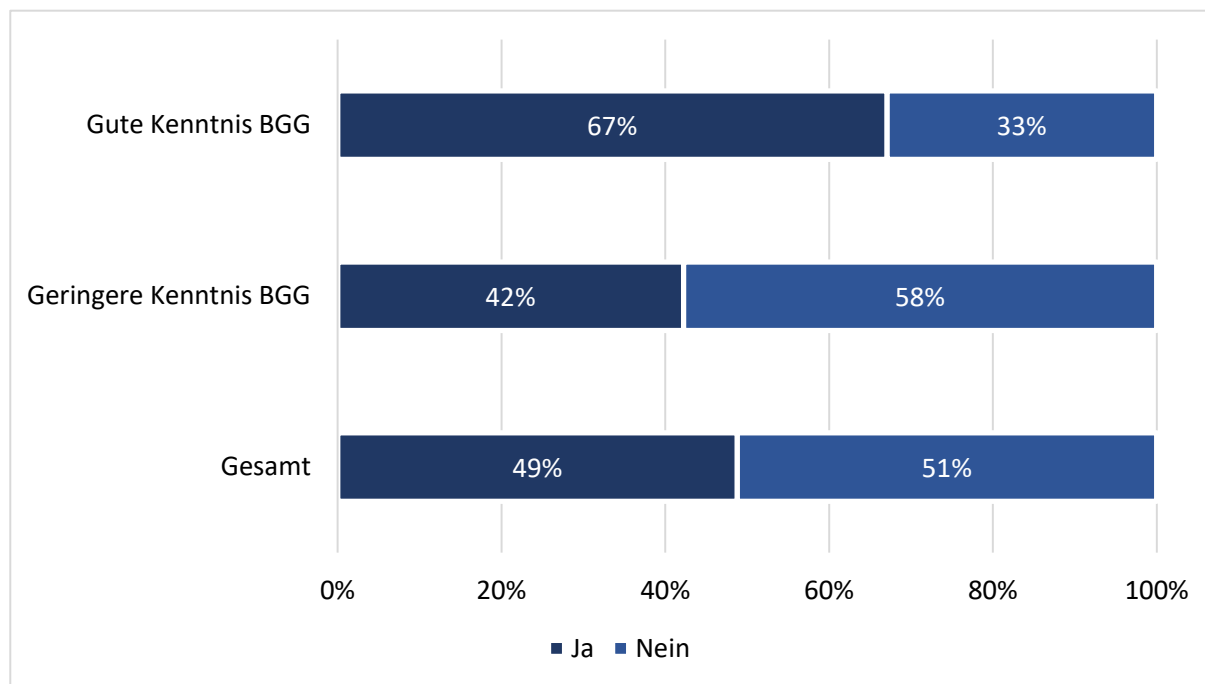
Im Interview mit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit wird das Instrument der Zielvereinbarung kritisch gesehen. Hierzu habe es noch keine Beratungsanfrage gegeben. Schon bei der Novellierung im Jahr 2016 sei bekannt gewesen, dass dieses Instrument in der Praxis nicht genutzt werde, man habe es aber dennoch beibehalten, weil sich keiner habe dagegen entscheiden wollen.

3.8.2 Verbandsklage

In der Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde in Bezug auf Verbandsklagen gefragt, ob die Möglichkeit einer Verbandsklage nach dem BGG bekannt ist, was knapp die Hälfte der Befragten bejahte (nein: 51%) (Abbildung 98). Diese Antwortverteilung entspricht in etwa den Ergebnissen der Befragung aus dem Jahr 2014 (52% bekannt; Welte et al. 2014: 290).

Auch hier zeigt sich ein signifikanter Zusammenhang mit dem Kenntnisstand zum BGG. So kennen unter den Befragten, die gute Kenntnisse in Bezug auf das BGG angegeben haben, 67% das Mittel der Verbandsklage.

Abbildung 98: Bekanntheit der Möglichkeit einer Verbandsklage nach Kenntnisstand zum BGG



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=314-322) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

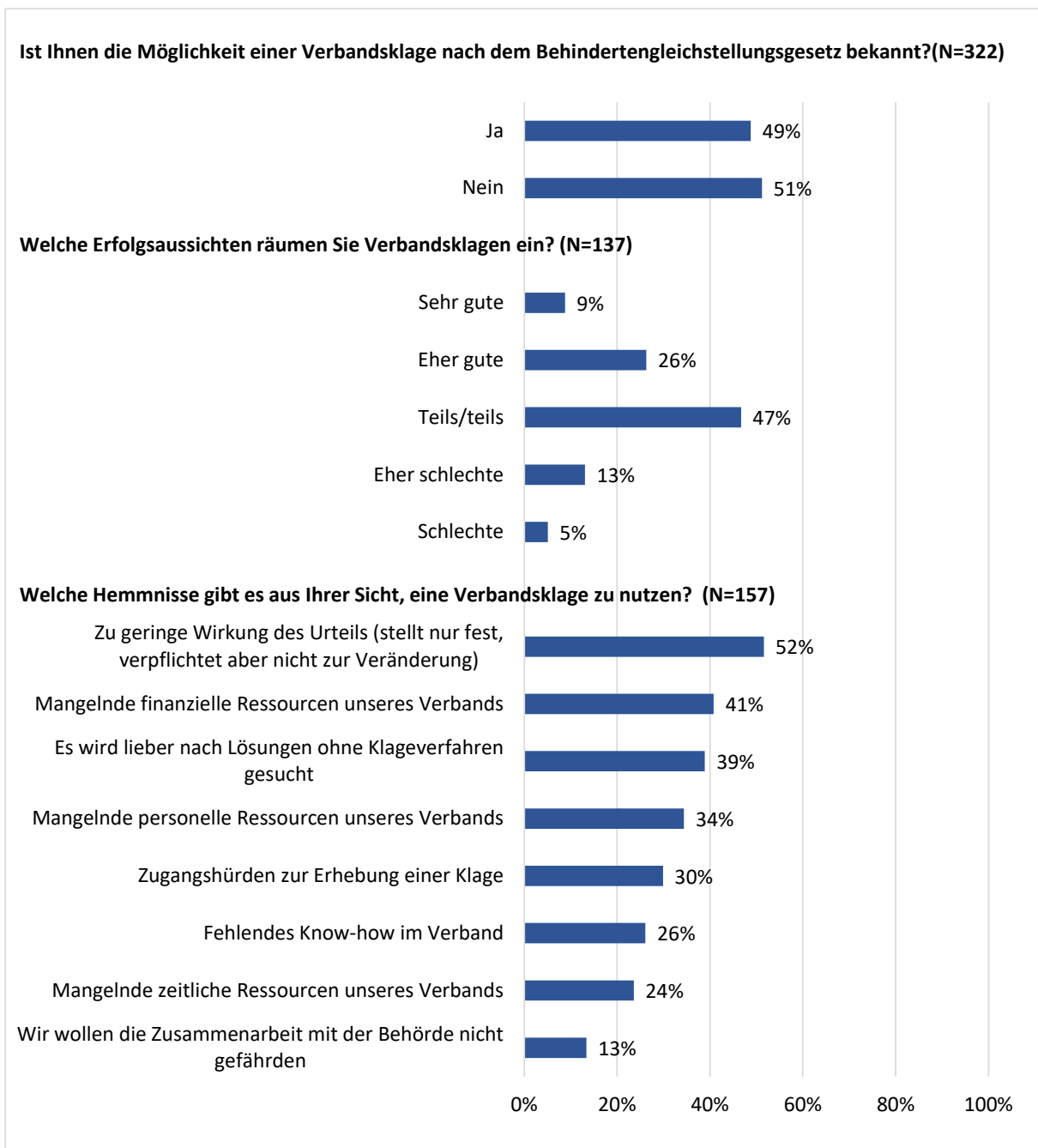
Mit Blick auf die Verbandsform ist der Anteil derer, denen die Möglichkeit der Verbandsklage bekannt ist, mit 52% am größten unter den Befragten, die sich der BAG Selbsthilfe, ihren Mitgliedsverbänden und anderen behinderungsspezifischen Verbänden zuordnen und mit 47% am niedrigsten unter denen der Sozialverbände und unabhängigen/ emanzipatorischen Behindertenverbände.

⁸⁶³ Ebd.: 286

Die Personen, denen die Möglichkeit der Verbandsklage bekannt ist, wurden weiterhin gefragt, wie sie die Erfolgsaussichten einer solchen einschätzen. Insgesamt 35% bewerten die Erfolgsaussichten als gut, darunter 9% als sehr gut. Fast die Hälfte der Befragten gab hier „teils/ teils“ an, und 13% sehen bei einer Verbandsklage eher schlechte und 5% schlechte Erfolgsaussichten (Abbildung 99).

Hierzu erläutert der Bundesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen im Interview, dass derzeit rund 30 Verbände diese Möglichkeit nutzen könnten. Dieses Instrument werde aber zu selten genutzt. Gegenstand der Evaluation sollte daher die Frage nach der Erfolgsquote und nach der Anzahl der erhobenen Klagen sein. Die Verbandsklage sei weiterhin ein gutes Mittel, und er würde es begrüßen, wenn Verbände dieses Mittel öfter einsetzten.

Abbildung 99: Verbandsklage – Erfolgsaussichten und Hemmnisse



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (N=157-322) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Auf die Frage, welche Hemmnisse die Befragten sehen, eine Verbandsklage zu nutzen, gab über die Hälfte derer, denen dieses Instrument bekannt ist, an, dass eine zu geringe Wirkung des Urteils ein Hemmnis darstellt, da es nur Änderungsbedarf feststellt, jedoch keine Verpflichtung zur Veränderung mit sich bringt (2014: 25%). Über 40% sehen ein Hemmnis in den mangelnden finanziellen Ressourcen ihres Verbandes (2014: 50%) und rund 40% gaben an, dass lieber nach Lösungen ohne Klageverfahren gesucht wird (2014: 41%). Mangelnde personelle Ressourcen nannten 34% der Befragten (2014: 46%), und 30% sehen ein Hemmnis in den Zugangshürden zur Erhebung einer Klage (2014: 38%). Jeweils rund ein Viertel der Befragten nannte als Hemmnis das fehlende Know-how (2014: 32%) im sowie die mangelnden zeitlichen Ressourcen innerhalb des Verbandes (2014: 39%). Insgesamt 13% sehen ein Hemmnis in der Befürchtung, dadurch die Zusammenarbeit mit der Behörde zu gefährden (2014: 14%). Somit werden die erforderlichen Ressourcen, eine Verbandsklage durchzuführen, positiver eingeschätzt als in der ersten Evaluation des BGG. Deutlich verschlechtert hat sich aber die Einschätzung der Wirkung einer Verbandsklage (- 27 Prozentpunkte).

Im Rahmen der Befragung der Rechtsschutzvertretungen wurde die folgende Frage gestellt: „Haben Sie schon einmal eine Verbandsklage zu einem Thema vorgeschlagen, das die Belange von Menschen mit Behinderungen betrifft?“ Insgesamt haben dazu 96 Personen eine Angabe gemacht, wovon nur fünf Personen „Ja, ein- bis zweimal“ geantwortet haben (5%), die restlichen 91 Personen (95%) gaben dagegen an, dass sie noch keine Verbandsklage zu einem Thema vorgeschlagen haben, das die Belange von Menschen mit Behinderungen betrifft. Bei der Evaluation 2014 gab ebenfalls die deutliche Mehrheit der Befragten an, dass sie die Möglichkeit einer Verbandsklage noch nicht genutzt haben.⁸⁶⁴

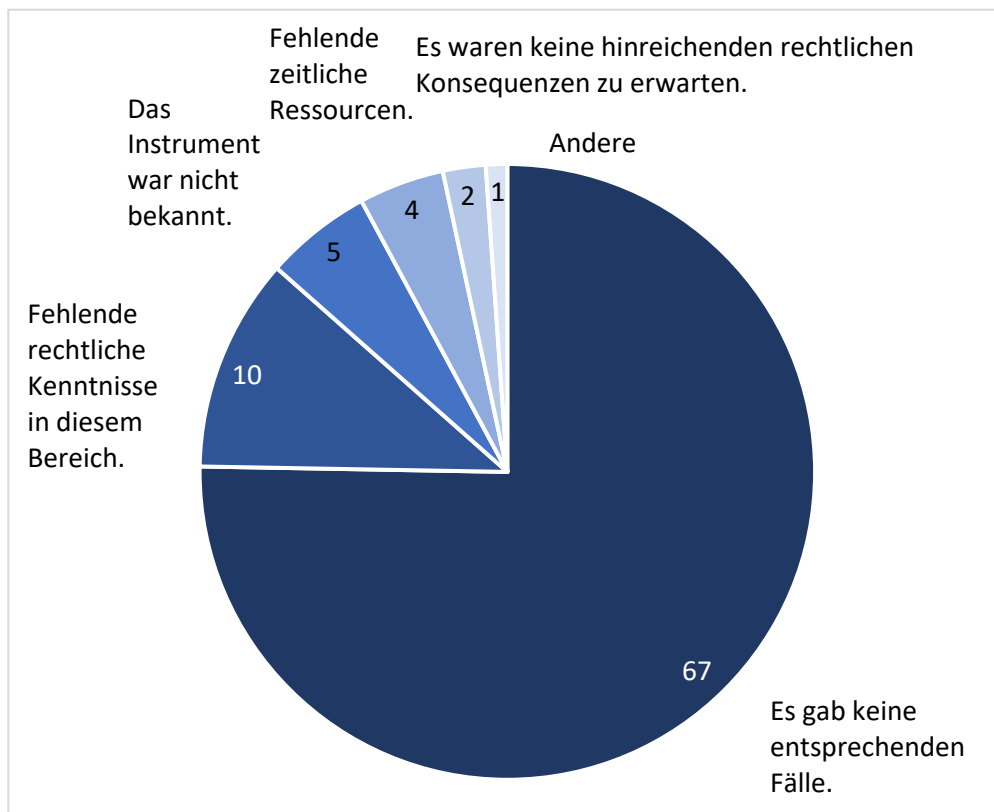
Auf die darauffolgende Frage, um welche Sachverhalte es bei den Personen ging, die schon einmal eine Verbandsklagen vorgeschlagen haben, wurde lediglich viermal das offene Antwortfeld genutzt und folgenden Themen genannt:

- Bushaltestellen nicht behinderungsgerecht/ Ausbau barrierefreier Bushaltestellen
- Pflege von Kindern mit Behinderungen
- zu strenge Voraussetzungen des Merkzeichens aG.

Die Befragten, die bisher von dem Mittel der Verbandsklage keinen Gebrauch gemacht haben, wurden gefragt, warum sie bisher noch keine Verbandsklage vorgeschlagen haben, wozu insgesamt 89 Personen Angaben machten. Hiervon gaben 67 Personen (75%) an, dass es bisher keine entsprechenden Fälle gab (Abbildung 100). Weitere 10 Personen (11%) gaben fehlende rechtliche Kenntnisse in diesem Bereich an und fünf Personen (6%) berichteten, dass das Instrument nicht bekannt war. Fehlende zeitliche Ressourcen nannten vier Personen (5%) als Grund und zwei Personen berichteten, dass keine hinreichenden rechtlichen Konsequenzen zu erwarten waren.

⁸⁶⁴ Welte et al. 2014: 291

Abbildung 100: Argumente gegen eine Verbandsklage (absolute Zahlen)



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=89) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Anschließend wurden die befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter um eine Einschätzung gebeten, welche Reformvorschläge sie für Verbandsklagen haben bzw. was der Gesetzgeber diesbezüglich verbessern könnte. Insgesamt nur sechs Personen haben dazu Antworten gegeben. Eine Person gab an, dass die gesetzgeberischen Probleme bekannt seien und darin bestehen, dass der „juristische Jargon“ mit der Ausbildung entwickelt werde und die Form der Korrespondenz, die Bescheide sowie deren Begründungen für Laien und insbesondere für Menschen mit besonderen Bedarfen hinsichtlich der Kommunikation oft unverständlich sind. Eine weitere Person gab an, dass die Möglichkeit der Verbandsklage bei den Betroffenen bekannter gemacht werden müsste, was über die entsprechenden Verbände und Vertretungen erfolgen sollte. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen erleichtert werden müssten.

Eine andere Person gab an, dass in Bezug auf die Erwerbsminderungsrente für nach 1961 Geborene die Zugangsvoraussetzungen niedrigschwelliger sein müssten, da aktuell die Prüfung rein theoretisch erfolgt, was hinsichtlich des tatsächlichen Arbeitsmarktes unrealistisch sei. Eine weitere befragte Person nannte hier Personalengpässe, die behoben werden müssen, da sie zu einer langsamen Bearbeitung und vielfach auch zu Fehleinschätzungen führen. Außerdem wurde von einer Person eingebracht, dass es verbindlicher Rechtsfolgen bedarf, wenn das Ergebnis nicht umgesetzt wird.

3.8.3 Beratungen

Im Rahmen der Befragung der Rechtsschutzvertretungen wurden die Teilnehmenden zur Beratungstätigkeit gefragt, wie oft sie im Jahr 2021 in der Beratungssituation mit unterschiedlichen Themen konfrontiert wurden, die den Behördenkontakt von Menschen mit Behinderungen betreffen (Tabelle 5). Hierbei gaben 14 von 94 Befragten (15%) an, dass sie im vergangenen Jahr sehr oft oder

oft in der Beratungssituation mit dem Thema Leichte Sprache konfrontiert waren (sehr selten: 27/94 [29%]; nie: 53/ 94 [56%]). 16 von 32 Personen (50%) gaben an, dass der Beratungsaufwand bei diesem Thema verglichen mit sonstigen Beratungen höher ausfiel (etwa gleich: 11/ 32 [34%]; geringer 5/ 32 [16%]).

Zwölf von 95 Befragten gaben an, dass sie im Jahr 2021 sehr oft oder oft Beratungen zum Thema angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen durchgeführt haben (sehr selten: 48/ 95 [51%]; nie: 35/ 95 [37%]) und acht von 51 Befragten (16%) berichteten, dass der Beratungsaufwand dabei im Vergleich zu sonstigen Themen höher war (etwa gleich: 31/ 51 [61%]; geringer: 12/ 51 [24%]).

Zum Thema bauliche Barrierefreiheit haben nur acht von 96 Befragten (8%) in 2021 (sehr) oft Beratungen durchgeführt (sehr selten: 26/96 [27%]; 62/ 96 [65%]), und dabei schätzen vier von 27 Befragten (15%) den Beratungsaufwand vergleichsweise höher ein (etwa gleich: 13/ 27 [48%]; geringer 10/ 27 [37%]).

Dass das Thema barrierefreie Dokumente sehr oft oder oft in den Beratungen im Jahr 2021 aufkam, berichteten nur sechs von 95 Befragten (6%) (sehr selten: 30/ 95 [32%]; nie: 59/ 95 [62%]). Hierbei gaben sechs von 25 Befragten an (25%), dass sie den Beratungsaufwand höher einschätzen als es bei sonstigen Themen der Fall ist (etwa gleich: 10/ 25 [40%]; geringer: 9/ 25 [36%]).

Dass das Thema Gebärdendolmetscherin bzw. -dolmetscher im Jahr 2021 (sehr) oft in den Beratungen aufkam, gab nur eine von 94 Befragten (1%) an (sehr selten: 34/ 94 [36%]; nie: 59/ 94 [63%]). Insgesamt zehn von 28 Befragten (36%) schätzten den Beratungsaufwand zu diesem Thema im Vergleich zu sonstigen Themen höher ein (etwa gleich: 11/ 28 [39%]; geringer: 7/ 28 [25%]).

Tabelle 5: Beratungen durch Rechtsschutzvertretungen zum Behördenkontakt von Menschen mit Behinderungen

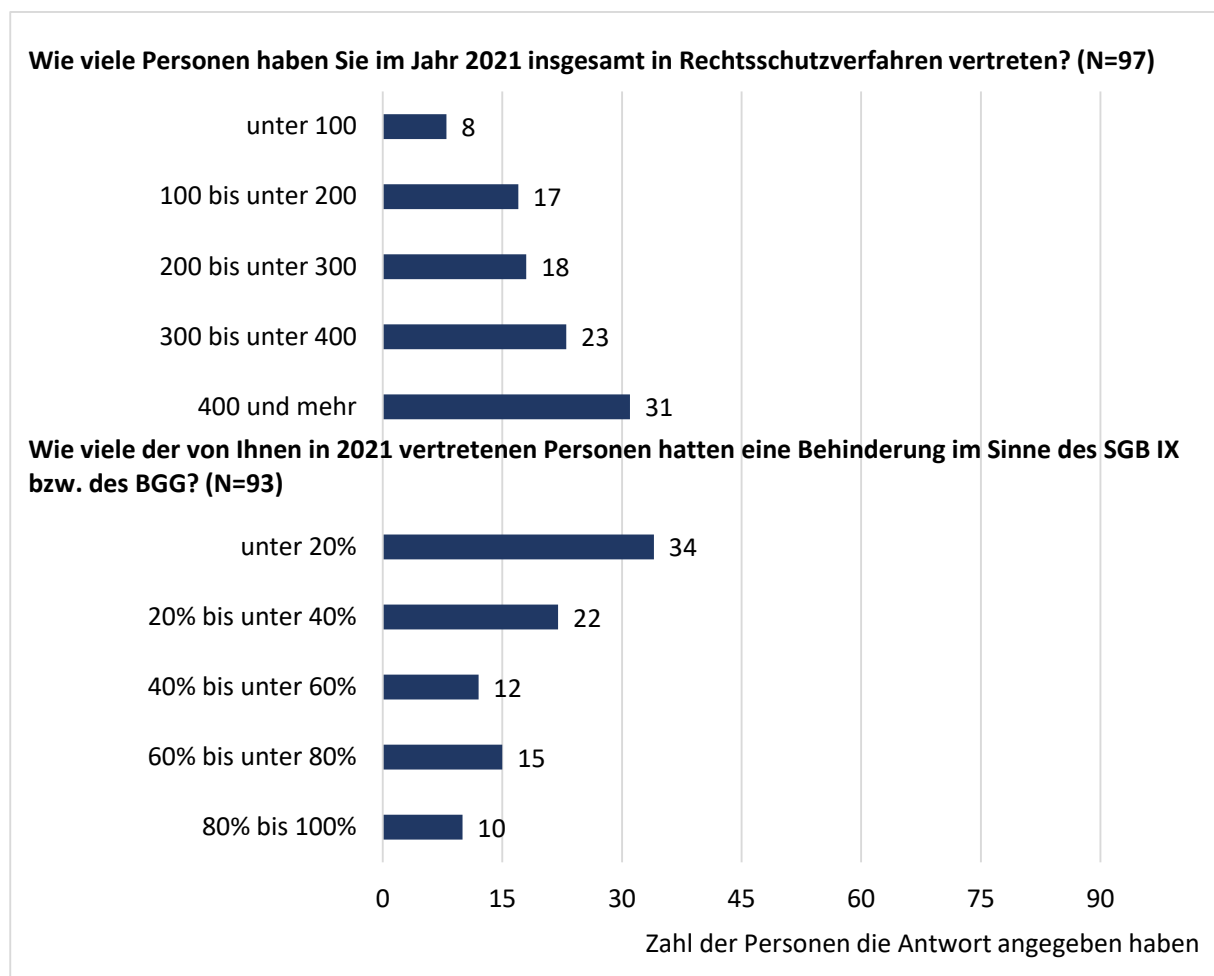
	Leichte Sprache		Angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen		Bauliche Barrierefreiheit		Barrierefreie Dokumente		Gebärdendolmetscher*innen	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(Sehr) oft	14	15%	12	13%	8	8%	6	6%	1	1%
(Sehr) selten	27	29%	48	51%	26	27%	30	32%	34	36%
Nie	53	56%	35	37%	62	65%	59	62%	59	63%
Gesamt	94	100%	95	100%	96	100%	95	100%	94	100%
Wie hoch war der Beratungsaufwand bei diesen Themen verglichen mit sonstigen Beratungen?										
Höher	16	50%	8	16%	4	15%	6	24%	10	36%
Etwa gleich	11	34%	31	61%	13	48%	10	40%	11	39%
Geringer	5	16%	12	24%	10	37%	9	36%	7	25%
Gesamt	32	100%	51	100%	27	100%	25	100%	28	100%

Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=25-96) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

3.8.4 Rechtsschutzverfahren

Im Rahmen der Befragung der Rechtsschutzvertretungen wurde den Teilnehmenden die Frage gestellt, wie viele Personen sie im Jahr 2021 insgesamt vertreten haben. Hierauf gaben 97 Personen eine Antwort, wovon acht Befragte berichteten (8%), dass sie im Jahr 2021 unter 50 Personen vertreten haben. 17 der 97 Befragten (18%) gaben an, dass sie 100 bis unter 200 Personen vertreten haben und 18 Befragte (19%) berichteten von 200 bis unter 300 Rechtsschutzverfahren. 23 Befragte (24%) gaben an, 300 bis unter 400 Vertretungen übernommen zu haben und 31 der 97 Befragten (32%) gaben an, dass sie 400 oder mehr Personen in Rechtsschutzverfahren im Jahr 2021 vertreten haben. Weiterhin wurde gefragt, wie viele von diesen vertretenen Personen eine Behinderung im Sinne des SGB IX bzw. des BGG hatten, worauf 95 Befragte antworteten. Insgesamt 34 der 95 Befragten (37%) gaben an, dass 20% der von ihnen vertretenen Personen eine Behinderung hatten. 22 Befragte (24%) gaben an, dass 20% bis 40% der von ihnen vertretenen Personen eine Behinderung hatten und zwölf der 95 Befragten (13%) gaben an, dass der Anteil von Personen mit Behinderungen unter den von ihnen vertretenen Personen bei 40% bis 60% lag. Einen Anteil zwischen 60% und 80% von Menschen mit Behinderungen unter den vertretenen Personen berichteten 15 Befragte (16%) und zehn Befragte (11%) gaben an, dass der Anteil von Menschen mit Behinderungen im Sinne des SGB IX bzw. BGG unter den von ihnen vertretenen Personen in 2021 zwischen 80% und 100% lag. Im Durchschnitt hatten 38% der vertretenen Personen eine Behinderung.

Abbildung 101: Rechtsschutzverfahren 2021: vertretene Personen (mit Behinderungen)

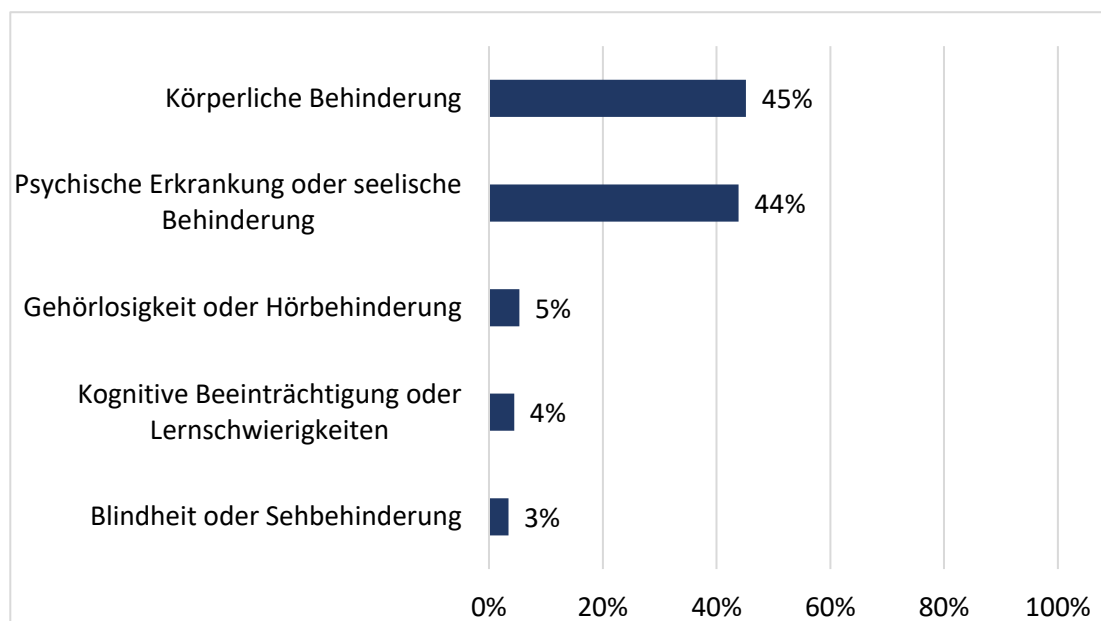


Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=95-97) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Des Weiteren wurde nach der Behinderungsform der vertretenen Personen mit Behinderungen gefragt. Im Durchschnitt hatten fast die Hälfte (45%) der vertretenen Personen mit Behinderungen eine körperliche Behinderung und ebenfalls 44% eine psychische Erkrankung oder seelische Behinderung (Abbildung 102). Im Durchschnitt 5% der vertretenen Personen mit Behinderung waren gehörlos oder hatten eine Hörbehinderung und durchschnittlich bei 4% der vertretenen Personen mit Behinderungen bestand eine kognitive Beeinträchtigung oder Lernschwierigkeit. Im Durchschnitt nur 3% der vertretenen Personen mit Behinderungen waren blind oder hatten eine Sehbehinderung. Vergleicht man dies mit der Verteilung von Behinderungsformen in der Bevölkerung,⁸⁶⁵ so fällt auf, dass der Anteil der vertretenen Personen mit psychischer Erkrankung/ seelischer Behinderung mit 44% deutlich höher ist als der entsprechende Anteil unter schwerbehinderten Menschen in Deutschland (9%), während die Anteile mit kognitiver oder Sinnesbehinderung der Verteilung in der Bevölkerung entsprechen.

Abbildung 102: Rechtsschutzverfahren 2021: vertretene Personen mit Behinderungen nach Behinderungsform (Durchschnitt)



Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=39-70) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

In diesem Zusammenhang wurden die Rechtsschutzvertretungen zudem gefragt, welchen Herausforderungen sie bei der rechtlichen Vertretung von Menschen mit Behinderungen bereits begegnet sind. Hierbei gaben 75 von 82 Personen (91%) an, dass ihnen diskriminierendes Verhalten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern schon einmal begegnet ist. 66 von 80 Befragten (83%) berichteten von erschwerter Kommunikation mit Mandantinnen und Mandanten oder Verbandsmitgliedern und 50 von 72 Personen (69%) von unzureichenden zeitlichen Ressourcen. 46 von 70 Befragten (66%) gaben an, dass ihnen fachliche Schwierigkeiten begegnet sind und 42 von 75 Befragten (56%) berichteten von diskriminierendem Verhalten durch Sozialleistungserbringer. Diskriminierendes Verhalten von Behörden gaben 35 von 75 Befragten (49%) an und 24 von 58 Befragten (41%) berichteten von baulichen Barrieren bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern als Herausforderung bei der Vertretung von Menschen mit Behinderungen. 24 von 68 Befragten (35%)

⁸⁶⁵ Zur Verteilung der Behinderungsformen in der Bevölkerung liegen keine Daten für alle Menschen mit Beeinträchtigungen, sondern nur Daten der Schwerbehindertenstatistik vor. Statistisches Bundesamt (2021): Schwerbehinderte Menschen 2019, Fachserie 13 Reihe 5.1 Sozialleistungen, Wiesbaden; Berechnung der Anteile durch das ISG.

gaben an, dass eine erschwerte Kommunikation mit Betreuenden eine Herausforderung darstellt, der sie schon mal begegnet sind und 20 von 65 Befragten (31%) berichteten von baulichen Barrieren bei Behörden. Bauliche Barrieren bei Sozialleistungserbringern stellten bei zwölf von 62 Befragten (19%) eine Herausforderung dar, der sie schon mal begegnet sind und elf von 72 Befragten (15%) gaben an, dass bauliche Barrieren bei Gerichten eine Herausforderung bei der Vertretung von Menschen mit Behinderungen darstellen, der sie schon mal begegnet sind. Von diskriminierendem Verhalten von Gerichten berichteten fünf von 73 Befragten (7%).

Tabelle 6: Herausforderungen bei der Rechtsschutzvertretung von Menschen mit Behinderungen

Welche Herausforderungen sind Ihnen bei der rechtlichen Vertretung von Menschen mit Behinderungen bereits begegnet?	n	davon ja	
		absolut	in %
Diskriminierendes Verhalten von Arbeitgeber*innen	82	75	91%
Kommunikation mit Mandant*innen/ Mitglied erschwert	80	66	83%
Unzureichende zeitliche Ressourcen	72	50	69%
Fachliche Schwierigkeiten	70	46	66%
Diskriminierendes Verhalten von Sozialleistungserbringer*innen	75	42	56%
Diskriminierendes Verhalten von Behörden	71	35	49%
Bauliche Barrieren bei Arbeitgeber*innen	58	24	41%
Kommunikation mit Betreuer*innen erschwert	68	24	35%
Bauliche Barrieren bei Behörden	65	20	31%
Bauliche Barrieren bei Sozialleistungserbringer*innen	62	12	19%
Bauliche Barrieren bei Gerichten	71	11	15%
Diskriminierendes Verhalten von Gerichten	73	5	7%

Quelle: Befragung von Rechtsschutzvertretungen (N=58-82) zur Evaluation des BGG – ISG 2022

Kapitelzusammenfassung:

Die Befragung von Menschen mit Behinderungen ergab, dass fast 80% der Befragten die Möglichkeit der Zielvereinbarung nicht bekannt ist. Hierbei sind Unterschiede zwischen den Verbänden zu beobachten. Nur knapp ein Drittel der Personen, denen dieses Instrument bekannt ist, räumten ihm eher gute (27%) bis sehr gute (5%) Erfolgsaussichten ein. Hinsichtlich der Hemmnisse, die beim Abschluss von Zielvereinbarungen aus Sicht der Befragten bestehen, äußerte die Mehrheit Bedenken, da Unternehmen bei Nichteinhaltung der Vereinbarung keinerlei Konsequenzen zu befürchten haben. Weitere häufig genannte Hemmnisse waren der geringe Bekanntheitsgrad von Zielvereinbarungen oder mangelnde personelle Ressourcen der Verbände. Kein Interesse des Verbandes an Zielvereinbarungen oder zu wenig Nutzen für den Verband benannten insgesamt nur neun Personen als Hemmnis.

Knapp der Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen war das Instrument der Verbandsklagen bekannt, wobei signifikant mehr Personen Kenntnisse zu Verbandsklagen hatten, die mit dem BGG gut vertraut sind. Zudem bestehen auch hierbei Unterschiede zwischen den verschiedenen Verbänden. Die Erfolgsaussichten wurden von 35% derjenigen, denen Verbandsklagen

bekannt waren, als eher gut oder sehr gut eingeschätzt. Das am häufigsten genannte Hemmnis in Hinblick auf Verbandsklagen war die zu geringe Wirkung des Urteils, das nicht zu Veränderungen verpflichtet, gefolgt von mangelnden finanziellen Ressourcen des Verbands und der Tendenz, nach Lösungen außerhalb von Klageverfahren zu suchen. Nur fünf der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter haben schon einmal eine Verbandsklage zu einem Thema vorgeschlagen, das die Belange von Menschen mit Behinderungen betrifft. Als Argumente gegen den Vorschlag einer Verbandsklage wurde von rund drei Vierteln der Befragten aus der Rechtsschutzvertretung genannt, dass es keine entsprechenden Fälle gegeben hat. Das von zehn dieser Personen am zweithäufigsten genannte Argument waren fehlende rechtliche Kenntnisse in diesem Bereich.

Auch Schlichtungsverfahren nach dem BGG waren lediglich 20 der 90 Befragten im Rahmen der RSV-Befragung bekannt, unter den Befragten gab es niemanden mit Erfahrungen in diesem Bereich. Im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit waren weniger als die Hälfte der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter (44%) zumindest in Einzelfällen in Fragen zur Leichten Sprache involviert. Bauliche Barrierefreiheit, Gebärdensprachdolmetschung sowie barrierefreie Dokumente waren bei weniger als 40% der Befragten jemals Bestandteil der Beratungstätigkeit, während 63% der Befragten im Rahmen der Beratungstätigkeit mit angemessenen Vorkehrungen konfrontiert wurden. Der Beratungsaufwand im Vergleich zu sonstigen Beratungen wurde insbesondere im Hinblick auf Leichte Sprache als höher eingeschätzt, während er in den anderen Bereichen zumeist als etwa gleich hoch wahrgenommen wurde.

Im Durchschnitt hatten 38% der im Jahr 2021 durch die befragten RSV vertretenen Personen eine Behinderung. Lediglich bei zehn der Befragten lag die Quote der Mandantinnen und Mandanten mit Behinderungen bei 80% bis 100%. Die größte Gruppe der vertretenen Menschen mit Behinderungen (45%) hatte eine körperliche Behinderung, dicht gefolgt von der Gruppe der Personen mit einer psychischen Erkrankung oder seelischen Behinderung (44%).

Hinsichtlich der Herausforderungen, die den RSV bei der Vertretung von Menschen mit Behinderungen bereits begegnet sind, nannte die überwiegende Mehrheit diskriminierendes Verhalten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (91%) oder eine erschwerte Kommunikation mit den Mandantinnen und Mandanten. Diskriminierendes Verhalten seitens der Sozialleistungserbringer nannten 56% der Befragten, und 49% berichteten von diskriminierendem Verhalten von Behörden. Diskriminierendes Verhalten von Gerichten wurde lediglich von 7% der befragten RSV-Befragten genannt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

4.1 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Evaluation

4.1.1 Entwicklungsschritte des Behindertengleichstellungsgesetzes

Das BGG dient der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbots (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG), von Antidiskriminierungsrichtlinien des Unionsrechts und der UN-BRK. Ursprünglich wurde es als übergreifendes Gesetz für den öffentlichen und privaten Sektor diskutiert. Dies wurde jedoch getrennt in BGG und AGG geregelt, wenn auch das BGG vereinzelt zivilrechtliche Elemente (Zielvereinbarungen und neuerdings zu Assistenzhunden) beinhaltet. Die Trennung zwischen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Regelung führt zu zahlreichen rechtssystematischen Problemen und gefährdet die Durchsetzung der Ziele des BGG.

Nach seinem Inkrafttreten im Mai 2002 wurde das Gesetz erstmals 2016 auf Basis der ersten Evaluation grundlegend reformiert, um es stärker auf die UN-BRK auszurichten. Zur Umsetzung der EU-Webseitenrichtlinie und durch das Teilhabestärkungsgesetz wurde es weiter angepasst.

Die Länder nahmen das BGG des Bundes häufig als Vorbild zur Ausgestaltung ihrer eigenen Landesgesetze. Eine Reform des BGG hat Signalwirkung und Vorbildfunktion für die Länder.

4.1.2 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das BGG konkretisiert das Benachteiligungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Dies ist bei seiner Auslegung und Anwendung beachten. Entsprechend ist insbesondere die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG relevant. In dieser ist zuletzt Konkretisierungsbedarf im Verhältnis öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Pflichten und bei mittelbar diskriminierenden Praktiken im Sozial- und Gesundheitswesen sehr deutlich geworden (Blinderhund in der Arztpraxis, Triage).

Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit nimmt viel häufiger auf das Benachteiligungsverbot nach dem Grundgesetz Bezug als auf die Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder, obwohl viele Behörden, deren Handeln sie überprüfen, an diese Gesetze gebunden sind. Das lässt vermuten, dass die konkretisierende Wirkung des BGG für das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung den am gerichtlichen Verfahren Beteiligten nach wie vor nicht hinreichend bekannt ist.

4.1.3 EU-rechtlicher Rahmen

Das Antidiskriminierungsrecht für Menschen mit Behinderungen ist maßgeblich durch die Rechtsprechung des EuGH geprägt. Auch mit Blick auf Barrierefreiheit liefert das EU-Sekundärrecht Impulse und schafft unionsweit gültige Mindestregelungen. Besondere bereichsübergreifende Relevanz haben die WebseitenRL (EU) 2016/2102, die Anforderungen an die Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen (Apps) öffentlicher Stellen enthält, sowie der „European Accessibility Act“ (RL (EU) 2019/882) mit Anforderungen für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen, der auf die Barrierefreiheit der Privatwirtschaft gerichtet ist.

4.1.4 Völkerrechtlicher Rahmen

Die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen werden in der UN-BRK zusammengefasst und konkretisiert. Aufgrund ihrer Wirkungen im deutschen und im Unionsrecht ist sie der

wesentliche Anknüpfungspunkt zur näheren Bestimmung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, muss von allen staatlichen Stellen beachtet werden und ist Auslegungshilfe des nationalen Rechts. Schließlich enthält die UN-BRK Definitionen, insbesondere von Behinderung, angemessenen Vorkehrungen und Zugänglichkeit, die für das nationale Begriffsverständnis heranzuziehen sind. Dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine verbotene Benachteiligung darstellen kann und dass sich der Abbau von Barrieren auf den Umfang einer Behinderung auswirkt, geht maßgeblich auf das Verständnis der UN-BRK zurück.

Auch in anderen Menschenrechtspakten wird ein Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen statuiert. Bedeutung hat hier insbesondere Art. 14 EMRK in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung des EGMR.

4.1.5 Das BGG in der Rechtsordnung

4.1.5.1 BGG und öffentliches Recht des Bundes

Das BGG enthält Verwaltungsverfahrensrecht, Recht des gerichtlichen Verfahrens und Vorverfahrens und Recht der Staatsorganisation. In der Ausbildung von Juristinnen und Juristen und anderen rechtsanwendenden Berufe sind dies Kernmaterien. Gleichwohl ist das BGG in Ausbildungs- und Kommentarliteratur z. B. zu VwVfG, SGB X, VwGO und SGG kaum präsent und ist äußerst selten Gegenstand von Ausbildung und Prüfungen. Dieser „Sondergesetz-Effekt“ erklärt die anhaltende relative Unbekanntheit des Gesetzes in der Praxis.

Das BGG hat im Grundsatz eine hohe Bedeutung für das Bundesrecht, indem es Verfahrensregelungen für alle Bundesbehörden und die Definition von Regelungen enthält, die in vielen bundesrechtlichen Normen enthalten sind, namentlich Behinderung, Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen. Diese Bedeutung ist jedoch möglicherweise nicht immer in der Rechtsanwendung präsent und müsste durch entsprechende Hinweise in der die Rechtspraxis prägenden Literatur und in Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweisen sowie in der juristischen Ausbildung verankert werden.

4.1.5.2 BGG und öffentliches Recht der Länder

Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 BGG sollen auch die Träger der Landesverwaltung, soweit sie Bundesrecht ausführen, die Ziele des BGG fördern und beachten. Landesbehörden sind im Übrigen an die Behindertengleichstellungsgesetze ihrer jeweiligen Länder gebunden. Die umfangreiche Verzahnung von Bundes- und Landesrecht und Bundes- und Landesverwaltung, namentlich im Sozialrecht, erfordert eine enge Abstimmung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Behindertengleichstellungsrecht, um dem gemeinsamen Auftrag von Grundgesetz, UN-Behindertenrechtskonvention und EU-Recht nachkommen zu können.

Wünschenswert wäre daher, dass zentrale Rechtsfragen des BGG auch im Landesrecht einer Revision durch das Bundesverwaltungsgericht zugänglich sind. Eine entsprechende Regelung – vergleichbar § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO – besteht aktuell nicht und ist zu empfehlen.

Menschen mit Behinderungen und anderen Personen in der Rechtsanwendung ist die Unterscheidung von Bundesrecht und Landesrecht im Verhältnis zu Behörden oft nicht transparent. Dadurch ist der Anwendungsbereich des BGG und insbesondere seiner Rechtsschutzmöglichkeiten (Verbandsklage, Schlichtungsstelle) oft nicht hinreichend klar und wird praktisch geschwächt. Eine Vereinheitlichung wäre wünschenswert, zumal das BGG Verfassungsrecht des Bundes und völkerrechtliche Pflichten des Bundes konkretisiert.

Die rechtliche und politische Verflechtung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes ist stark. Um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen durchsetzen zu können, ist daher eine organisierte Kooperation zwischen den Beauftragten von Bund und Ländern erforderlich.

4.1.5.3 BGG und Zivilrecht

Die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung im Zivilrecht hat eine hohe praktische Relevanz. Die vielen entsprechenden Anfragen bei dem Behindertenbeauftragten und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes münden jedoch selten in gerichtliche Durchsetzung.

Mehr strategische Prozessführung durch Verbände ist weiterhin zu empfehlen, insbesondere auch für das neue BFSG. Durch die Einbindung der Schlichtungsstelle gem. § 16 BGG wird das BFSG die Position des BGG als Schnittstelle zwischen öffentlichem und Zivilrecht stärken.

Die systematische Abstimmung des BGG mit den §§ 3, 12, 19 ff. AGG ist zur Rechtsklarheit und zur Schließung von Lücken dringend erforderlich. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes schlägt zur Stärkung des zivilrechtlichen Diskriminierungsschutzes richtigerweise vor, öffentliche Beratungsangebote auszubauen und den Zugang zu Informationen und Rechtsberatung in der Fläche zu erleichtern.

Empfehlenswert ist, den Anspruch auf Barrierefreiheit von Arztpraxen und Einrichtungen des Gesundheitswesens, der in Artikel 25 der UN-BRK seine Grundlage findet, koordiniert im Zivilrecht (AGG) und öffentlichen Recht (BGG, SGB I) expliziter zu regeln und durchsetzbar zu machen. Hierzu ist unter anderem klarzustellen, dass ein Verstoß gegen Pflichten zur Barrierefreiheit auch im Zivilrecht die Vermutung der verbotenen Benachteiligung begründet, wie sie im BGG vorgesehen ist. Die grundlegenden Entscheidungen des BverfG zum Assistenzhund und zur Triage können auf die Rechtsentwicklung positiven Einfluss haben. Sie deuten zugleich auf weiteren Handlungsbedarf zur Bewusstseinsbildung in der Richterschaft und im Gesundheitswesen hin.

4.1.6 Anwendungsbereich (§ 1 BGG)

Nicht alle in § 1 Abs. 1a BGG benannten Stellen werden vollständig vom Anwendungsbereich des BGG erfasst. Dies ist u. a. bei Stellen der Judikative der Fall, wenn diese aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften (z. B. stopp) tätig werden.

Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger sind in das BGG einbezogen. Projektförderungen werden bisher nicht vom BGG erfasst. Mit der Novellierung von 2016 wurde zudem klargestellt, dass auch Beliehene in den Anwendungsbereich des BGG fallen, wenn sie Verwaltungstätigkeiten ausüben. In diesen Bereichen gibt es Wechselwirkungen zum AGG. Zum Teil werden projektgeförderte Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger auch in den Anwendungsbereich der Behindertengleichstellungsgesetze der Länder einbezogen. Auf Erfahrungen damit sollte zurückgegriffen werden. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private sollte so sichergestellt werden, dass die Ziele des BGG erreicht werden.

Der Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming) gibt Handlungsempfehlungen für Mitarbeitenden von Bundesressorts und -verwaltung und soll dabei unterstützen, die Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf das Leben von Menschen mit Behinderungen zu erkennen. Der Leitfaden bindet nicht rechtlich und ist vorrangig Schwerbehindertenvertretungen bekannt. Er sollte als Instrument stetig weiterentwickelt und mittels Fortbildungen sowie Schulungen einer größeren Anzahl von Mitarbeitenden in Behörden bekanntgemacht werden.

Die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder unterscheiden sich in ihrer Reichweite. In Bayern, Hessen und Sachsen sind die Kommunen aus dem Anwendungsbereich nicht uneingeschränkt einbezogen. Dies ist problematisch, da dies Auswirkungen auf die Umsetzung des Bundesrechts, auch des Sozialrechts, durch Kommunen haben kann. Die kommunalen Behörden sind oft die ersten Ansprechstellen für Bürgerinnen und Bürger und sollten auch zu entsprechenden Maßnahmen verpflichtet werden.

Neben der Benennung der Träger öffentlicher Gewalt bedarf es auch innerhalb der Behörden verbindlicher Strukturen und Zuständigkeiten zur Umsetzung des BGG. Dies kann u. a. durch Einrichtung entsprechender Kompetenzstellen oder konkreter Ansprechpersonen erreicht werden. Hierbei ist auch die Schwerbehindertenvertretung bedeutend.

4.1.7 Behinderungsbegriff (§ 3 BGG)

Mit der Novellierung des BGG sollte der Behinderungsbegriff in § 3 BGG mit Art. 1 UN-BRK in Einklang gebracht werden. Ziel der Neufassung war das Erreichen von Rechtsklarheit sowie die Schärfung des Bewusstseins für das Verständnis von Behinderung. Die Anpassung an die UN-BRK, die sich auf das bio-psychosoziale Behinderungsmodell der ICF bezieht, ist mit Blick auf dessen flexiblen Ansatz von Bedeutung.

Diese Ziele wurden noch nicht voll erreicht. Mit der Neufassung wurde keine vollständige Anpassung an Art. 1 S. 2 UN-BRK vorgenommen, da „volle und wirksame Teilhabe“ nicht übernommen wurde. Zudem zeigt die Auswertung der Befragungen und der Interviews, dass ein umfassender Bewusstseinswandel in der Behördenpraxis hinsichtlich des Behinderungsverständnisses noch nicht erreicht wurde. Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen werden zwar durch die Regelungen zur Leichten Sprache in § 11 BGG stärker als zuvor berücksichtigt, dennoch nicht ausreichend. Auch Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen werden noch nicht ausreichend berücksichtigt.

Um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen, sollte zunächst der Behinderungsbegriff an die UN-BRK angeglichen werden, indem die Wörter „volle“ und „wirksame“ in § 3 BGG aufgenommen werden. Um das Bewusstsein zu schärfen, sollten in Behörden Schulungsangebote zu den unterschiedlichen Arten von gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Barrieren zur Verfügung gestellt werden. Weiterhin sollte das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass auch ältere, z. B. demenzerkrankte oder pflegebedürftige, Menschen unter den Behinderungsbegriff gemäß § 3 BGG sowie gemäß § 2 Abs. 1 SGB IX fallen und ihnen Teilhabe ermöglicht werden muss. Demenz oder Pflegebedürftigkeit sind nicht als alterstypische Zustände gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 SGB IX anzusehen. Ältere Menschen sind behindertenpolitisch stärker zu berücksichtigen.

4.1.8 Benachteiligungsverbot (§ 7 BGG)

Mit der Novellierung von § 7 BGG wurden zwei Forderungen des ersten Evaluationsberichtes aufgegriffen. Die Regelung zur Belästigung wurde in § 7 Abs. 1 S. 3 BGG eingefügt. Es wurde klargestellt wurde, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen entsprechend Art. 5 Abs. 2 UN-BRK eine Benachteiligung ist.

Problematisch ist die Herausnahme der Landesbehörden aus dem Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbots. Dies ist eine planwidrige Regelungslücke. Sie sollte im Gesetz geschlossen werden.

Problematisch ist zudem, dass das BGG keine Unterscheidung zwischen den Bezeichnungen „Benachteiligung“ im Gegensatz zu „Diskriminierung“ (wie im Unionsrecht) und zwischen

„Benachteiligung“ im Gegensatz zu „zulässiger unterschiedlicher Behandlung“ (wie im nationalen Antidiskriminierungsrecht) vornimmt. Weiterhin sind „zwingende Gründe“ in § 7 Abs. 1 S. 2 BGG als Rechtfertigung genannt, die eine Benachteiligung ausschließt. Es bedarf einer differenzierten Rechtfertigungssystematik und insbesondere der Klarstellung, wann bei einer unmittelbaren und einer mittelbaren Benachteiligung eine Rechtfertigung gegeben ist. Das erfordert eine Angleichung zwischen BGG und AGG.

In § 7 Abs. 1 S. 4 BGG ist festgeschrieben, dass ein Verstoß gegen Vorschriften zur Barrierefreiheit die widerlegliche Vermutung einer verbotenen Benachteiligung begründet. Bislang wird diese Vorschrift nur auf die Träger öffentlicher Gewalt bezogen. Für die Durchsetzung von Pflichten zur Barrierefreiheit auch gegen Private wäre es wichtig klarzustellen, dass diese Regelung auch für sie gilt.

Mit der Aufnahme angemessener Vorkehrungen in § 7 Abs. 2 BGG wurde das Gesetz an die UN-BRK angepasst. Dennoch wird der doppelte Bedeutungsgehalt nicht vollständig abgebildet. Insbesondere die proaktive Handlungspflicht zur Vornahme angemessener Vorkehrungen sollte ergänzt werden. Im AGG fehlt eine explizite Regelung angemessener Vorkehrungen. Das ist rechtssystematisch problematisch und gefährdet die Erreichung der Ziele des BGG.

§ 7 Abs. 2 BGG ist eine prozedurale Vorschrift, die offen formuliert ist, um sie im Einzelfall konkretisieren zu können. Die Auswertung der Interviews und der Befragungen bestätigt, dass Entscheidungen über angemessene Vorkehrungen zu selten auf die konkreten Bedürfnisse der Betroffenen eingehen. Zu erwägen ist daher die Ergänzung des § 7 Abs. 2 BGG um ein Wahlrecht des Menschen mit Behinderungen sowie eine konkretere Regelung zur Rechtsdurchsetzung. Weiterhin besteht zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit psychischen und geistigen Beeinträchtigungen große Unsicherheit in den Behörden. Hier werden Grundlagenforschung und Schulungsangebote gebraucht.

4.1.9 Frauen mit Behinderungen und mehrdimensionale Diskriminierung (§ 2 BGG)

Durch die Reform des BGG 2016 wurde in § 2 Abs. 1 BGG der Wortlaut „zur Vermeidung von Benachteiligung von Frauen mit Behinderungen wegen mehrerer Gründe“ neu eingefügt.

Die „besonderen Belange von Frauen mit Behinderung“ sind nach wie vor zu wenig erforscht, um einer Bewusstseinsbildung gerecht werden zu können. In den wenigen vorhandenen Untersuchungen werden große Teilhabedefizite benannt und Maßnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen, insbesondere zur barrierefreien Gesundheitsversorgung und der Prävention sexualisierter Gewalt, von der Frauen mit Behinderung überdurchschnittlich betroffen sind.

Weiterhin sollten Schulungsangebote ausgebaut werden, um das Bewusstsein für die Belange marginalisierter, von Mehrfachdiskriminierung betroffener Gruppen zu schaffen. Das setzt auch Art.8 Abs.2 lit. d UN-BRK um, der Schulungen ausdrücklich zu den bewusstseinsbildenden Maßnahmen zählt.

Vor dem Hintergrund inzwischen besser erforschter Diskriminierungserfahrungen non-binärer Personen und der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG zur Geschlechtsidentität obliegt die Entscheidung, positive Maßnahmen gem. § 2 BGG auch zugunsten non-binärer oder trans*Personen einzuführen, dem Gesetzgeber.

4.1.10 Bauliche Barrierefreiheit (§ 8 BGG)

Die Verpflichtung, barrierefrei zu bauen, ist Sollvorschrift. Eine Abweichung ist nur im Ausnahmefall zulässig. Barrierefreiheit wird in § 4 BGG definiert. In diesem Zusammenhang nehmen insbesondere DIN-Vorschriften eine wichtige Stellung ein.

Nach dem Bauplanungsrecht des Bundes sollen die Belange u. a. von Menschen mit Behinderungen in die Abwägung der verschiedenen Belange miteinbezogen werden. Ausführlichere Regelungen zur Barrierefreiheit finden sich im Bauordnungsrecht der Länder. In allen Bauordnungen findet sich gleichermaßen Verpflichtungen, die sich sowohl an Private als auch an öffentliche Träger richten können und Definitionen der Barrierefreiheit, Regelungen zum barrierefreien Wohnen und Bauen, die Einbeziehung der technischen Regelwerke und Ordnungswidrigkeiten enthalten.

Nach dem Sozialrecht (§ 17 SGB I) kann fehlende Barrierefreiheit bei einem Leistungserbringer die Benachteiligung durch einen Sozialleistungsträger indizieren.

Für den Bund als Mieter von Verwaltungsräumen ist das Mietrecht wichtig. Der Bund kann als Mieter von Räumen vom Vermieter den Umbau zur Barrierefreiheit verlangen (§ 554 BGG). Diese gesetzliche Änderung erfolgte 2020. Die daraus folgende Abstimmung zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht ist weiter zu beobachten.

Nach Auswertung der Interviews und der Befragungsergebnisse wird deutlich, dass mangelhafte bauliche Barrierefreiheit einer der häufigsten Gründe für Beschwerden bei Verbänden, bei Schwerbehindertenvertretungen und in den Behörden selbst ist. Barrierefreiheit wird oft als behinderungsspezifisches Thema und nicht als grundsätzliches Thema im Sinne eines Mainstreamings und Universellen Designs verstanden. Es ist Bewusstseinsbildung erforderlich, dass Barrierefreiheit nicht nur Aufgabe des für Soziales oder Bau zuständigen Ministeriums ist und es klare Zuständigkeiten dafür in jeder Behörde benötigt.

Es besteht Forschungsbedarf, ob die Änderungen der Bauordnungen der Länder in den vergangenen Jahren bereits zu Verbesserungen in der Praxis geführt haben. Insbesondere ist zu überprüfen, ob der Sanktionierungscharakter in einzelnen Bauordnungen Auswirkungen in der Praxis hatte.

Gleichzeitig erscheint es sinnvoll, Personen mit entsprechendem Kenntnisstand, insbesondere die Schwerbehindertenvertretungen, frühzeitig in entsprechende Prozesse, wie z. B. die Anmietung von Räumen einzubeziehen.

4.1.11 Kommunikative Barrierefreiheit, Verständlichkeit und Leichte Sprache (§§ 9-11 BGG)

§ 9 BGG beinhaltet das Recht von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen mit Trägern öffentlicher Gewalt zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über andere geeignete Kommunikationshilfen zu kommunizieren. Die Ansprüche aus § 9 Abs. 1 BGG bestehen nach § 17 Abs. 2 SGB I auch bei der Ausführung von Sozialleistungen. Dies wurde insbesondere zur Gewährleistung einer Dolmetscherassistenz im Krankenhaus thematisiert. Es kam in der Vergangenheit wiederholt zu Versorgungslücken für Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen, da keine Dolmetscherassistenz bei Krankenhausaufenthalten sichergestellt war. Es ist essentiell, die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Beschaffung und Vergütung von Kommunikationshilfen rechtlich eindeutig zuzuordnen.

Die gesetzlichen Regelungen zu Kommunikationshilfen, insbesondere die KHV, sind den befragten Bediensteten in Bundesbehörden nicht hinreichend bekannt und die Ansprüche von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen werden nicht ausreichend umgesetzt. Schulungsangebote über die Rechte von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen in Bundesbehörden müssen ausgebaut werden. Es sollte dem Mangel an qualifizierten Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern begegnet werden. Die Nutzung von Apps und Gebärdentelefonen ist zu fördern.

Blinde und sehbehinderte Menschen haben nach § 10 Abs. 1 S. 2 BGG zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren das Recht, dass ihnen Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke ohne zusätzliche Kosten in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden. Es wird empfohlen, die Norm auf alle Dokumente auszuweiten, die im Verwaltungsverfahren relevant sind.

Nähere Bestimmungen dazu, bei welchen Anlässen und in welcher Art und Weise die Dokumente blinden und sehbehinderten Menschen zugänglich gemacht werden, enthält die VBD. Problematisch ist dabei § 4 VBD, wonach Dokumente den Berechtigten, nur soweit möglich, gleichzeitig mit der Bekanntgabe auch in der für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden sollen. Es wird empfohlen, die Regelung so anzupassen, dass Dokumente den Berechtigten immer gleichzeitig mit der Bekanntgabe in der für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden müssen, sofern die Behörde Kenntnis von der Sehbeeinträchtigung hat oder haben muss.

Kann eine gesetzliche Frist nicht eingehalten werden, weil ein Bescheid nicht rechtzeitig in einer für die sehbeeinträchtigte Person wahrnehmbaren Form vorlag, so muss eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein. Es wird empfohlen, § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG so zu ergänzen, dass kein Verschulden vorliegt, wenn die betroffene Person die Frist nicht einhalten konnte, weil der Bescheid nicht für sie wahrnehmbar war.

Da die auch die Ansprüche von Menschen mit Sehbeeinträchtigungen den Befragten Behördenmitarbeitenden noch nicht ausreichend bekannt sind, wird empfohlen auch hierzu Schulungsangebote auszubauen.

§ 11 BGG beinhaltet das Recht auf barrierefreie Kommunikation für Menschen mit kognitiven und seelischen Beeinträchtigungen. Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BGG sollen Träger öffentlicher Gewalt bei Bedarf Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke abhängig vom Bedarf in einfacher oder Leichter Sprache erläutern. Es wird empfohlen, daraus Muss-Vorschriften zu machen, damit Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen einen transparent einklagbaren Rechtsanspruch auf barrierefreie Kommunikation haben und damit die Umsetzung des Rechts in der Praxis besser überprüfbar ist. Ferner sollte die Formulierung „auf Verlangen“ gestrichen werden. Vielmehr sollten Träger öffentlicher Gewalt Menschen explizit auf die Möglichkeit der Erläuterung in Leichter Sprache hinweisen sollen, wenn die Träger Kenntnis von der geistigen oder seelischen Beeinträchtigung erlangt haben.

Darüber hinaus wird empfohlen, den persönlichen Anwendungsbereich von § 11 BGG analog § 15 Abs. 1 LGBG auf alle Menschen mit Behinderungen zu erweitern und nicht auf Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen einzugrenzen. Leichte Sprache kann auch für weitere Personen, wie z. B. Menschen mit Hörbehinderungen, nötig sein. Weiterhin wird empfohlen, auch den sachlichen Anwendungsbereich der Normen in § 11 Abs. 1 und 2 BGG zu erweitern, indem alle Dokumente erfasst werden, die im Verwaltungsverfahren relevant sind.

Wichtig ist überdies, dass Menschen mit Behinderungen keinen Nachteil haben, wenn sie eine gesetzliche oder (z. B. vom Jobcenter gesetzte) behördliche Frist nicht einhalten können, weil eine

Information nicht rechtzeitig in Leichter Sprache vorlag. Insbesondere muss eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein. Um diesbezügliche Rechtssicherheit zu erzeugen, sind die Vorschriften zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu ergänzen. Ferner sollte in § 11 BGG eine ergänzende Regelung eingeführt werden, wonach auch behördliche Fristen angemessen zu verlängern sind, wenn diese versäumt wurden, weil eine Information nicht rechtzeitig in Leichter Sprache vorlag.

Um den Aufwand der Behörden geringzuhalten, sollten zeitnah Textbausteine für die Erstellung von Rechtstexten in Leichter Sprache entwickelt und systematisch zusammengestellt werden. Weiterhin wird empfohlen, Beratungs- und Schulungsangebote zu Leichter Sprache für die öffentliche Verwaltung auszubauen.

4.1.12 Barrierefreie Informationstechnik (§§ 12-12d BGG)

§§ 12 bis 12d BGG enthalten Regelungen zur barrierefreien Informationstechnik. Zudem sind auch die UN-BRK, die BITV 2.0, die VBD und das Online-Zugangsgesetz zu betrachten.

Die barrierefreie Ausgestaltung der Websites und mobilen Anwendungen von öffentlichen Stellen betrifft auch Angebote öffentlicher Stellen, die auf Websites Dritter veröffentlicht werden (§ 12a Abs. 8 BGG). Jobbörsen und soziale Netzwerke sind vor allem bei jüngeren Altersgruppen von besonderer Bedeutung. Eine Präsenz der öffentlichen Verwaltung ist daher gut geeignet, um Stellenanzeigen oder Informationen für diese Bevölkerungsgruppe hervorzuheben. Öffentliche Stellen sollten grundsätzlich verpflichtet werden, Websites Dritter nur noch nutzen zu dürfen, wenn die Angebote auf den Websites barrierefrei zugänglich sind und Inhalte ebenso barrierefrei dargestellt werden können. Dies bedeutet, dass öffentliche Stellen z. B. soziale Netzwerke nur noch für die Außendarstellung, Jobangebote und weitere Services nutzen dürfen, wenn sowohl die Darstellung von Inhalten auf den jeweiligen Websites als auch eine Verlinkung auf die eigene Website, Verweise auf die Website des Drittanbieters sowie auf die eigene Website barrierefrei sind.

In den Regeln für digitale Gesundheitsanwendungen nach § 33a i.V.m. § 139e SGB V und § 47a SGB IX ist die barrierefreie Ausgestaltung noch nicht explizit vorgesehen. Dies ist in § 5 DiGAV und allgemein für digitale Sozialleistungen in § 17 SGB I klarzustellen.

Die internationalen Regelungen, auf die die BITV 2.0 verweist (WCAG 2.1, EN 301 549, ISO 14289) müssen in deutscher Sprache öffentlich bereitgestellt werden. Zudem ist durch eine Legaldefinition klarzustellen, was unter dem in § 3 Abs. 4 BITV 2.0 genannten „höchstmöglichen Maß“ an Barrierefreiheit verstanden wird. Einer Präzisierung durch den Gesetzgeber bedarf auch die Formulierung der „wesentlichen Inhalte“ (§ 4 BITV 2.0.).

Überdies wird die wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der neuen Standards (WCAG 2.2, WCAG 3.0) empfohlen, um die Ursachen für den Mangel an Umsetzung der digitalen und technischen Verpflichtungen zu erforschen.

Hinsichtlich barrierefreier PDF-Dokumente ist festzuhalten, dass sich die Standards EN 301 549 und ISO 14289 in weiten Teilen überschneiden, aber auch in einigen Punkten voneinander abweichen. Um vollautomatische Prüfungen für die Zukunft zu vereinfachen und die Barrierefreiheit bestmöglich zu gewährleisten, könnten die Standards vereinheitlicht werden. Die Normen haben einen privatrechtlichen Charakter und ihre Anwendung erfolgt auf freiwilliger Basis, soweit sie nicht vom Gesetzgeber verbindlich oder durch Verweisungen in Rechtsvorschriften vorgeschrieben werden. Hierauf hat die Bundesregierung keinen Einfluss. In diesem Zusammenhang könnte auch die Einführung eines Prüfsiegels oder Zertifikats für barrierefreie Standards erwogen werden.

4.1.13 Berichtspflichten (§ 8 Abs. 3 BGG)

Die Regelung des § 8 Abs. 3 BGG beinhaltet über die Frist zur Berichterstellung zum 30. Juni 2021 keine Stichtage zur Umsetzung der Barrierefreiheit im BGG. Dies ist problematisch, da die schrittweise Umsetzung der Barrierefreiheit kontinuierlich und systematisch fester Zeitvorgaben und einer adäquaten Mittelausstattung bedarf. Überdies ist es nicht ersichtlich, wieso der nationale Gesetzgeber in § 8 Abs. 3 BGG in seiner Formulierung nur die „genutzten Gebäude“ aufführt, wenn Art. 9 UN-BRK eine Unterscheidung zwischen genutzten, bestehenden und neuen Gebäuden unbekannt ist. Auch sieht § 8 Abs. 3 BGG im Gegensatz zu den Berichtspflichten aus § 12c BGG bisher keine wiederkehrende Berichtspflicht vor.

Einige Landesbehindertengleichstellungsgesetze haben eigene Regelungen zur Barrierefreiheit baulicher Anlagen und Berichtspflichten im Sinne des § 8 Abs. 3 BGG, Maßnahmen- und Zeitpläne. Die Regelungen von Bund und Ländern müssen hier aufeinander abgestimmt werden.

Der Bundesbehindertenbeauftragte war an der Erstellung einer Checkliste zu 88 Merkmalen der Barrierefreiheit beteiligt, die als Grundlage zur Erstellung der Berichte genutzt wurde. Positiv hervorzuheben ist, dass die Verwendung der Webanwendung „BILL“ dazu geführt hat, dass die Berichte untereinander gut vergleichbar sind. Inhaltlich ist festzustellen, dass vor allem Beeinträchtigungen wie die Angewiesenheit auf einen Rollstuhl sowie eine Gehbehinderung Barrieren begegnen, die nur mit leichter oder erhöhter Erschwernis und zum Großteil nicht eigenständig überwindbar sind. Beeinträchtigungen wie Sehbehinderungen, Gehörlosigkeit oder Schwerhörigkeit begegnen den Berichten zufolge deutlich seltener Barrieren. Die bestehenden Barrieren sind auch wegen arbeitsrechtlicher Pflichten aus §§ 3 und 3a ArbStättV zu beseitigen.

Die Berichtspflicht ist bereits zur Überprüfung der Umsetzungsarbeiten in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, die Berichtspflichten nach § 12c und § 8 Abs. 3 BGG zu synchronisieren. Berichte und entsprechende Pflichten zur Erstellung dieser führen allein jedoch nicht zu einem Abbau bestehender Barrieren. Daher die konkrete Benennung von Stichtagen bzw. Fristen zur Umsetzung der Regelungen der Barrierefreiheit erforderlich.

Die Berichte nach § 12c BGG konnten im Gegensatz zu den Berichten nach § 8 Abs. 3 BGG im Rahmen dieser Evaluation nicht eingesehen und begutachtet werden. Es wird empfohlen, die Berichte zum Stand der Barrierefreiheit künftig zu veröffentlichen und sie insbesondere den Verbänden und der Forschung zugänglich zu machen

Der erste deutsche Bericht an die EU-Kommission ist trotz der teilweise sehr schlechten Ergebnisse im Grundsatz als positiv zu beurteilen, weil er erstmals Erkenntnisse über den Stand der digitalen Barrierefreiheit liefert. Weil digitale Medien und Anwendungen und E-Government immer wichtiger werden, es sehr viele überprüfbare Webauftritte und die Regeln zur digitalen Barrierefreiheit komplex sind, ist es sinnvoll, personelle und sachliche Ressourcen an Schnittstellen wie den Überwachungsstellen des Bundes und der Länder für Barrierefreiheit von Informationstechnik aufzustocken.

4.1.14 Individualklagen

Die in § 14 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BGG genannten Normen (§§ 7 Abs. 1, 8 Abs. 1, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 2, 12a BGG) sind individuelle Rechte, die von einem Menschen mit Behinderungen bei einer Verletzung durch einen Träger öffentlicher Gewalt (§ 1 Abs. 1a BGG) selbst eingeklagt werden können. Entgegenstehende Ansichten können nicht überzeugen. Es erscheint fernliegend, einer Person, die in Folge einer Verletzung einer objektiv gesetzlichen Pflicht selbst betroffen ist, kein subjektives Recht

zuzugestehen. Der Verstoß des Verwaltungshandelns gegen § 8 Abs. 1 BGG würde in diesem Fall nur nachträglich behoben werden können und der Schutz der Barrierefreiheit nicht ausreichend sein. Indem Menschen mit Behinderungen die objektiven Pflichten des Staates als subjektive Rechte durchsetzen können, wird die Bedeutung der Rechtsordnung und nicht zuletzt des Rechtsstaates gestärkt.

Neben der Individualklage besteht die Möglichkeit für Menschen mit Behinderungen, ihr Recht mit dem Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG, durch die gesetzliche Prozessstandschaft oder mittelbar über die Verbandsklage nach § 15 BGG geltend zu machen.

Ob die Prozessstandschaft insbesondere bei den Verwaltungsgerichten als Option wahrgenommen wird, hängt von innerverbandlichen Prioritäten und der Ausgestaltung der jeweiligen Satzung ab. Die Postulationsfähigkeit der Verbände als solcher durch ihre eigenen Beschäftigten ist bei den Verwaltungsgerichten weniger klar geregelt als bei den Sozialgerichten. Eine Anpassung der VwGO an § 73 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 SGG wäre sinnvoll.

4.1.15 Verbandsklage (§ 15 BGG)

Vor dem Hintergrund, dass fehlende Barrierefreiheit und Diskriminierungen selten vor Gericht geltend gemacht werden, wurde mit der Verbandsklage ein Instrument der kollektiven und präventiven Rechtsdurchsetzung geschaffen. In der Praxis wird diese wichtige und effektive Möglichkeit zur strategischen Prozessführung jedoch bislang wenig genutzt. Von den inzwischen 30 verbandsklagebefugten Verbänden wurden nahezu keine Verfahren geführt, was auf Prioritäten und Ressourcen der Verbände, aber auch auf rechtliche Schwierigkeiten in der Ausgestaltung zurückzuführen ist.

Problematisch ist, dass eine Verbandsklage nur bei einer Verletzung der in § 15 Abs. 1 S. 1 BGG enumerativ aufgelisteten Normen zulässig ist. Diese Liste wurde jedoch mit den späteren Änderungen des BGG nicht systematisch fortgeführt, sodass nun zwar mangelnde kommunikative Barrierefreiheit im Kontakt mit sinnesbehinderten Menschen einer Verbandsklage zugänglich ist, die später eingeführte Regelung des § 11 BGG zur Leichten Sprache hingegen nicht. Zur Lösung sollte statt einer abschließenden Aufzählung eine Generalklausel eingeführt werden.

Kritikwürdig ist die begrenzte Wirkung einer Verbandsklage, die nur auf die Feststellung eines Rechtsverstoßes gerichtet sein kann. Eine unmittelbare Beseitigung von Rechtsverstoßen (mittels Leistungs- oder Unterlassungsklage) könnte dies ändern, würde die Verbände aber auch vor die Herausforderung stellen, das Klagebegehren bzw. die umzusetzende Maßnahme konkret zu benennen, was jedenfalls bei einem bestehenden Umsetzungsspielraum der Behörden das Klagerisiko für den Verband erhöht.

Ferner ist zu erwägen, den Kreis potentiell klagebefugter Stellen zu erweitern. So könnte (nach dem Vorbild Österreichs) auch dem Bundesbehindertenbeauftragten ein eigenes Klagerecht zuerkannt oder eine Beteiligung an Gerichtsverfahren ermöglicht werden. Ebenso sollte für die Schwerbehindertenvertretungen in den Dienststellen ein Klagerecht entsprechend § 17 Abs. 2 AGG geschaffen werden, mit dem die Verbindung zwischen zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vorschriften verdeutlicht und der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte zugänglich gemacht werden kann.

Ein weiteres Hindernis für die Nutzung der Verbandsklage stellt das damit verbundene Kostenrisiko für die Verbände dar. Diesem könnte auf verschiedene Weise begegnet werden. Denkbar wäre, die Gerichtskosten in der Gebührenordnung eindeutiger zu beziffern, um so das Risiko überschaubarer zu

machen. Weiter könnte eine abgewandelte Form der Prozesskostenhilfe eingeführt werden (mit erleichtertem Nachweis der finanziellen Ressourcen des Verbands). Auch die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Verbandsklagen wäre denkbar, der in Anspruch genommen werden könnte, wenn die Klage hinreichende Erfolgsaussichten hat (Maßstab ähnlich der Prozesskostenhilfe).

4.1.16 Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG)

Das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG hat sich als niedrighschwelliges außergerichtliches Verfahren der Streitbeilegung bewährt, ist aber noch nicht hinreichend bekannt.

Problematisch ist, dass Landesbehörden selbst bei der Ausführung von Bundesrecht (wie dem Sozialrecht) keine Antragsgegner sein können, obwohl auch sie nach § 1 Abs. 2 S. 2 BGG hierbei auf die Ziele des BGG verpflichtet sind. Dies kann zu teils schwer nachvollziehbaren Abgrenzungsfragen führen und den Betroffenen diese niedrighschwellige Rechtsschutzmöglichkeit verwehren, sofern die Länder keine eigenen Schlichtungsverfahren vorsehen. Die unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen der Schlichtungsstelle nach dem BGG werden auch in ihrem Tätigkeitsbericht 2017 wiederholt problematisiert.

Daher wäre es zweckdienlich, wenn im Konfliktfall bei der Ausführung von Bundesrecht an die Schlichtungsstelle des Bundes verwiesen würde.

Das Schlichtungsverfahren steht neben Einzelpersonen auch denjenigen Verbänden offen, die zugleich verbandsklagebefugt sind. Antragsgegner können hier aber nur öffentliche Träger (und keine weiteren öffentlichen Stellen) sein, und es können nur solche Rechtsverletzungen Gegenstand eines Verbands-Schlichtungsverfahrens werden, bei denen auch eine Verbandsklage zulässig erhoben werden könnte – mit den dort bezeichneten Problemen der unsystematischen bzw. willkürlich erscheinenden enumerativen Aufzählung rügefähiger Rechtsvorschriften, worauf zugunsten einer Generalklausel verzichtet werden sollte. Auch sollte überdacht werden, ob das Schlichtungsverfahren für Schwerbehindertenvertretungen geöffnet werden könnte, um mangelnde Barrierefreiheit im Arbeitsleben besser durchsetzen zu können.

Auf Landesebene wurden bislang nur vereinzelt Schlichtungsstellen eingeführt. Es ist zu erwarten, dass weitere Länder nachziehen. Vor diesem Hintergrund fehlt es an einer Regelung, welche verfahrensrechtlichen Auswirkungen ein Schlichtungsantrag hat, der bei einer unzuständigen Stelle eingeht. Um Rechtsnachteile für die Betroffenen zu vermeiden, sollte auch der Eingang bei einer unzuständigen Schlichtungsstelle die Rechtswirkungen des § 16 Abs. 2 S. 2-4 BGG auslösen. Zudem sollte die unzuständige Stelle (ähnlich § 16 Abs. 2 SGB I) verpflichtet werden, den Antrag unverzüglich an die sachlich zuständige Schlichtungsstelle weiterzuleiten.

4.1.17 Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG)

Mit der Novellierung des BGG 2016 wurde die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit errichtet, die als zentrale Anlaufstelle für Träger der öffentlichen Gewalt zur Barrierefreiheit fungiert.

Die Regelung des § 13 BGG greift die Empfehlung des ersten Evaluationsberichts auf, wonach zur Unterstützung der Implementierung des BGG und der Bewusstseinsbildung gebündelte Fachkompetenz in einer Agentur zur Verfügung gestellt werden sollte. Die Bundesfachstelle soll insbesondere die durch das BGG Verpflichteten bei der Herstellung von Barrierefreiheit unterstützen.

Erweitert werden sollte der Aufgabenkatalog in § 13 Abs. 2 BGG. So sollte zwecks einer engeren Zusammenarbeit und einer besseren Koordinierung ergänzt werden, dass die Bundesfachstelle die

Schlichtungsstelle (§ 16 BGG), den Beauftragten der Bundesregierung (§ 17 BGG) und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§ 25 AGG) unterstützt und somit auch der Durchsetzung von Barrierefreiheit in der Privatwirtschaft dient. Zudem soll das Aufgabenspektrum nicht nur die Begleitung, sondern auch Anregung und Durchführung von Forschungsvorhaben umfassen. Weiterhin sollte die Beratung der Gesetzgebung als Aufgabe aufgenommen werden.

Der Jahresreport 2020 der Bundesfachstelle belegt, dass die Kontaktaufnahmen zum Vorjahr gestiegen sind. Festgestellt wurde, dass den meisten Beschäftigten von Bundesbehörden und den Schwerbehindertenvertretungen keine Schulungen zu Barrierefreiheit angeboten wurden. Um dem Beratungsbedarf rund um Barrierefreiheit zu entsprechen, sind Schulungsangebote, gerade auch in privaten Unternehmen, zur Verfügung zu stellen. Die Aufnahme der Durchführung von Schulungen zur Barrierefreiheit in den Aufgabenkatalog wäre daher ratsam. Weiterhin wird eine personelle Aufstockung der Bundesfachstelle gefordert, auch mit Blick auf den Koalitionsvertrag 2021-2025, der den Ausbau der Beratungsarbeit der Bundesfachstelle vorsieht.

4.1.18 Bundesbeauftragter oder Bundesbeauftragte (§§ 17, 18 BGG)

Seit 2002 findet sich die Rechtsgrundlage für die oder den Beauftragten im BGG, seit 2016 in §§ 17, 18 BGG. Mit der Gesetzesänderung von 2016 war keine Aufgabenerweiterung verbunden. Bei der Darstellung der Tätigkeiten und Aufgaben der beauftragten Person sind §§ 21, 45 GGO zu beachten. In allen Bundesländern gibt es eine beauftragte Person für die Belange von Menschen mit Behinderungen, in Mecklenburg-Vorpommern wird dieses Amt durch den Bürgerbeauftragten ausgeübt. Auch auf kommunaler Ebene sind z.T. Personen beauftragt, die mit unterschiedlichen Befugnissen und Kompetenzen ausgestattet sind.

Eine Aufwertung des Amtes der beauftragten Person ist wünschenswert. Diese könnte durch eine verbindliche „frühzeitige“ Beteiligung an Gesetzgebungs- und anderen politischen Prozessen, wie sie § 21 Abs. 1 GGO grundsätzlich für alle Beauftragte in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich vorsieht und wie sie auch für die Migrationsbeauftragte der Bundesregierung (§ 94 Abs. 1 AufenthG) und für Landesbehindertenbeauftragte in einigen Ländern gesetzlich vorgesehen ist, sowie durch eine stärkere Verbindlichkeit des vom Behindertenbeauftragten Vorgetragenen erreicht werden. Um dies zu unterstützen, könnte ein Begründungserfordernis für Fälle verankert werden, in denen beispielsweise die Stellungnahme des Beauftragten zu einem Gesetz nicht beachtet wird. Zudem sollte in § 18 Abs. 3 BGG verankert werden, dass der oder die Beauftragte eine Stellungnahme von öffentlichen Stellen anfordern kann (vgl. § 94 Abs. 3 AufenthG).

Ein weiterer Aspekt, der diskutiert werden sollte, ist die Verortung des Amtes beim BMAS. Welche Vorteile die Verortung beim Kanzleramt oder beim Sozialministerium jeweils bringen kann, könnte etwa durch weitere Forschung in den Bundesländern ermittelt werden, in denen das Amt der beauftragten Person an das Sozialministerium oder an das Staatsministerium/ an die Staatskanzlei angegliedert ist. Um die ressortübergreifende Verantwortung hervorzuheben, sollte in § 17 BGG ergänzend geregelt werden, dass die oder der Behindertenbeauftragte ihre bzw. seine Tätigkeit weisungsfrei und ressortübergreifend ausübt.

Diskussionswürdig erscheinen die niedrigen Hürden für die Entlassung der Person des Behindertenbeauftragten aus dem Amt. Derzeit bedarf es keiner Voraussetzungen für die Entlassung. Einzelne Bundesländer haben hierzu detaillierte Vorschriften erlassen und stellen daran hohe Anforderungen.

Weiterhin sollte der Inklusionsbeirat als zentrales Gremium der staatlichen Koordinierungsstelle gemäß Art. 33 Abs. 1 UN-BRK im BGG gesetzlich verankert werden. Der Austausch der

Behindertenbeauftragten in der EU sollte – im Anschluss an den 2020 durchgeführten „European Inclusion Summit“ – gefördert werden. Auch sollte das Gespräch mit den Ländern über die institutionelle Kooperation bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes durch Kooperation der Beauftragten gesucht werden. Um die Verantwortung der oder des Beauftragten im politischen Mehrebenensystem hervorzuheben, sollte in § 18 Abs. 1 BGG die Koordination der Beauftragten des Bundes und der Länder als Teil der Aufgabe sowie die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Stellen in der EU und ihren Mitgliedstaaten als Aufgabe verankert werden.

4.1.19 Förderung der Partizipation

Mit der Novellierung des BGG 2016 wurde die finanzielle Förderung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen rechtlich verankert. Der Bund fördert im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Maßnahmen von Organisationen, die die Voraussetzungen des § 15 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 bis 5 BGG erfüllen, zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten. Näheres regelt die Förderrichtlinie des BMAS.

Ziel ist, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an politischen Entscheidungsprozessen zu fördern. Zudem sollen die Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen von Politik und Gesellschaft gestärkt werden und die Vorgaben der UN-BRK umgesetzt werden.

Festgestellt wurde in Interviews, dass der Partizipationsfonds sowie die Zusammensetzung des Beirats, in dem auch Betroffenenverbände vertreten sind, positiv bewertet werden. Als höchst problematisch wurde jedoch der bürokratische Aufwand im Zusammenhang mit der Beantragung sowie der Projektabrechnung wahrgenommen. Gegenwärtig gibt es eine Anzahl größerer Verbände, die Mittel beantragen. Kleineren Verbänden fehlt dagegen häufig das Know-how in Bezug auf die Antragstellung. Zudem sind derzeit Informationen über den Partizipationsfonds nicht in Leichter Sprache erhältlich.

Damit insbesondere kleine Verbände die Möglichkeit haben, Anträge auf Förderung aus dem Partizipationsfonds zu stellen, sollte die Beantragung und Abrechnung der Projektmittel niederschwellig möglich sein. Dazu könnten regelmäßig Schulungen angeboten werden und darüber aufgeklärt werden, dass bei der Antragstellung auch Unterstützung zur Verfügung steht. Weiterhin wird empfohlen, die Förderrichtlinie zu vereinfachen, um ein niederschwelliges Antrags- und Abrechnungsverfahren zu schaffen. Informationen über den Partizipationsfonds sowie die Unterstützungsangebote bei Antrag und Abrechnung sollten auch in Leichter Sprache zur Verfügung stehen. Zudem geht aus vielen Interviews hervor, dass eine institutionelle Förderung gewünscht wird, damit die Verbände finanzielle politische Partizipation längerfristig planen können.

4.1.20 Fazit aus Sicht der rechtswissenschaftlichen Evaluation

Für die Gesetzgebung gibt es einige Optimierungsmöglichkeiten im BGG, um den eingeschlagenen Weg der Orientierung an der UN-BRK und der effektiven Rechtsdurchsetzung fortzusetzen. Die Schnittstellen zum Zivilrecht, insbesondere AGG und BFSG, sollten systematisch bearbeitet werden. Zur Abstimmung mit dem Landesrecht und der Umsetzung in den Ländern bedarf es eines koordinierten Vorgehens in vielen Bereichen. Um das Potenzial eines lernenden Gesetzes zu nutzen, sollte die Evaluation regelmäßig und möglichst koordiniert mit anderen Regelungskreisen stattfinden.

4.2 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der empirisch-statistischen Evaluation

In einem ersten statistischen Arbeitsschritt wurden vorliegende Dokumente im Hinblick auf ihren Bezug zum BGG und dessen Themen untersucht. Ebenso wurden die Berichte der Bundesbehörden und nachgeordneten Behörden nach § 8 Abs.3 BGG zum Stand der Barrierefreiheit gesichtet und zusammengefasst.

Der Hauptteil der empirischen Evaluation beruht auf Befragungen von vier Akteursgruppen, um die Umsetzung des BGG aus unterschiedlicher Perspektive untersuchen zu können.

4.2.1 Dokumentenanalyse

Ausgewählte Berichte der Bundesregierung wurden daraufhin durchgesehen, wie sie auf das BGG Bezug nehmen. Während der Dritte Teilhaberbericht an mehreren Stellen auf das BGG referiert und dabei dessen Definitionen nutzt, behandeln die bisher erschienen Zwischenberichte zum Teilhabesurvey das Thema der Barrierefreiheit ausschließlich im privaten Kontext der befragten Menschen mit Behinderungen, ohne das BGG zu erwähnen.

Weiterhin wurde in einer Auswertung von 32.716 Bundestagsdrucksachen der 19. Legislaturperiode die Bezugnahme auf das BGG und die Erwähnung von 48 damit in inhaltlicher Verbindung stehenden Schlüsselbegriffen untersucht. In rund 5% dieser Drucksachen wurden diese Schlüsselbegriffe gefunden. Die Ergebnisse der Drucksachenanalyse lassen erkennen, dass das BGG in einigen Bereichen einen Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes im Sinne eines Disability Mainstreaming hatte. Die durchgeführte Datenauswertung kann als Grundlage für künftige Wiederholungsanalysen dienen, anhand derer dann mögliche Veränderungen beobachtet werden können.

Eine Durchsicht der Berichte nach § 8 Abs. 3 BGG, die die Ressorts und nachgeordneten Behörden zum 30. Juni 2021 vorzulegen hatten, sowie des übergreifenden Sachstandsberichts der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zum Stand der Erfassung und Bewertung von Merkmalen zur baulichen Barrierefreiheit hat ergeben, dass der Prozess zur Erreichung von Barrierefreiheit in vielen Behörden bereits fortgeschritten ist, aber noch einer konsequenten Fortführung bedarf. Eine regelmäßige Berichtspflicht über den weiteren Fortgang dieses Prozesses wäre aufschlussreich.

4.2.2 Kurzdarstellung der empirischen Erhebungen

Der empirische Berichtsteil basiert vor allem auf vier Online-Befragungen, die das ISG im vierten Quartal 2021 und ersten Quartal 2022 durchgeführt hat. Befragt wurden

- 591 Menschen mit Behinderungen (über Verbände kontaktiert)
- 446 Mitglieder von Schwerbehindertenvertretungen der Bundesministerien und nachgeordneten Behörden
- 2.249 Mitarbeitende von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden
- 138 Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter von Sozialverbänden und dem DGB.

Unter den befragten Menschen mit Behinderungen sind 60% männlich und 40% weiblich. Knapp mehr als die Hälfte gab an, ehrenamtlich im Verband aktiv zu sein, 11% sind nach eigenen Angaben hauptamtlich aktiv, 37% arbeiten nicht aktiv im Verband mit.

Die befragten Mitglieder der Schwerbehindertenvertretungen sind zu 57% als Sach- oder Fallbearbeiterinnen bzw. -bearbeiter beschäftigt, während 7% der Stabsstelle angehören, 4% in leitender Position und 2% als IT-Fachkraft tätig sind. 63% üben ihre Tätigkeit seit mindestens fünf Jahren aus, 37% sind weniger als fünf Jahre in der SBV tätig.

In der Behördenbefragung wurden insbesondere nachrangige Bundesämter und -agenturen befragt. In Fällen, in denen Bundesministerien kaum über nachrangige Behörden verfügen, wurden einzelne Abteilungen dieser Ministerien direkt befragt. 51% der Befragten gehören Bundesämtern und -agenturen an, ein Viertel der Befragten arbeitet in Krankenkassen, 7% sind in Bundesministerien tätig, die restlichen 17% arbeiten in anderen Behörden. Von den befragten Behördenmitarbeitenden sind 57% weiblich und 43% männlich. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Behördenmitarbeitenden (55%) hat direkten Kunden- oder Bürgerkontakt.

Die befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter ordnen sich zu rund zwei Dritteln dem DGB-Rechtsschutz, zu knapp einem Viertel dem Sozialverband VdK, zu 8% dem Sozialverband SoVD und zu 1% anderen Organisationen zu, wobei 29% als Referentin oder Referent, ein Fünftel in Leitungsposition und rund die Hälfte in anderer Position angestellt sind. 60% der Befragten sind weiblich, 40% männlich.

Die Auswertungen der Befragungen werden an einigen Stellen danach differenziert, wie gut das BGG bekannt ist bzw. welche Relevanz es für die eigene Arbeit hat. Von den Menschen mit Behinderungen weisen 26% eine gute Kenntnis des BGG auf. Von den Mitgliedern der Schwerbehindertenvertretungen sagen 56%, dass das BGG eine hohe Relevanz für ihre Tätigkeit hat. Für 51% der Mitarbeitenden der Behörden hat das BGG eine hohe Relevanz. Eine größere Nähe zum BGG infolge einer besseren Kenntnis und einer höher eingeschätzten Relevanz wirkt sich auf das Behinderungsverständnis, die Umsetzung des BGG und dessen Bewertung aus. Allerdings kann die Aussage, das BGG habe eine geringe Relevanz für die eigene Arbeit, auch kritisch gesehen werden: Die Vermutung einer geringen Relevanz kann mit einer unzureichenden Beschäftigung mit dem BGG zusammenhängen; eine intensivere Befassung damit könnte eine höhere Relevanz auch dort erkennbar werden lassen, wo sie vorher nicht vermutet wurde.

4.2.3 Behinderungsbegriff und Gesetze zur Gleichstellung

Mit dem Begriff „Behinderung“ verbinden den Befragungsergebnissen zufolge Betroffene und Behörden unterschiedliche Arten von Behinderung, sowohl körperliche Behinderungen als auch Sinnesbehinderungen, kognitive und psychische Beeinträchtigungen. Gegenüber einem auf sichtbare Formen verengten Behinderungsverständnis scheint die Vielfalt von Behinderungsformen stärker bewusst geworden zu sein.

Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie einstellungs- oder umweltbedingte Barrieren, die dem neuen, durch die UN-BRK geprägten Behinderungsverständnis entsprechen, wurden allerdings signifikant häufiger von Menschen mit Behinderungen als von Behördenmitarbeitenden mit dem Begriff „Behinderung“ in Verbindung gebracht, was auf ein eher konservatives Verständnis von Behinderung innerhalb von Behörden hindeutet. Barrieren bei der Teilhabe als das gesellschaftliche Pendant zu personenbezogener Beeinträchtigung, wie sie das zeitgemäße Verständnis von Behinderung prägen, werden in Behörden durchaus auch anerkannt, aber durch einen deutlich geringeren Anteil, als dies bei den Betroffenen selbst der Fall ist. Allerdings haben Behördenmitarbeitende, die angaben, dass das BGG eine hohe Relevanz für ihre Arbeit aufweist, häufiger ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis als solche, für deren Arbeit das BGG laut eigenen Angaben weniger relevant ist.

In Bezug auf Barrierefreiheit war die mit Abstand am häufigsten genannte Assoziation der Menschen mit Behinderungen (76%), dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe mit ihrer Umwelt agieren können. Die von den Befragten am häufigsten identifizierten Barrieren im Alltag von Menschen mit Behinderungen waren mit 61% komplizierte Verfahren bei Behörden, gefolgt von Vorurteilen und Barrieren in den Köpfen Nichtbetroffener (56%) und Mobilitätsbarrieren (51%). In weiteren Einzelnennungen wurden unter anderem die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Gebäuden, öffentlichen Verkehrsmitteln oder sanitären Anlagen und Einrichtungen des Gesundheitswesens genannt. Einige Antworten bezogen sich auf konkrete Assistenzsysteme für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen, wie z. B. Aufzüge mit Audioansagen, Hörschleifen und Induktionsanlagen, auf dem Zwei-Sinne-Prinzip basierende Alarmanlagen und Assistenzangebote für taubblinde Menschen. Darüber hinaus wurden Möglichkeiten der selbstständigen Informationsbeschaffung, eine uneingeschränkte Nutzung des Internets für Menschen mit Behinderungen oder eine auf die Bedürfnisse von Betroffenen ausgelegte Aufklärung, insbesondere im bildungsbezogenen und medizinischen Kontext, genannt. Diese Antworten zeigen, dass die über Verbände kontaktierten Menschen mit Behinderungen sehr differenzierte Vorstellungen von Barrierefreiheit haben.

Die Leichte Sprache ist ein zentrales Kommunikationsmittel für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung und soll insbesondere zur selbstständigen Regelung amtlicher und geschäftlicher Angelegenheiten beitragen. 18% der Behördenmitarbeitenden schätzten ihre Kenntnisse auf diesem Gebiet als gut bis sehr gut ein, während 37% sich mittlere Kenntnisse der Leichten Sprache zuschrieben, und 45% gaben an, geringe oder keine Kenntnisse in diesem Bereich zu besitzen. Die BGG-Novellierung von 2016 sieht auch Änderungen in Bezug auf die Leichte Sprache vor, diese waren laut Umfrage 45% der Schwerbehindertenvertretungen (SBV), aber nur 9% der Behördenmitarbeitenden bekannt.

Nach der Bedeutung gesetzlicher Grundlagen für die eigene Tätigkeit befragt, wird sowohl unter Behördenmitarbeitenden und SBV als auch unter Betroffenen die hohe Stellung von BGG, AGG und SGB IX deutlich. UN-BRK, Art. 3 GG und Landesgleichstellungsgesetze wurden von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Behörden und SBV als deutlich wichtiger eingestuft. Die RSV wurden nach ihren Kenntnissen der Gesetzesgrundlagen zu Behinderung und Gleichstellung sowie zur Nutzung dieser Gesetze bei der Argumentation innerhalb von Rechtschutzverfahren befragt. Dabei stellte sich die hohe Bedeutung von SGB IX, AGG und Art. 3 GG für diese Gruppe heraus, während das BGG und vor allem die UN-BRK und Landesgleichstellungsgesetze für sie eine vergleichsweise geringe Rolle zu spielen scheinen.

Mit Aussagen zum Behindertengleichstellungsrecht (BGR) konfrontiert, bestätigte die überwiegende Mehrheit aller vier Befragungsgruppen (79% bis 90%), dass die Umsetzung des BGR stark vom Engagement der zuständigen Personen abhängt. Die geringsten Zustimmungswerte in fast allen Gruppen erlangte die Aussage, dass es der praktischen Umsetzung des BGR an Spielraum fehlt. Dem BGR wird meistens eine positive Wirkung auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zugeschrieben. Auch hier sind Unterschiede im Antwortverhalten derjenigen Personen, für die das BGG eine hohe Relevanz besitzt, und denjenigen, für deren Tätigkeit das BGG weniger wichtig ist, zu beobachten.

An zwei Stellen gehen die Meinungen der vier Befragungsgruppen stärker auseinander. Dass das BGR an sich gut sei, aber oft nicht beachtet oder durchgesetzt werde, meinen 80% der befragten Menschen mit Behinderungen, aber nur 52% der Behördenmitarbeitenden. Ein ähnliches Bild ergibt die Bewertung der Aussage, das BGR müsse noch verbindlichere und genauere Vorschriften enthalten, dem stimmten 82% der befragten Menschen mit Behinderungen und lediglich 51% der Behördenmitarbeitenden zu. Darin werden unterschiedliche Perspektiven erkennbar: Während

Behördenmitarbeitende ihre Pflicht zur Umsetzung des Gesetzes eher erfüllt sehen und keine verbindlicheren Vorschriften wünschen, finden Menschen mit Behinderungen, dass ihr Recht auf Umsetzung noch unzureichend beachtet wird und sehen verbindlichere Vorschriften als geeignetes Mittel, um dies zu erreichen. Während von einer höheren Präzision und Verbindlichkeit der Regelungen die Menschen mit Behinderungen und ihre Vertretungen profitieren würden, befürchten Mitarbeitende von Behörden eher eine zusätzliche Belastung ihrer Arbeit.

Kenntnisse zur BGG-Novellierung von 2016 wurden von 20% der befragten Menschen mit Behinderungen, 78% der SBV und 58% der RSV bestätigt. Die Gesetzesänderung hat laut Umfrageergebnissen bei 56% der SV und 32% der RSV – zumindest in geringem Maße – zu einer Aufgabenerweiterung geführt. Weniger als die Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen (46%), SBV (39%) sowie Behördenmitarbeitenden (40%) haben Veränderungen in den eigenen bzw. von ihnen kontaktierten Behörden wahrgenommen, welche auf die BGG-Novellierung zurückzuführen sind. Die Befragung ergab, dass in den Augen der Betroffenen körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen bereits recht gut durch das BGG abgedeckt sind, während dies für kognitive und insbesondere psychische Beeinträchtigungen nur sehr eingeschränkt der Fall zu sein scheint.

Die Barrierefreiheit von Behörden schätzen Behördenmitarbeitende grundsätzlich besser ein als die SBV. Hinsichtlich der meisten Behinderungsarten schätzen die Betroffenen die Barrierefreiheit der Behörden mit Abstand am schlechtesten ein. Am ehesten scheinen Behörden in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen barrierefrei zu sein. Im Vergleich dazu wird die Barrierefreiheit der Behörden für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen (vor allem Hörbeeinträchtigungen) sowie mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen sowohl von Behördenmitarbeitenden und SBV als auch von Betroffenen wesentlich schlechter bewertet.

4.2.4 Herstellung von Barrierefreiheit

Den größten Handlungsbedarf zur Herstellung von Barrierefreiheit identifizierten Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Öffentlicher Personenverkehr, Bauwesen, Wohnungen und Arbeitswelt (je >80%), die jeweils einer öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regulierung unterliegen.⁸⁶⁶ Den geringsten Änderungsbedarf sehen die Betroffenen hinsichtlich der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, wobei auch hier mehr als die Hälfte der Befragten (851 Personen) einen erheblichen Änderungsbedarf diagnostizierte. Für einige der Bereiche (z. B. Arbeitswelt, Straßenverkehr oder Kultur und Freizeit) bestehen allerdings signifikante Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Befragten, die aktiv in die Verbandsarbeit eingebunden sind und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, wobei Letztere einen höheren Änderungsbedarf identifizierten.

Hinsichtlich der Wahrnehmung von Beschwerden wegen fehlender Barrierefreiheit in Behörden bestehen erkennbare Divergenzen zwischen den Befragungsgruppen der Betroffenen, der SBV und der Behördenmitarbeitenden. Die häufigste Ursache für Beschwerden waren dabei bauliche Gegebenheiten, gefolgt von Informationstechnik und Kommunikationshilfen. Während zwischen 48% und 62% der befragten Menschen mit Behinderungen angaben, dass sie von Beschwerden durch Verbandsmitglieder in Bezug auf einen dieser drei Bereiche wissen, gaben lediglich 3% bis 8% der Behördenmitarbeitenden an, dass eine solche Bürgerbeschwerde auf ihrer Dienststelle eingegangen ist. Die Antworten der SBV liegen in jeder der sieben Beschwerdekategorien zwischen den Werten

⁸⁶⁶ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine Expertise des ISG zu Ansatzpunkten für die Verbesserung von Barrierefreiheit auf kommunaler Ebene. Nach Einschätzung der dort interviewten Expertinnen und Experten sollte eine Verpflichtung zu Barrierefreiheit nicht auf öffentliche Behörden beschränkt bleiben, sondern eine Öffnung in Richtung auf eine Unterstützung von Barrierefreiheit auch im privaten Bereich wird gefordert. Vgl. Engels; Franken; Heitzenröder (2021), S. 60 ff.

der Betroffenen und denjenigen der Behörden. Auf die Fragen, gegen wen sich diese Beschwerden richteten, gaben fast 60% der Menschen mit Behinderungen Sozialleistungsträger wie Krankenkassen oder die Bundesagentur für Arbeit an. In 58% waren diese Beschwerden gegen andere Behörden und in 54% gegen Einrichtungen des Gesundheitswesens gerichtet.

SBV sowie Behörden wurden hinsichtlich bestehender Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit befragt. Dabei fällt auf, dass SBV (72%) wesentlich häufiger große oder gelegentliche Schwierigkeiten bei der Herstellung von (baulicher) Barrierefreiheit feststellen als Behördenmitarbeitende (53%). Hier zeigen sich keine signifikanten Zusammenhänge mit der Relevanz, die das BGG für die Tätigkeit der Befragten besitzt. Hinsichtlich des Behinderungsverständnisses der Befragten zeigt sich jedoch, dass Personen mit einem neuen Behinderungsverständnis signifikant häufiger Schwierigkeiten sehen als Personen mit einem herkömmlichen Verständnis. Daran wird deutlich, dass die Wahrnehmung von Barrieren und der Schwierigkeiten zu deren Beseitigung vom Verständnis von Behinderung beeinflusst wird. Die am häufigsten genannten Ursachen für die Schwierigkeiten waren laut SBV technische Probleme (47%), Unterscheidungen zwischen Neubau und Bestandsgebäuden (41%), Organisations- und Planungsabläufe (39%) sowie unzureichende Finanz- und Sachmittel (36%). Behördenmitarbeitende gaben als wichtigste Schwierigkeit ebenfalls technische Probleme (27%) an, gefolgt von Bauordnungen (21%), Organisations- und Planungsabläufen (21%), Denkmalschutz (20%) sowie unzureichenden Finanz- und Sachmitteln (18%).

Überdies wurden Behörden und SBV nach der formalen Zuständigkeit für die Herstellung von Barrierefreiheit in ihrer Behörde gefragt. Laut der SBV-Befragung sind in den meisten Fällen (76%) die Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter mit der Herstellung von Barrierefreiheit betraut. Nur die Hälfte der Behördenmitarbeitenden benannte allerdings die SBV als die formal zuständige Stelle. Auch Fachkräfte für Arbeitssicherheit bzw. Sicherheitsbeauftragte wurden von 61% der befragten SBV und 39% der Behördenmitarbeitenden als zuständige Stelle für Barrierefreiheit benannt. Dem Personalrat obliegt diese Aufgabe laut 48% der SBV und 28% der Behördenmitarbeitenden. Lediglich 6% der SBV und 2% der Behördenmitarbeitenden konnten die Zuständigkeit für Barrierefreiheit nicht zuordnen. Knapp zwei Drittel (64%) der befragten SBV werden in Fragen der Barrierefreiheit für Bürgerinnen und Bürger in ihrer Behörde konsultiert. Laut den Befragungsergebnissen unterstützen 35% der Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter Betriebs- und Personalräte oder die SBV in Bezug auf Barrierefreiheit, 50% unterstützen diese Gremien im Hinblick auf den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligung.

Eine Orientierung zur Herstellung von Barrierefreiheit vermitteln Leitfäden und Verordnungen. Der Leitfaden zum Disability Mainstreaming war unter den Befragten kaum bekannt, 15% der Menschen mit Behinderungen, 20% der SBV und nur 11% der Behördenmitarbeitenden gaben an, diesen Leitfaden des BMAS zu kennen. Auch hier bestehen signifikante Unterschiede zwischen Personengruppen mit und ohne inhaltliche Nähe zum BGG, wobei ersterer Gruppe das Disability Mainstreaming häufiger bekannt war.

Mehrere Verordnungen sollen als generell-verbindliche Rechtsnormen eine möglichst einheitliche Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zu Barrierefreiheit ermöglichen. In den drei hierzu befragten Gruppen der Behörden, SBV und Rechtsschutzvertretenden gaben jeweils die meisten an, keine der aufgelisteten Verordnungen zu kennen. Unter Behördenmitarbeitenden sowie SBV war die Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) die bekannteste Verordnung. Rechtsschutzvertretenden waren insbesondere Landesbauordnungen bekannt. Behördenmitarbeitende mit inhaltlicher Nähe zum BGG wiesen häufiger Kenntnisse zu den vorgegebenen Verordnungen auf als solche, für deren Arbeit das BGG weniger relevant ist. Die Bedeutung der BITV 2.0 und der Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung

(VBD) für die Arbeit innerhalb der Behörden wird zudem deutlich, da diese von den meisten Befragten als Orientierungshilfe für die eigene Arbeit genannt wurden. Den meisten Behördenmitarbeitenden und SBV waren die Verordnungen aus eigenen Recherchen bekannt. Die wenigsten erlangten ihre Kenntnisse aufgrund von Dienstanweisungen.

Die häufigsten Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit sind (den Behördenmitarbeitenden und SBV zufolge) eine gemeinsame Begehung einer Liegenschaft mit der SBV vor der Anmietung sowie die Einbindung der SBV zu Anfang oder zumindest im Laufe des baulichen Planungsprozesses. Diese Maßnahmen finden signifikant häufiger dort Anwendung, wo sich die SBV für die Herstellung von Barrierefreiheit zuständig sieht als in Behörden, in denen andere Stellen diese Aufgabe erfüllen bzw. in denen es keine zentral geregelte Zuständigkeit für Barrierefreiheit gibt. Eine externe Beratung in Fragen der Barrierefreiheit nimmt ein Drittel der SBV-Befragten in Anspruch.

4.2.5 Umsetzung barrierefreier Kommunikation

In den Befragungen der Menschen mit Behinderungen, der SBV und der Behördenmitarbeitenden wurde ermittelt, welche Formen barrierefreier Kommunikation nach Auffassung der Befragten in welcher Häufigkeit Verwendung in Behörden finden. Dies wurde unterschiedlich beantwortet, wobei Behördenmitarbeitende barrierefreie Kommunikationsformen weniger nutzen als die anderen beiden Gruppen. Von Menschen mit Behinderungen werden die meisten barrierefreien Kommunikationsmittel am häufigsten verwendet. Generell scheinen Screen-Reader und Leichte Sprache die am meisten genutzten barrierefreien Kommunikationsmittel in Behörden darzustellen, gefolgt von Audio-Dateien und Großdruck. Lormen, lautsprachbegleitende Gebärden sowie Schriftdolmetschung werden hingegen kaum eingesetzt bzw. sind oft nicht verfügbar, was aufgrund der hierfür notwendigen Fachkräfte wenig überrascht. Obwohl Menschen mit Hörbeeinträchtigung das Recht auf eine Übersetzung in Gebärdensprache haben, gaben 45% der befragten Betroffenen an, dass diese in den von ihnen kontaktierten staatlichen Stellen nie zum Einsatz kommen oder nicht verfügbar sind. Verwunderlich ist zudem, dass Großdruck trotz des geringen Aufwands im Vergleich zu anderen barrierefreien Kommunikationsmitteln laut 15% der Behördenmitarbeitenden in der eigenen Abteilung nicht verfügbar ist.

Im Rahmen der Behördenbefragung wurden Fallvignetten als besonderes Instrument innerhalb der empirischen Erhebung integriert, wobei fiktive, aber realitätsnahe Szenarien hinsichtlich Barrieren für Menschen mit Behinderungen aufgezeigt wurden, für die verschiedene Reaktionsmöglichkeiten angeboten wurden. Dabei stellte sich heraus, dass die Mehrheit (60%) der Behördenmitarbeitenden eine sehbehinderte Person, die ihren Bescheid nicht lesen kann, fragen würde, in welcher Form sie den Bescheid benötigt. Dass eine hörbehinderte Person allein zu einem Termin erscheint, ist laut 52% der Befragten noch nicht vorgekommen. 34% der Behördenmitarbeitenden würden diese Person darauf hinweisen, dass sie eine für sie geeignete Kommunikationshilfe wählen darf. Auch der Fall, dass eine Person mit psychischer Beeinträchtigung ohne Betreuungsperson zu einem Termin erscheint, ist laut Befragung in den meisten Fällen (43%) noch nicht vorgekommen. Je knapp ein Drittel der Befragten würde der betroffenen Person einen neuen Termin geben oder das Gespräch ohne Betreuungsperson abhalten und der bzw. dem Betroffenen ein Gesprächsprotokoll für die Betreuungsperson mitgeben. Wenn eine Person mit geistiger Beeinträchtigung in der Behörde anruft und nach Informationen fragt, würden mehr als zwei Drittel der Befragten (68%) versuchen, dem oder der Anrufenden alles leicht verständlich zu erklären und ihn bzw. sie im Bedarfsfall zu einem erneuten Anruf auffordern. Den Sachverhalt in Leichter Sprache erläutern würden hingegen 23%. Unter denjenigen Befragten, die angaben, in der jeweiligen Situation den Rat bei einer anderen Stelle zu suchen, würde in allen vier hypothetischen Fällen die Mehrheit die SBV hinzuziehen, jeweils gefolgt von Vorgesetzten, Referatsleitungen oder Mitarbeitenden höherer Ebenen.

4.2.6 Herstellung von Diskriminierungsfreiheit

Die Rechtschutzvertretungen wurden gefragt, ob sich schon einmal Verbandsmitglieder wegen mangelnder Barrierefreiheit oder Benachteiligungen an sie gewendet haben, was 42% bejahten. Mehr als die Hälfte der Schwerbehindertenvertreterinnen und -vertreter gaben überdies an, dass sie schon einmal mitbekommen haben, dass eine Kollegin oder ein Kollege in der Behörde wegen einer Behinderung benachteiligt oder belästigt wurde. Unter den Behördenmitarbeitenden bestätigten lediglich 15% derartige Vorfälle. In beiden Befragungen gab die Mehrheit allerdings an, dass in solchen Fällen etwas gegen die Benachteiligung bzw. Belästigung der Kolleginnen und Kollegen unternommen wurde (SBV: 68%; Behörden: 61%).

Benachteiligungen und Belästigungen aufgrund der eigenen Behinderung haben laut Befragungsdaten knapp zwei Drittel (66%) der über die Verbände kontaktierten Menschen mit Behinderungen bereits mindestens einmal erfahren. Unter den Befragten der SBV lag dieser Anteil bei 39% derjenigen Personen, die selbst eine Behinderung haben, und unter den Behördenmitarbeitenden mit Behinderung bei 22%. In allen drei Gruppen sind dabei Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu beobachten, wobei die SBV die einzige Gruppe ist, in der der Anteil an Männern, die bereits eine Benachteiligung aufgrund ihrer Behinderung erfahren haben, zehn Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen liegt. Zugleich werden solche Erfahrungen eher von jüngeren als von älteren Befragten berichtet. In den anderen beiden Gruppen ist der Anteil der Frauen mit Benachteiligungserfahrung höher. Dass gegen ihre eigene Benachteiligung bzw. Belästigung etwas unternommen wurde, bestätigten 29% der befragten Menschen mit Behinderungen sowie jeweils 32% der Befragten der SBV und Behördenmitarbeitenden. Hier zeigt sich ein auffälliger, kaum erklärbarer Unterschied: Wenn Benachteiligung oder Belästigung bei anderen wahrgenommen wird, so wird in den meisten Fällen etwas dagegen unternommen, bei selbst erfahrener Benachteiligung oder Belästigung aber nicht. Möglicherweise fühlt man sich stärker in der Verantwortung, etwas zu unternehmen, wenn es um andere geht, als wenn man selbst betroffen ist.

Weiterhin wurden die Befragten nach Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen gefragt. Das Vorhandensein entsprechender Maßnahmen bejahten 36% der Menschen mit Behinderungen für ihren Verband, 34% der SBV bestätigten solche Maßnahmen für ihre Dienststelle und 50% für die eigene Behörde. In allen drei Befragungsgruppen lag der Anteil der Männer, der das Vorhandensein solcher Maßnahmen bejahte, deutlich höher als der Anteil der Frauen. Diejenigen, die von solchen Maßnahmen betroffen wären, sehen hier somit noch deutlichen Handlungsbedarf.

4.2.7 Lösungsansätze

Die Befragten der SBV und die Behördenmitarbeitenden wurden gefragt, ob sich mögliche Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit eher intern oder extern lösen lassen. Dass es interner Lösungsansätze bedarf und man sich bereits auf dem Weg dahin befindet, gaben 43% der Befragten der SBV und 27% der Behördenmitarbeitenden an. Ebenfalls ein größerer Anteil der SBV-Befragten (36%) stimmt der Aussage zu, dass es interner Lösungsansätze bedarf, dass aber eine entsprechende Ressourcenausstattung wünschenswert wäre (Behörden: 26%). Die Auffassung, dass Änderungen intern möglich seien, dass es dazu aber eines umfassenden Konzepts bedürfe, vertreten 24% der SBV-Befragten (Behörden: 21%). 33% der SBV sind der Meinung, dass externe Wege in Form von politischen Interventionen oder rechtlichen Reformen notwendig sind (Behörden: 17%).

Wenn interne oder externe Lösungen angestrebt werden, ist zu klären, auf welcher Ebene dies erfolgen kann. 71% der Befragten der SBV (Behörden: 59%) sind der Meinung, dass die bestehenden

Schwierigkeiten intern auf der Ebene der Behördenleitung gelöst werden müssen. Jeweils rund 55% der Befragten sehen die obere Führungsebene in der Verantwortung, die Schwierigkeiten zu lösen und jeweils rund 35% der Befragten sehen die Verantwortung bei der mittleren Führungsebene. In Bezug auf externe Lösungswege erhielt der Weg über Handlungen der Bundesregierung bzw. der Ministerien sowie über die Gesetzgebung die größte Zustimmung der Befragten (SBV rund 80%, Behörden rund 70%). Die Einschätzung der Befragten in Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen und Vorgehensweisen, die zur Lösung der Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit beitragen können, unterscheidet sich nicht signifikant nach der Einschätzung der Befragten, welche Rolle das BGG für die eigene Arbeit spielt.

In den Befragungen der Menschen mit Behinderungen, der SBV und der Behörden wurde um eine Einschätzung dazu gebeten, wie stark unterschiedliche Stellen zur Herstellung von Barrierefreiheit beitragen können. Hierbei wurde der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit und dem/ der Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen der stärkste Einfluss bei der Herstellung von Barrierefreiheit zugesprochen. Unter den SBV und den Menschen mit Behinderungen wurde der Einfluss dieser Stellen von den Befragten, für deren Tätigkeit das BGG eine hohe Relevanz besitzt bzw. die gute Kenntnisse in Bezug auf das BGG haben, signifikant höher eingeschätzt als von den Befragten insgesamt. Unter den Behördenmitarbeitenden verhält es sich umgekehrt. Weiterhin zeigt sich für die Behördenbefragung, dass der Beitrag, den diese Anlaufstellen leisten können, von den Leitungspersonen am geringsten und von den Sach- und Fallbearbeitenden sowie den IT-Fachkräften am stärksten eingeschätzt wird.

Auf die Frage, welche Anlaufstellen den Befragten bekannt sind und zu welchen die Befragten Kontakt haben, zeigt sich, dass unter den befragten Menschen mit Behinderungen die bzw. der Bundes- sowie Landesbehindertenbeauftragte und die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit am bekanntesten sind bzw. bereits kontaktiert wurden. Unter den befragten Behördenmitarbeitenden sind es Verbände von Menschen mit Behinderungen, die bzw. der Bundesbehindertenbeauftragte sowie die Antidiskriminierungsstelle, die den meisten Befragten bekannt sind bzw. zu denen ein Kontakt besteht.

An Schulungen zum Thema Barrierefreiheit haben laut Befragungsdaten 32% der Schwerbehindertenvertretungen und 22% der Behördenmitarbeitenden teilgenommen. Die Schulungen wurden von beiden Gruppen weitgehend als sehr hilfreich oder hilfreich wahrgenommen. Weiteren Fortbildungsbedarf zu den Themen Behinderung, Barrierefreiheit und BGG sehen jeweils rund 80% der Befragten aus Behörden, SBV und RSV.

Die Inanspruchnahme der Mittel zur Förderung der Partizipation nach § 19 BGG hat sich nach Auskunft des Beirats für die Partizipationsförderung beim BMAS in den letzten fünf Jahren stark verbessert. Zu wünschen seien aber einfachere Verfahren der Beantragung und Abrechnung.

Bei Ausschreibungen einer Behörde für Externe und bei Zuwendungen an Externe spielt das Kriterium „Barrierefreiheit“ häufig eine Rolle. In Bezug auf Ausschreibungen der Behörde für Externe gaben 53% der Behördenmitarbeitenden an, dass das Kriterium „Barrierefreiheit“ immer eine Rolle spielt, 23% gaben an, dass es manchmal, 5%, dass es selten und 20%, dass es nie eine Rolle spielt. Weniger Gewicht hat dieses Kriterium bei Zuwendungen, hier gaben 32% der Behördenmitarbeitenden an, dass dies immer eine Rolle spielt, 25% gaben an, dass dies manchmal und 7%, dass es selten eine Rolle spielt. Gemäß 37% der Befragten spielt es demgegenüber keine Rolle bei Zuwendungen. Hier zeigen sich erhebliche Unsicherheiten an der Schnittstelle von öffentlich-rechtlichem BGG und der Ausführung öffentlicher Aufgaben durch Private.

4.2.8 Beratungen, Rechtsschutzverfahren, Mittel zur Rechtsumsetzung

Die Befragung von Menschen mit Behinderungen ergab, dass fast 80% der Befragten die Möglichkeit der Zielvereinbarung nicht bekannt ist. Hierbei sind Unterschiede zwischen den Verbänden zu beobachten. Nur knapp ein Drittel der Personen, denen dieses Instrument bekannt ist, räumten ihm eher gute (27%) bis sehr gute (5%) Erfolgsaussichten ein. Hinsichtlich der Hemmnisse, die beim Abschluss von Zielvereinbarungen aus Sicht der Befragten bestehen, äußerte die Mehrheit Bedenken, dass Unternehmen bei Nichteinhaltung der Vereinbarung keinerlei Konsequenzen zu befürchten haben. Weitere häufig genannte Hemmnisse waren der geringe Bekanntheitsgrad von Zielvereinbarungen oder mangelnde personelle Ressourcen der Verbände. Kein Interesse des Verbandes an Zielvereinbarungen oder zu wenig Nutzen für den Verband benannten insgesamt nur neun Personen als Hemmnis.

Knapp der Hälfte der befragten Menschen mit Behinderungen war das Instrument der Verbandsklagen bekannt, wobei signifikant mehr Personen Kenntnisse zu Verbandsklagen hatten, die mit dem BGG gut vertraut sind. Zudem bestehen auch hierbei Unterschiede zwischen den verschiedenen Verbänden. Die Erfolgsaussichten wurden von 35% derjenigen, denen Verbandsklagen bekannt waren, als eher gut oder sehr gut eingeschätzt. Das am häufigsten genannte Hemmnis in Hinblick auf Verbandsklagen war die zu geringe Wirkung des Urteils, das nicht zu Veränderungen verpflichtet, gefolgt von mangelnden finanziellen Ressourcen des Verbands und der Tendenz, nach Lösungen außerhalb von Klageverfahren zu suchen. Nur fünf der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter haben schon einmal eine Verbandsklage zu einem Thema vorgeschlagen, das die Belange von Menschen mit Behinderungen betrifft. Als Argumente gegen den Vorschlag einer Verbandsklage wurde von rund drei Vierteln der Befragten aus der Rechtsschutzvertretung genannt, dass es keine entsprechenden Fälle gegeben hat. Das von zehn dieser Personen am zweithäufigsten genannte Argument waren fehlende rechtliche Kenntnisse in diesem Bereich.

Auch Schlichtungsverfahren nach dem BGG waren lediglich 20 der 90 Befragten im Rahmen der RSV-Befragung bekannt, unter den Befragten gab es niemanden mit Erfahrungen in diesem Bereich. Im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit waren weniger als die Hälfte der befragten Rechtsschutzvertreterinnen und -vertreter (44%) zumindest in Einzelfällen in Fragen zur Leichten Sprache involviert. Bauliche Barrierefreiheit, Gebärdensprachdolmetschung sowie barrierefreie Dokumente waren bei weniger als 40% der Befragten jemals Bestandteil der Beratungstätigkeit, während 63% der Befragten im Rahmen der Beratungstätigkeit mit angemessenen Vorkehrungen konfrontiert wurden. Der Beratungsaufwand im Vergleich zu sonstigen Beratungen wurde insbesondere im Hinblick auf Leichte Sprache als höher eingeschätzt, während er in den anderen Bereichen zumeist als etwa gleich hoch wahrgenommen wurde.

Hinsichtlich der Herausforderungen, die den RSV bei der Vertretung von Menschen mit Behinderungen bereits begegnet sind, nannte die überwiegende Mehrheit diskriminierendes Verhalten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (91%) oder eine erschwerte Kommunikation mit den Mandantinnen und Mandanten. Diskriminierendes Verhalten seitens der Sozialleistungserbringer nannten 56% der Befragten, und 49% berichteten von diskriminierendem Verhalten von Behörden. Diskriminierendes Verhalten von Gerichten wurde lediglich von 7% der befragten RSV-Befragten genannt. Im Durchschnitt hatten 38% der im Jahr 2021 durch die befragten RSV vertretenen Personen eine Behinderung. Lediglich bei zehn der Befragten lag die Quote der Mandantinnen und Mandanten mit Behinderungen bei 80% bis 100%. Die größte Gruppe der vertretenen Menschen mit Behinderungen (45%) hatte eine körperliche Behinderung, dicht gefolgt von der Gruppe der Personen mit einer psychischen Erkrankung oder seelischen Behinderung (44%). Auffällig ist, dass Probleme in

den zivilrechtlich geregelten Rechtsbeziehungen (Arbeitsrecht, Leistungserbringung durch Private) besonders häufig gesehen wurden.

4.2.9 Vergleich mit den Ergebnissen der ersten Evaluation des BGG im Jahr 2014

An mehreren Stellen wurden die Evaluationsergebnisse mit denen der ersten Evaluation des BGG verglichen, die im Jahr 2014 veröffentlicht wurde. Einige zentrale Entwicklungstendenzen seien an dieser Stelle nochmal zusammengefasst.

Zu den wichtigsten Entwicklungen gehört die Veränderung des Behindertenverständnisses der Befragten, insbesondere unter den Behördenmitarbeitenden. Im Vergleich zu 2014 ist dies Verständnis zeitgemäßer und differenzierter geworden und schließt vermehrt ein behinderndes gesellschaftliches Umfeld, wie umwelt- und einstellungsbedingte Barrieren, mit ein. Unter den Behördenmitarbeitenden ist der Anteil derer mit einem zeitgemäßen Behinderungsverständnis seit 2014 um zehn Prozentpunkte gestiegen. Auch der Anteil derer, die psychische Beeinträchtigungen mit dem Begriff „Behinderung“ verbanden, ist um acht Prozentpunkte gestiegen. Damit nähert sich das Behinderungsverständnis der im Zuge der BGG-Novellierung 2016 neuformulierten Definition von Behinderung an (§ 3 BGG). Wie bereits in der Evaluation 2014 erkennbar, haben Betroffene allerdings auch heute noch ein zeitgemäßeres Verständnis von Behinderung als Behördenmitarbeitende, sodass für diese weiterhin ein Sensibilisierungsbedarf besteht.

Im Hinblick auf das Verständnis der Menschen mit Behinderungen von Barrierefreiheit fällt auf, dass die Zustimmungsraten für alle vorformulierten Definitionsmöglichkeiten gesunken sind, was auf ein komplexeres Verständnis von Barrierefreiheit hindeuten könnte. Vorurteile und Barrieren in den Köpfen von Nichtbetroffenen bleiben nach wie vor die am häufigsten genannten Barrieren, denen sich Betroffene ausgesetzt sehen.

Hinsichtlich der Relevanz von Gesetzen mit Bezug auf Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist unter den Behördenmitarbeitenden der Stellenwert des BGG, vor allem im Vergleich zum 2014 noch als äußerst relevant empfundenen SGB IX, gestiegen. Generell scheint die Bedeutung des BGG in den Augen aller Befragungsgruppen⁸⁶⁷ zugenommen zu haben. Auf einer absteigenden vierstufigen Skala hinsichtlich der Wichtigkeit des BGG hat sich das arithmetische Mittel von 2,49 auf 1,80 (Behördenmitarbeitende), 1,56 (SBV) bzw. 1,41 (Menschen mit Behinderungen) verbessert. Hinsichtlich des Tätigkeitsbereichs der SBV ist festzustellen, dass die Novellierung des BGG von 2016 offenbar einen größeren Einfluss auf die auszuübenden Aufgaben hat als seine Einführung im Jahr 2002. Gleiches gilt auch für die von den Behördenmitarbeitenden wahrgenommenen Veränderungen im eigenen Haus.

Was die Erfassung verschiedener Behinderungsarten durch das BGG betrifft, haben sich in Bezug auf körperliche und Sinnesbeeinträchtigte keine größeren Veränderungen eingestellt. Kognitive und psychische Beeinträchtigungen sind nach Auffassung der Befragten heute hingegen besser durch das BGG abgedeckt, als dies 2014 der Fall war, was wohl auf die Änderungen im Zuge der BGG-Novellierung zurückzuführen ist, welche diese Gruppen stärker hervorgehoben hat.

Vergleicht man die Einschätzungen der Befragten zum Einfluss des BGG zwischen den beiden Evaluationen, zeigt sich, dass der Anteil der Befragten, die eine Abhängigkeit der Umsetzung des BGG vom Engagement einzelner Personen sehen, abgenommen hat. Dass das Behindertengleichstellungsrecht maßgeblich zum Fortschritt der Gleichstellung behinderter Menschen beigetragen hat, wurde damals wie heute von einer überwiegenden Mehrheit der

⁸⁶⁷ Kein Vergleich bei Rechtsschutzvertreterinnen und -vertretern möglich.

Befragten bestätigt. Unter den Betroffenen ist die Zustimmungsrate seit 2014 leicht gesunken, während sie unter den Behördenarbeitenden leicht gestiegen ist. Der Wunsch nach genaueren und verbindlicheren Vorschriften durch das BGR ist sowohl unter Menschen mit Behinderungen als auch unter Behördenarbeitenden gesunken, was darauf hindeutet, dass die seitdem eingetretenen gesetzlichen Neuerungen zu einer Präzisierung beigetragen haben. Eine sehr deutliche Verbesserung gegenüber 2014 hat sich vor allem in der Wahrnehmung der Beachtung und Durchsetzung des BGR eingestellt. Die Forderung nach größeren Spielräumen in der Praxis fällt inzwischen, vor allem unter Behördenarbeitenden, geringer aus als im Jahr 2014.

Eine Zuordnung der Zuständigkeiten für die Herstellung von Barrierefreiheit innerhalb der eigenen Behörden fiel den Befragten in der aktuellen Befragungsrunde leichter als in 2014. In diesem Kontext scheint insbesondere die Bedeutung der SBV zugenommen zu haben. Auch der Anteil an Befragten, die angaben, dass es in der eigenen Behörde keine speziellen Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit gebe, hat im Vergleich zu 2014 abgenommen. In Bezug auf das Bewusstsein für Schwierigkeiten bei der Herstellung von Barrierefreiheit haben sich unter den Behördenarbeitenden Verbesserungen gegenüber 2014 eingestellt: So beurteilten die Befragten die Möglichkeiten zur Herstellung von Barrierefreiheit tendenziell kritischer.

Die Reaktionen der Behördenarbeitenden in bestimmten Fallkonstellationen waren in der aktuellen Evaluation recht ähnlich zu denen in 2014, legen aber auch hier einen Kompetenzzuwachs von Behördenarbeitenden im Hinblick auf den Umgang mit Menschen mit Behinderungen im Sinne des BGG nahe. In drei von vier Szenarien würden die Befragten mit ihren Handlungen stärker der Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen und dem Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen entgegenkommen. Lediglich in Bezug auf das Szenario, in dem die Befragten mit den Belangen einer psychisch beeinträchtigten Person konfrontiert sind, kann kein Kompetenzzuwachs im Verhalten der Behördenarbeitenden identifiziert werden. Demzufolge ist davon auszugehen, dass sich sowohl das Bewusstsein für die Belange von Menschen mit Behinderungen als auch das Wissen hinsichtlich des Umgangs mit (unerwarteten) Barrieren unter den Behördenarbeitenden geschärft hat, dass aber nach wie vor ein weiterer Bedarf an Sensibilisierung und inhaltlicher Beratung besteht.

4.2.10 Fazit aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Evaluation

Mit vier quantitativen Befragungen mit einer guten Beteiligung konnte eine umfassende Einschätzung der Umsetzung und Wirkung des BGG und insbesondere der seit 2016 umgesetzten Neuerungen aus verschiedenen Perspektiven gewonnen werden. Durch zahlreiche qualitative Interviews konnten die ermittelten Ergebnisse inhaltlich vertieft und an manchen Stellen erläutert werden. Deutlich geworden ist:

Das BGG hat für viele noch nicht den Stellenwert, den es haben sollte. Dabei kann die Meinung, dass es für die eigene Arbeit kaum relevant sei, auch durch Unkenntnis bedingt sein, sodass Maßnahmen zur besseren Information, Bewusstseinsbildung und Schulung ganz bewusst auch an Personen gerichtet werden sollten, die bisher noch wenig Nähe zum BGG haben.

Die Kenntnis der verschiedenen Formen von Behinderung und das Bewusstsein des Zusammenwirkens von individuellen und gesellschaftlichen Faktoren, das ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis auszeichnet, haben sich in den vergangenen Jahren verbessert. Auch hier sind aber weitere Maßnahmen der Sensibilisierung und Information erforderlich, um weitere Verbesserungen zu erreichen, da sich diese Einstellung und Kenntnis auch in der Identifizierung von Schwierigkeiten und der Umsetzung geeigneter Lösungsformen auswirkt.

Die vielfältigen Instrumente zur Herstellung von Barrierefreiheit werden zunehmend bekannter und werden im Bedarfsfall auch zunehmend eingesetzt, allerdings gibt es in dieser Hinsicht noch „viel Luft nach oben“. Im Vergleich der Perspektiven wird deutlich, dass sich Menschen mit Behinderungen an vielen Stellen noch mehr Umsetzung von Maßnahmen wünschen, während die Mitarbeitenden von Behörden, deren Aufgabe dies ist, eher betonen, dass bereits viel erreicht worden sei.

Über Diskriminierungserfahrungen sowohl in Form von Benachteiligungen als auch von Belästigungen wird vergleichsweise häufig und umfassend im Detail berichtet. Wenn auch die Einschätzungen, inwiefern dagegen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, ein uneinheitliches Bild ergeben, wird auch an dieser Stelle weiterer Handlungsbedarf deutlich.

Benachteiligungen und fehlende Barrierefreiheit werden besonders stark im zivilrechtlich geregelten Bereich (so im Arbeitsverhältnis oder gegenüber Leistungserbringern im Gesundheitswesen) wahrgenommen. Die Trennung zwischen dem nur durch Behörden anzuwendenden BGG und anderen rechtlichen Instrumenten des Zivilrechts ist dabei von Nachteil für die Rechtsklarheit und Rechtsdurchsetzung.

Der Vergleich der aktuellen Evaluationsergebnisse mit denen der ersten Evaluation im Jahr 2014 ist zwar infolge mehrerer methodischer Umstellungen, auch aus Gründen des weiterentwickelten Datenschutzes,⁸⁶⁸ nicht immer uneingeschränkt möglich. Soweit sich Vergleiche ziehen lassen, wird ein hohes Maß an Übereinstimmungen in den Einschätzungen und in der Identifikation von Schwachstellen deutlich, aber an vielen Stellen werden auch substantielle Verbesserungen erkennbar. Die Weiterentwicklung des BGG und die Optimierung seiner Umsetzung sind somit langfristige Prozesse, deren Fortschritte auch langfristig zu beobachten sein werden.

4.3 Empfehlungen aus der Evaluation des reformierten Behindertengleichstellungsgesetzes

4.3.1 Empfehlungen zu einzelnen Normen des Gesetzes

4.3.1.1 Anwendungsbereich des BGG (§ 1 BGG)

4.3.1.1.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 1 Abs. 1a BGG sollen zur Ausweitung und Vereinheitlichung des Anwendungsbereichs des Gesetzes die Regelungen aus § 12 Satz 1 Nr. 2 und 3 BGG und § 12 Satz 2 BGG eingefügt werden.

In § 1 Abs. 3 Satz 2 BGG soll das Wort „institutionelle“ gestrichen werden, so-dass auch private Empfängerinnen und Empfänger von Projektförderung an das BGG gebunden werden.

4.3.1.1.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Den an das BGG gebundenen Trägern öffentlicher Gewalt und anderen Stellen soll diese Bindung verdeutlicht werden. Hierzu ist der Leitfaden weiter zu verbreiten und auf die Verdeutlichung der Bindungswirkung hin zu überarbeiten.

⁸⁶⁸ Die Vergleichbarkeit beider Untersuchungen wird unter anderem dadurch eingeschränkt, dass eine nach einzelnen Behörden differenzierte Darstellung aus Datenschutzgründen nicht mehr möglich war.

Es sollte geprüft werden, in jeder obersten Bundesbehörde eine Koordinierungs- und Kompetenzstelle für das BGG einzurichten.

Mit den Ländern soll das Gespräch über die Vereinheitlichung der Anwendungsbereiche der Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder gesucht werden, insbesondere, um eine einheitliche Bindung der Gemeinden, Städte und Kreise zu erreichen.

4.3.1.2 Frauen mit Behinderungen, Benachteiligungen wegen mehrerer Gründe (§ 2 BGG)

4.3.1.2.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

Es sollte geprüft werden, ob positive Maßnahmen auch explizit zugunsten non-binärer oder trans*Personen mit Behinderung eingeführt werden.

4.3.1.2.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden soll auf der Grundlage von § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I, § 36a SGB II über die Sicherstellungsverantwortung für barrierefreie Frauenhausplätze gesprochen werden.

Die besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen sollen im Rahmen der Teilhabeberichterstattung und der Forschungsförderung systematisch ermittelt werden, um dem Auftrag der Bewusstseinsbildung Rechnung zu tragen.

4.3.1.3 Menschen mit Behinderungen (§ 3 BGG) - Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 3 BGG soll die Formulierung entsprechend Art. 1 UN-BRK gefasst werden: „(...) an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“

In § 1 SGB XI und in § 61 SGB XII soll eine Formulierung aufgenommen werden, die verdeutlicht, dass pflegebedürftige Menschen auch behindert sind und die Vorschriften zur Behindertengleichstellung auch in diesen Leistungsbereichen gelten.

4.3.1.4 Benachteiligungsverbot für Träger öffentlicher Gewalt (§ 7 BGG)

4.3.1.4.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 7 Abs. 1 Satz 1 BGG soll der Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbots auf alle Stellen erstreckt werden, die in § 1 Abs. 1 a BGG und § 1 Abs. 2 BGG genannt sind, also auch die Landesverwaltungen, soweit sie Bundesrecht ausführen.

In § 7 Abs. 1 BGG soll auf alle Begriffsbestimmungen aus § 3 AGG verwiesen werden.

An § 7 Abs. 1 Satz 4 BGG soll angefügt werden, dass die Vermutensregelung auch bei der Anwendung von § 7 und § 19 AGG sowie des BFSG gilt.

In § 7 Abs. 2 BGG soll der Satz eingefügt werden: „Träger öffentlicher Gewalt sind zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet.“ Im AGG soll eine Verpflichtung Privater zu angemessenen Vorkehrungen eingeführt werden.

In § 7 Abs. 2 BGG soll eingefügt werden, dass Menschen mit Behinderungen bei der Auswahl der zu treffenden Vorkehrungen ein Wahlrecht zwischen geeigneten und angemessenen Vorkehrungen haben.

4.3.1.4.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Angemessene Vorkehrungen in der Verwaltungspraxis sollen Gegenstand der Teilhabeberichterstattung und der Forschungsförderung werden, um gute Beispiele und Implementationslücken zuverlässig erkennen und das Recht weiterentwickeln zu können. Damit würde zudem auch dem Auftrag der Bewusstseinsbildung Rechnung getragen.

4.3.1.5 Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr (§ 8 BGG)

4.3.1.5.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

Die Berichtspflicht in § 8 Abs. 3 BGG soll dauerhaft periodisiert werden.

Ein Stufenplan zur Herstellung der Zugänglichkeit aller vom Bund genutzten Gebäude soll erstellt werden.

In § 8 Abs. 4 BGG soll klargestellt werden, dass sich die Regelung nicht nur auf neu angemietete Bauten erstreckt, sondern die Verpflichtung für alle vom Bund genutzten angemieteten Bauten gilt.

4.3.1.5.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Mit den Ländern soll das Gespräch gesucht werden, um die Vorschriften zur Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht auf hohem Niveau zu vereinheitlichen. Hierzu soll die Musterbauordnung weiterentwickelt werden.

Mit den Ländern soll das Gespräch gesucht werden, um das Verhältnis zwischen Denkmalschutzrecht und Barrierefreiheit im Sinne größtmöglicher Konkordanz zu regeln.

Mit den Ländern soll das Gespräch gesucht werden, um Berichtspflichten und Stufenpläne für alle Bauten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland abzustimmen. Die Berichtspflichten in § 8 Abs. 3 BGG und in § 12c BGG sollten synchronisiert werden.

Die Regelung in § 554 BGB soll systematisch genutzt werden, um die Barrierefreiheit von Räumen herzustellen, die die Bundesverwaltung angemietet hat. Dabei ist zu beobachten, ob weiterer Abstimmungsbedarf zwischen den öffentlich-rechtlichen Normen des BGG und dem privaten Mietrecht des BGB besteht. Gegebenenfalls ist die Abstimmung gesetzgeberisch zu verbessern.

Bei der Anmietung von Räumen für Bundesbehörden sollten systematisch die Schwerbehindertenvertretungen und ggf. die Verbände von Menschen mit Behinderungen beratend einbezogen werden.

Barrierefreiheit in der Baupraxis soll Gegenstand der Teilhabeberichterstattung und der Forschungsförderung werden.

4.3.1.6 Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen (§ 9 BGG)

4.3.1.6.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

§ 9 BGG ist um eine Regelung zu ergänzen, wonach den Menschen mit Behinderungen behördlich gesetzte Fristen angemessen zu verlängern sind, wenn eine geeignete Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung steht.

In § 17 Abs. 2 SGB I sollte ein weiterer Satz eingefügt werden, wonach die Leistungserbringer eine Kommunikationshilfe beschaffen müssen, wenn die hör- oder sprachbeeinträchtigte Person diese nicht selbst organisiert hat, und die Leistungsträger die Leistungserbringer hierbei unterstützen müssen.

In § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG soll eine ergänzende Regelung aufgenommen werden, wonach ein Verschulden nicht vorliegt, wenn eine Frist versäumt wurde, weil eine Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung stand.

4.3.1.6.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Die Verfügbarkeit von Gebärdensprachdolmetschern und Kommunikationshilfen einschließlich neuer Technologien soll Gegenstand der Teilhabeberichterstattung und der Forschungsförderung werden.

4.3.1.7 Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken (§ 10 BGG) - Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 10 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BGG soll aufgenommen werden, dass bei allen Dokumenten, die im Verwaltungsverfahren relevant sind, eine Behinderung zu berücksichtigen ist und Menschen mit Sehbeeinträchtigungen bei allen im Verwaltungsverfahren relevanten Dokumente einen Anspruch auf Bereitstellung in einer für sie wahrnehmbaren Form haben.

In § 4 VBD soll klargestellt werden, dass die Dokumente gleichzeitig mit der Bekanntgabe zugänglich gemacht werden müssen, wenn den Trägern öffentlicher Gewalt die Beeinträchtigung schon bekannt ist.

§ 10 BGG sollte um einen Satz zu ergänzt werden, wonach eine behördlich gesetzte Frist angemessen zu verlängern ist, wenn diese nicht eingehalten werden kann, weil der Anspruch auf die Bereitstellung eines Bescheids in einer für den Menschen mit Behinderungen wahrnehmbaren Form nicht rechtzeitig vor Ablauf der gesetzten Frist erfüllt wird.

In § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG soll ein Satz aufgenommen werden, wonach ein Verschulden nicht vorliegt, wenn eine Frist versäumt wurde, weil ein Verwaltungsakt bei einer Behinderung nicht in wahrnehmbarer Form vorlag.

4.3.1.8 Verständlichkeit und Leichte Sprache (§ 11 BGG)

4.3.1.8.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

§ 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 BGG soll den Anwendungsbereich auf alle Menschen erweitern, bei denen die Benutzung einfacher und verständlicher Sprache wegen ihrer Behinderung erforderlich ist.

§ 11 Abs. 1 Satz 2 BGG und § 11 Abs. 2 BGG sollen als zwingende Vorschriften gestaltet werden.

In § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BGG soll aufgenommen werden, dass die Träger öffentlicher Gewalt auf die Möglichkeit der Erläuterung in einfacher und verständlicher Weise oder in Leichter Sprache hinweisen müssen, wenn sie von ihrer Notwendigkeit Kenntnis haben.

In § 11 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 BGG soll der Anwendungsbereich auf alle Dokumente erweitert werden, die im Verwaltungsverfahren von Bedeutung sind.

In § 11 BGG ist ein Satz zu ergänzen, wonach behördlich gesetzte Fristen angemessen zu verlängern sind, wenn diese versäumt wurden, weil eine Information nicht rechtzeitig in Leichter Sprache vorlag.

In § 67 Abs. 1 SGG, § 60 Abs. 1 VwGO, § 27 Abs. 1 SGB X und § 32 Abs. 1 VwVfG soll ein Satz aufgenommen werden, wonach ein Verschulden nicht vorliegt, wenn eine Frist versäumt wurde, weil ein Verwaltungsakt bei einer Behinderung nicht in Leichter Sprache vorlag, wenn diese erforderlich war.

4.3.1.8.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Leichte Sprache soll standardisiert werden. Hierzu notwendige Forschung ist unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, die Zielgruppe der Leichten Sprache sind, zu fördern.

Textbausteine in Leichter Sprache für alle Behörden des Bundes sind zeitnah zu entwickeln. Auch hierbei sind Menschen mit Behinderungen einzubeziehen.

4.3.1.9 Barrierefreie Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes (§§ 12-12d BGG)

4.3.1.9.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

§ 12a Abs. 8 BGG soll dahin geändert werden, dass Angebote öffentlicher Stellen auf Websites Dritter auf jeden Fall barrierefrei gestaltet werden müssen.

§ 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I soll auf alle digitalen Angebote zur Erbringung von Sozial- und Gesundheitsleistungen ausgeweitet werden. Dies soll für digitale Gesundheitsanwendungen in § 33a und § 47a SGB IX sowie in der DiGAV konkretisiert werden.

Das höchstmögliche Maß von Barrierefreiheit in § 3 Abs. 4 BITV 2.0. und die „wesentlichen Inhalte“ in § 4 BITV 2.0. sollen definiert werden.

4.3.1.9.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Die internationalen Regelungen, auf die in der BITV 2.0. verwiesen wird (WCAG 2.1., EN 301549, ISO 14289), sollen in deutscher Sprache vorgehalten und kostenfrei abrufbar barrierefrei veröffentlicht werden.

Ein einheitlicher Standard für barrierefreie PDF-Dokumente sollte entwickelt und bekanntgemacht werden.

4.3.1.10 Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 13 BGG)

4.3.1.10.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 13 Abs. 2 BGG soll der Aufgabenkatalog der Bundesfachstelle auf die Unterstützung der Schlichtungsstelle (§ 16 BGG), des Beauftragten (§ 17 BGG) und der Antidiskriminierungsstelle (§ 25

AGG) sowie auf die Beratung der Gesetzgebung des Bundes erweitert werden. Weiterhin soll die Anregung und Durchführung von Forschungsvorhaben in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden (§ 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 BGG). Darüber hinaus soll das Angebot von Schulungen, auch für Privatunternehmen, explizit in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden.

4.3.1.10.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Um dem aktuellen und künftigen Bedarf gerecht zu werden, soll die personelle Ausstattung der Bundesfachstelle aufgestockt werden.

Es sollte geprüft werden, in jeder obersten Bundesbehörde eine Koordinierungs- und Kompetenzstelle für das BGG einzurichten.

4.3.1.11 Prozessstandschaft (§ 14 BGG) - Empfehlungen zur Gesetzgebung

Um die Prozessstandschaft von Verbänden bei den Verwaltungsgerichten zu erleichtern, sollte § 67 Abs. 2 Nr. 6 VwGO an § 73 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 SGG angeglichen werden.

4.3.1.12 Verbandsklagerecht (§ 15 BGG)

4.3.1.12.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

Die Aufzählung der verbandsklagefähigen Materien in § 15 Abs. 1 BGG sollte durch eine Generalklausel für alle Materien zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Barrierefreiheit gegen Träger der öffentlichen Gewalt im Sinne von § 1 BGG ersetzt werden.

In § 15 Abs. 1 BGG sollte auch die Leistungsklage und die Unterlassungsklage als Verbandsklage ermöglicht werden.

Es sollte geprüft werden, dem oder der Beauftragten nach § 17 BGG ein eigenes Klagerecht und/oder ein Beteiligungsrecht am Verfahren zu geben.

Die Schwerbehindertenvertretungen sollten ein Klagerecht gegen ihre Dienststellen erhalten bei Verstößen gegen das BGG, die die schwerbehinderten Beschäftigten der Dienststelle betreffen.

Verbandsklagen nach § 15 BGG sollten in § 183 SGG als von den Gerichtskosten befreite Verfahren eingefügt werden.

Der Streitwert von Verbandsklagen sollte im Rechtsanwaltsvergütungsgesetz transparent geregelt werden.

Für mittellose Verbände sollte der Zugang zur Prozesskostenhilfe nach der ZPO und zur Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz geschaffen werden.

4.3.1.12.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Die Einrichtung eines Fonds zur Unterstützung der Prozessführung mittelloser Verbände sollte geprüft werden.

4.3.1.13 Schlichtungsstelle und Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG)

4.3.1.13.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 16 Abs. 2 BGG sollten auch Landesbehörden als mögliche Schlichtungsgegner benannt werden, soweit eine Verletzung von Bundesrecht in Betracht kommt und das entsprechende Land kein Schlichtungsverfahren vorsieht.

Das Schlichtungsverfahren sollte für Schwerbehindertenvertretungen bei Benachteiligungen geöffnet werden, die die schwerbehinderten Beschäftigten ihrer Dienststelle betreffen.

In § 16 BGG sollte geregelt werden, dass die Schlichtungsstelle verpflichtet ist, einen Antrag bei Unzuständigkeit unverzüglich an eine andere Schlichtungsstelle weiterzuleiten, wenn deren Zuständigkeit gegeben ist.

In § 16 BGG sollte geregelt werden, dass auch der Zugang bei einer unzuständigen Schlichtungsstelle oder bei einem Gericht die Rechtswirkungen der Vorschrift auslöst.

4.3.1.14 Bundesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen (§§ 17, 18 BGG)

4.3.1.14.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 17 BGG sollten zum Schutz der Unabhängigkeit Regelungen zur Entlassung der oder des Beauftragten verankert werden. Diese könnte an die Zustimmung des Bundestages gebunden werden.

In § 17 BGG ist eine ergänzende Regelung aufzunehmen, wonach die oder der Behindertenbeauftragte ihre bzw. seine Tätigkeit weisungsfrei und ressortübergreifend ausübt.

In § 18 Abs. 1 BGG sollte die Koordination der Beauftragten des Bundes und der Länder als Teil der Aufgabe sowie die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Stellen in der EU und ihren Mitgliedstaaten als Aufgabe verankert werden.

In § 18 Abs. 2 BGG sollte eingefügt werden, dass die Beteiligung des oder der Beauftragten frühzeitig erfolgt (vgl. § 94 Abs. 1 AufenthG).

In § 18 Abs. 2 BGG sollte eingefügt werden, dass die Bundesministerien verpflichtet sind, die Stellungnahmen des oder der Beauftragten zu berücksichtigen. Eine Nichtberücksichtigung soll mit einem Begründungserfordernis versehen werden.

In § 18 Abs. 3 BGG sollte verankert werden, dass der oder die Beauftragte eine Stellungnahme von öffentlichen Stellen anfordern kann (vgl. § 94 Abs. 3 AufenthG).

In § 18 BGG sollte der Inklusionsbeirat als zentrales Gremium der Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK verankert werden.

4.3.1.14.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Es sollte geprüft werden, mit welchen Maßnahmen eine stärkere Wahrnehmung der ressortübergreifenden Funktion des oder der Beauftragten erreicht werden kann. Dazu könnte die Verankerung des oder der Beauftragten im Bundeskanzleramt gehören.

Ferner sollte überprüft werden, inwieweit die oder der Beauftragte mit einem Klagerecht oder einem Beteiligungsrecht an Gerichtsverfahren ausgestattet werden könnte.

Der Bundesbeauftragte sollte aufgabengerecht ausgestattet werden.

Mit den Ländern sollte das Gespräch über die institutionelle Kooperation bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes durch Kooperation der Beauftragten gesucht werden.

4.3.1.15 Förderung der Partizipation - Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Der Aufwand zum Nachweis von Ausgaben bei Förderung nach § 19 BGG sollte verringert werden. Hierzu sollte ein niederschwelliges Antrags- und Abrechnungsverfahren mit der Möglichkeit von Pauschalen eingeführt werden.

Informationen über den Partizipationsfonds sollten barrierefrei und in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden.

Die Einführung institutioneller oder längerfristiger Fördermöglichkeiten sollte geprüft werden.

4.3.2 Empfehlungen zum Behindertengleichstellungsgesetz im Ganzen

4.3.2.1 Empfehlungen zur Gesetzgebung

In § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sollte als Revisionsgrund festgeschrieben werden, dass die angegriffene Entscheidung auf einer Verletzung einer Vorschrift des Behindertengleichstellungsgesetzes eines Landes beruht, die mit dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes übereinstimmt.

In § 178 Abs. 1 Satz 2 SGB IX sollte als Teil der Aufgaben der Schwerbehindertenvertretung festgeschrieben werden, darüber zu wachen, dass die Vorschriften des Behindertengleichstellungsrechts und zur Barrierefreiheit durch daran gebundene Arbeitgeber eingehalten werden.

Das AGG, das BFSG und weitere Gesetze des Zivilrechts sollten insgesamt so reformiert werden, dass die Ziele des BGG auch dann maßgeblich sind, wenn Private öffentliche Aufgaben erfüllen.

Das AGG, das BFSG und weitere Gesetze des Zivilrechts sollten insgesamt so reformiert werden, dass Barrierefreiheit und Diskriminierungsschutz gegenüber Privaten den Vorgaben der UN-BRK entsprechen.

4.3.2.2 Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung

Die Abstimmung von BGG und AGG beim Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligungen sollte insgesamt systematisch geprüft werden.

Die Abstimmung von BGG, AGG und BFSG bei der Herstellung von Barrierefreiheit in der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Stellen sollte insgesamt systematisch geprüft werden. Relevant sind dabei beispielsweise Finanzdienstleistungen.

Die Abstimmung von BGG, Zivilrecht und Sozialrecht beim Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligungen und zur Herstellung von Barrierefreiheit im Sozial- und Gesundheitswesen sollte insgesamt im Rahmen der Bemühungen um ein inklusives Sozial- und Gesundheitswesen systematisch geprüft werden. Besonders relevant sind dabei Arztpraxen und Kindertagesstätten.

Die Abstimmung von BGG und öffentlichem Infrastrukturrecht des Bundes und der Länder zur Herstellung von Barrierefreiheit in Bau, Verkehr und Kommunikation sollte insgesamt systematisch geprüft werden.

Die Präsenz des BGG in Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweisen aller Bundesministerien und Bundesbehörden sollte überprüft werden.

Für alle an das BGG gebundenen Träger der öffentlichen Gewalt und weiteren Stellen einschließlich ihrer Schwerbehindertenvertretungen und insbesondere für Führungspersonal sowie für die Verbände von Menschen mit Behinderungen und die an der öffentlichen und privaten Rechts- und Antidiskriminierungsberatung sowie am gerichtlichen Verfahren beteiligten Personen und Berufsgruppen sollten zu allen Inhalten des BGG Angebote der Schulung und Bewusstseinsbildung gemacht werden.

In allen an das BGG gebundenen Trägern der öffentlichen Gewalt sollte eine Stelle benannt werden, die die Umsetzung des BGG koordiniert und Ansprechpartner für den oder die Beauftragte, die Schlichtungsstelle und die Bundesfachstelle ist.

5. Anhang

5.1 Übersicht Datenauswertung der Bundestagsdrucksachen nach Drucksachentyp, Stichworten und Häufigkeit

Schlagworte	Anträge	Antworten	Berichte und Beschluss- empfehlungen	Fragen und Anfragen	Gesetze	Unterrichtungen	Verordnungen	SUMME
Angemessene Vorkehrung(en)	1	9	2	3	0	8	0	23
Assistenz	42	56	84	40	23	312	1	558
Ausgleich	13	49	304	173	372	823	3	1.737
Barriere	82	105	37	84	21	423	0	752
Barrierefreiheit	270	1021	473	705	426	890	0	3.785
Beauftragter	1	6	9	11	41	55	0	123
Behindertengleichstellungsgesetz	5	17	5	15	30	26	0	98
Behindertenrechtskonvention	5	7	22	6	4	24	0	68
Behinderung	196	602	518	627	492	3015	12	5.462
Benachteiligung	33	87	53	70	68	740	0	1.051
BGG	41	96	59	60	106	120	0	482
BITV	1	21	3	13	15	7	0	60
Brailleschrift	0	6	1	5	6	9	0	27
BTHG	15	101	40	19	64	830	0	1.069
Bundesteilhabegesetz	33	98	51	28	63	139	0	412
CRPD	1	3	18	2	2	48	0	74
Diskriminierung	39	371	462	370	59	2618	0	3.919
Einschränkung	46	180	485	503	294	1591	2	3.101
Gebärdensprachdolmetscher	4	13	2	10	2	15	0	46

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schlagworte	Anträge	Antworten	Berichte und Beschluss- empfehlungen	Fragen und Anfragen	Gesetze	Unterrichtungen	Verordnungen	SUMME
Gebärdensprache	18	72	16	43	14	47	0	210
Geistige Behinderung	0	2	2	2	2	25	0	33
Grad der Behinderung	1	22	19	22	26	68	0	158
Hilfsmittel	21	67	76	74	94	250	0	582
Inklusion	30	315	92	162	73	867	0	1.539
Kommunikationshilfe	0	0	0	0	0	0	0	0
Leichte Sprache	1	27	3	13	1	17	0	62
Lernschwierigkeiten	2	9	2	8	0	47	0	68
Menschen mit Behinderung	413	1189	890	881	551	3667	3	7.594
Partizipation	18	36	25	50	18	879	1	1.027
Schlichtungsstelle	8	23	50	16	119	69	0	285
Schlichtungsverfahren	3	10	16	12	37	96	0	174
Selbstbestimmte Lebensführung	0	0	0	0	0	6	0	6
Selbstbestimmung	23	59	139	103	119	690	6	1.139
Sinnesbehinderung	0	2	0	0	0	35	0	37
Sprachbehinderung	0	0	0	2	3	0	0	5
Taktile Kommunikation	0	0	0	0	0	0	0	0
taubblind	0	1	0	1	1	2	0	5
Teilhabe	247	1139	486	698	554	4247	7	7.378
Unabhängige Lebensführung	0	0	0	0	0	3	0	3
UN-BRK	88	96	78	40	101	507	0	910
Universelles Design	1	0	0	0	0	2	0	3
Verbandsklagerecht	10	2	15	24	6	35	0	92

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schlagworte	Anträge	Antworten	Berichte und Beschluss- empfehlungen	Fragen und Anfragen	Gesetze	Unterrichtungen	Verordnungen	SUMME
Verständlichkeit	2	17	25	10	36	75	0	165
Zugang	226	511	867	765	730	4702	2	7.803
Zugänglich	51	1167	208	338	266	829	1	2.860
Zugänglichkeit	14	46	11	39	26	216	0	352
Zugangsbarrieren	1	9	0	4	0	94	0	108
Zugangshindernisse	0	6	0	4	0	5	0	15

5.2 Literaturverzeichnis

- Aichele, Valentin (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern, Forum D - Nr. 6/2012, www.reha-recht.de (Stand: 11.04.2022).
- Aichele, Valentin. (2014): Leichte Sprache – Ein Schlüssel zu „Enthinderung“ und Inklusion, APuZ 9-11/2014, S. 19–25.
- Aktion Mensch e. V. (2015): Situation von Frauen mit Schwerbehinderung am Arbeitsmarkt, Studie zu geschlechtsspezifischen Unterschieden bei der Teilhabe am Erwerbsleben, Bonn, <https://www.teilhabe-forschung.org/ueber-uns/aktuelles> (Stand: 01.04.2022, zit.: Aktion Mensch, Situation von Frauen mit Schwerbehinderung am Arbeitsmarkt, 2015).
- Aligbe, Patrick (2021): Einstellungs- und Eignungsuntersuchungen, 2. Aufl., München (zit.: Aligbe, Einstellungs- und Eignungsuntersuchungen, 2021).
- Althoff, Nina (2011): Diskriminierungsschutz aus den Menschenrechten – Chance und Verantwortung für die Anwaltschaft, AnwBl 2011, S. 482-484.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021): Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/gemeinsamer_bericht_vierter_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Stand: 08.04.2022, zit.: Antidiskriminierungsstelle, Vierter Gemeinsamer Bericht, 2021).
- Auer-Reinsdorff, Astrid/Conrad, Isabell (Hrsg.) (2019), Handbuch IT- und Datenschutzrecht, München (zit.: BearbeiterIn, in: Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT-Recht, 2019).
- Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010), Stellungnahme des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gemäß Art. 5 des Fakultativprotokolls zur UN-BRK, Communication No. 2/2010, Liliane Gröninger vs. Germany, CRPD/C/D/2/2010, abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/Individualbeschwerde_Groeninger.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 14.04.2022, zit.: CRPD/C/D/2/2010, 2014).
- Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 17.04.2015, Nr. 47, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf (Stand: 14.04.2022, zit.: CRPD/C/DEU/CO/1, 2015).
- Backmann, Ben (2011): Gesundheits-Apps im Durchbruch – Regulatorische – und haftungsrechtliche Aspekte zu „mobile Health“, MPR 3/2011, S. 73-75.
- Bader, Johann/ Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.) (2022): Beck'scher Online-Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 54. Ed., München, Stand: Januar 2022 (zit.: BearbeiterIn, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 2022).
- BAG SELBSTHILFE e.V. (2018-2020): Empowerment-Projekt „Stärkung und Empowerment der Selbstvertretungskompetenz von Frauen und Mädchen mit Behinderung und chronischer Erkrankung in der gesundheitlichen Selbsthilfe“, Berlin, abrufbar unter: <https://www.bag-selbsthilfe.de/informationen-fuer-selbsthilfe-aktive/die-projekte-der-bag-selbsthilfe/staerkung-und-empowerment-fuer-frauen-und-maedchen-mit-behinderung-und-chronischer-erkrankung> (Stand: 15.04.2022, zit.: BAG Selbsthilfe, Empowerment-Projekt, 2018-2020).

- Barrierefreie IT Hessen (2022): Durchsetzungsstellen-Vorstellung der Durchsetzungsstellen der Länder und der Schlichtungsstelle des Bundes, abrufbar unter:
<https://lbit.hessen.de/durchsetzungs-und-ueberwachungsstelle/durchsetzungsstellen-der-laender> (Stand: 17.03.2022, zit.: Barrierefreie IT Hessen, 2022).
- Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern (2021): Dresdner Positionen, Forderungen der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern an die Bundesregierung in der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom 15.10.2021, Berlin, abrufbar unter:
https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/PublikationenErklaerungen/20211015_Dresdner-Erklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Stand: 05.04.2022, zit.: Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern, Dresdner Positionen, 2021).
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2022): Der Beauftragte, Gesetzliche Aufgabe, Berlin, abrufbar unter:
<https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/der-beauftragte/gesetzliche-aufgabe/gesetzliche-aufgabe-node.html;jsessionid=4EE88D5912114F549FBFF5A1A7F387D6.intranet222> (Stand: 05.04.2022, zit.: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Gesetzliche Aufgabe, 2022)).
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2022): Die Staatliche Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-Behindertenrechtskonvention - Inklusionsbeirat und Fachausschüsse, Berlin, abrufbar unter:
https://www.inklusionslandkarte.de/SharedDocs/Publikationen/DE/BroschuereKoordinierungsstelle.pdf?__blob=publicationFile&v=17 (Stand: 05.04.2022, zit.: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Die Staatliche Koordinierungsstelle, 2022).
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2020): „European Inclusion Summit“, Berlin 2020, abrufbar unter:
<https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/schwerpunkte/european-inclusion-summit/european-inclusion-summit-node.html> (Stand 01.04.2022, zit.: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, European Inclusion Summit, 2020).
- Bechtolf, Hans (2018): Der Behinderungsbegriff und die Wirrungen des EuGH, ZESAR 3/2018, S. 118-123 (zit.: Bechtolf, ZESAR 3/2018).
- Bechtolf, Hans (2020): Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen und seine (Nicht-) Umsetzung im nationalen Recht, ZESAR 4/2020, S. 161-164 (zit.: Bechtolf, ZESAR 4/2020).
- Berghahn, Sabine/Egenberger, Vera/Klapp, Micha/Klose, Alexander/Liebscher, Doris/Supik, Linda/Tischbirek, Alexander (2016): Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, abrufbar unter:
https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Stand: 11.04.2022, zit.: Berghahn/Egenberger/Tischbirek, Evaluation des AGG, 2016)
- Beyerlein, Michael (2021): Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland auf dem Prüfstand, Beitrag D14-2021, www.reha-recht.de (Stand: 04.04.2022, zit.: Beyerlein, DF-Beitrag D14-2021).

- Bieritz-Harder, Renate/Conradis, Wolfgang/Thie, Stephan (Hrsg.) (2020): Sozialgesetzbuch XII, Sozialhilfe, Lehr- und Praxiskommentar, 12. Aufl., Baden-Baden (zit.: BearbeiterIn, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie, SGB XII, 2020, Eingliederungshilfe)
- Blank, Hubert/ Börstinghaus, Ulf P. (Hrsg.) (2020): Miete, Kommentar, 6. Auflage (zit.: BearbeiterIn, in: Blank/Börstinghaus, Miete, Kommentar).
- Boecken, Winfried/Düwell, Franz/Diller, Martin/Hanau, Hans (Hrsg.) (2016): NomosKommentar, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Aufl., Baden-Baden (zitiert: BearbeiterIn, in: Boecken et al., NK-ArbR).
- Boysen, Uwe/Steinbrück, Hans-Joachim (2021): Vom European Accessibility Act zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – Teil I: Hintergrund und Anwendungsbereich des EAA und des BFGS, Fachbeitrag E2-2021, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022, zit.: Boysen/Steinbrück, DF-Beitrag E2-2021).
- Boysen, Uwe/Steinbrück, Hans-Joachim (2021): Vom European Accessibility Act zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – Teil II: Barrierefreiheitsanforderungen und Pflichten der Wirtschaftsakteure, DF-Beitrag E3-2021, www.reha-recht.de (Stand: 15.04.2022, zit.: Boysen/Steinbrück, DF-Beitrag E3-2021).
- Boysen, Uwe/Steinbrück, Hans-Joachim (2021): Vom European Accessibility Act zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – Teil III: Marktüberwachung und Barrierefreiheitsanforderungen in anderen Rechtsakten der EU, DF-Beitrag E4-2021, www.reha-recht.de (Stand: 15.04.2022, zit.: Boysen/Steinbrück, DF-Beitrag E4-2021).
- Boysen, Uwe/Steinbrück, Hans-Joachim (2021): Vom European Accessibility Act zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – Teil IV: Rechtsdurchsetzung und Fazit, DF-Beitrag E5-2021, www.reha-recht.de (Stand: 15.04.2022, zit.: Boysen/Steinbrück, DF-Beitrag E5-2021).
- Brox, Hans (1980): Störungen durch geistig Behinderte als Reisemängel? NJW, 1980, S. 1939 ff. (zit. Brox, NJW, 1980).
- Buhl, Sarah/Frohn, Dominic/Heiligers, Nain/Peitzmann, Milena/Wiens, Michael (2022): »Inter* im Office?!«Die Arbeitssituation von inter* Personen in Deutschland unter differenzieller Perspektive zu (endo*) LSBT*Q+ Personen. IDA | Institut für Diversity- & Antidiskriminierungsforschung (Hrsg.), abrufbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/arbeitssituation_inter_Personen.pdf?__blob=publicationFile&v=3, (Stand: 01.04.2022, zit.: Buhl/Frohn/Heiligers/Peitzmann/Wiens, Inter* im Office?!, 2022).
- Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2022): Das Hilfetelefon – Beratung und Hilfe für Frauen, <https://www.hilfetelefon.de/> (Stand: 01.04.2022, zit. BAFzA, Das Hilfetelefon, 2022).
- Bundesanzeiger (2019): Bekanntmachung der Begründung zur Verordnung zur Änderung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung und der Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung, https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/Externe-Veroeffentlichungen/bundesanzeiger-bekanntmachung-begruendung-bitv.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand: 14.04.2022, zit.: BAnz AT 29.05.2019 B1).
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (Hrsg.) (2000), Handbuch Behindertenbeauftragte/Behindertenbeiräte, Berlin, Ausgabe 2000 (zit.: Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation, Handbuch, 2000).

- Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (2020): Jahresreport 2020, abrufbar unter:
https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/jahresreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 11.04.2022, zit. Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Jahresreport 2020).
- Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (2020): Systematik zur Erfassung und zum Abbau baulicher Barrieren in Bestandsgebäuden des Bundes, Entwickelt für die Berichtspflicht nach § 8 Abs. 3 Behindertengleichstellungsgesetz, https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/checkliste-paragraf-8-bgg.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Stand: 14.04.2022, zit. Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Systematik zur Erfassung in Bestandsgebäuden, 2020).
- Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (2022): Beratung in Bundesländern, Fachstellen für Barrierefreiheit in den Bundesländern, abrufbar unter: https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Fachwissen/Landesfachstellen-Barrierefreiheit/landesfachstellen_node.html (Stand: 11.04.2022, zit.: Bundesfachstelle Barrierefreiheit, Beratung in Bundesländern, 2022).
- Bundesinstitut für Medizinprodukte und Arzneimittel (2022): Das Fast-Track-Verfahren für digitale Gesundheitsanwendungen (DiGA) nach § 139e SGB V – Ein Leitfaden für Hersteller, Leistungserbringer und Anwender, Version 3.1 vom 18.03.2022, abrufbar unter: https://www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Medizinprodukte/diga_leitfaden.html;jsessionid=EF3CB943120025FC36089FD3DBFB6D8C.internet281?nn=597198 (Stand: 04.04.2022, zit.: BfArM, DiGA-Leitfaden, 2022).
- Bundesinstitut für Medizinprodukte und Arzneimittel (2022): OPS Version 2022, abrufbar unter: <https://www.dimdi.de/static/de/klassifikationen/ops/kode-suche/opshtml2022/> (Stand: 26.3.2022, zit.: BfArM, OPS, Version 2022).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018): Qualität der rechtlichen Betreuung, abrufbar unter:
https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht/Qualitaet_rechtliche_Betreuung.pdf;jsessionid=84ED3BDA0892F3AFB18718DAF8EA7BC9.1.cid297?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 19.04.2022, zit.: BMJV, Qualität der rechtlichen Betreuung, 2018).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2016): Leitfaden Barrierefreies Bauen – Hinweise zum inklusiven Planen von Baumaßnahmen des Bundes, 4. Auflage, Berlin, abrufbar unter:
https://www.leitfadenbarrierefreiesbauen.de/fileadmin/downloads/archiv/barrierefreies_bauen_leitfaden_bf_4-Aufl.pdf (Stand: 04.04.2022, zit.: BMI, Leitfaden Barrierefreies Bauen, 2016).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin, abrufbar unter:
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/staatenbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 15.04.2022, zit.: BMAS, Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2011).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): Menschen mit Behinderungen: BMAS fördert Interessenvertretung, Berlin, abrufbar unter:
<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2016/foerderrichtlinie-partizipation.html> (Stand: 17.01.2022, zit.: BMAS, Förderungen Interessenvertretung, 2016).

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming), Berlin, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/leitfaden-einbeziehung-menschen-mit-behinderung.pdf;jsessionid=FE51CB6ECE4D2B4CA954B915CC4BA4E6.delivery1-master?blob=publicationFile&v=1> (Stand: 05.04.2022, zit.: BMAS, Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen, 2017).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2019): Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/staatenbericht-un-behindertenrechtskonvention.html> (Stand: 17.03.2022, zit.: BMAS, Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2019).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2021): Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission über die periodische Überwachung der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen gemäß Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2016/2102 – 1. Berichtszeitraum 01.01.2020 bis 22.12.2021, Berlin, abrufbar unter: <https://www.bfit-bund.de/DE/Downloads/eu-bericht-pdf.pdf?blob=publicationFile&v=2> (Stand: 04.04.2022, zit.: BMAS, Bericht der BRD an die Europ. Kommission, 2021).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft – Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a740-aktionsplan-bundesregierung.html> (Stand: 22.03.2022, zit.: BMAS, Nationaler Aktionsplan, 2011).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022): Evaluation des Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, Berlin, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/163426/f45aea5cf43fafef72f11780973978e5/evaluation-des-hilfetelefon-gewalt-gegen-frauen-data.pdf> (Stand: 01.04.2022, zit.: BMFSFJ, Evaluation Hilfetelefon, 2022).
- Bundesministerium für Finanzen (2021): Beteiligungsbericht des Bundes, Berlin, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/beteiligungsbericht-des-bundes-2021.pdf?blob=publicationFile&v=3 (Stand: 14.04.2022, zit.: BMF, Beteiligungsbericht des Bundes, 2021).
- Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag, 2021-2025, 20. Legislaturperiode, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (Stand: 01.04.2022, zit.: BReg, Koalitionsvertrag, 2021).
- Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, Frauen gegen Gewalt e.V. (2022): Frauen und Mädchen mit Behinderungen stärken, <https://www.suse-hilft.de/de/> (Stand: 01.04.2022, zit.: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, 2022).
- Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (2021): #BRR: BetreuungsRechtsReform – aber richtig!, abrufbar unter: https://www.lebenshilfe.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Wissen/public/Positionspapiere/20200918_BVLH_Forderungen_Betreuungsrechtsreform_Kurzpapier.pdf (Stand: 01.04.2022, zit.: Bundesvereinigung Lebenshilfe, BetreuungsRechtsReform, 2021).

- Bunge, Viktoria (2014): Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel (zit.: Bunge, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, 2014).
- Caselles Eric Llaveria/Füty, Tamás Jules/Höhne, Marek Sancho (2020): Geschlechterdiversität in Beschäftigung und Beruf- Bedarfe und Umsetzungsmöglichkeiten von Antidiskriminierung für ArbeitgeberInnen, Herausgegeben von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, abrufbar unter:
https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/geschlechterdiversitaet_i_beschaeftigung_u_beruf.pdf?__blob=publicationFile&v=7
 (Stand: 01.04.2022, Caselles/Füty/Höhne, Geschlechterdiversität, 2020).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 5: Persons with disabilities (Eleventh session, 1994), UN-Doc. E 1995/22 at 19 (1995), abrufbar unter:
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4760&Lang=en (Stand: 17.04.2022, zit.: CESCR, E 1995/22).
- CRPD Committee (2011): Individualbeschwerdeverfahren Jüngelin gegen Schweden, CRPD/C/12/D/5/2011 vom 14.11.2014, abrufbar unter:
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsmRI%2fAQgnMbjPLLbuFnLIB9VQPIQbxtBIWbTkFLiZcGyszPXoVCvdvyyRKkqaul5gr37TDGt13qZTxDa9Nz0OyUZ2X17gbvYGahRNrDQ5WVsbuGAY3bTzgO9a1Ax2o%2bXg%3d%3d>
 (Stand: 11.04.2022, zit.: CRPD/C/12/D/5/2011).
- CRPD Committee (2011): Staatenprüfung Spanien, CRPD/C/ESP/CO/1 vom 19.10.2011, Concluding Observations, abrufbar unter:
<https://www.refworld.org/docid/54992a7a4.html>
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/463/51/PDF/G1146351.pdf?OpenElement> (Stand: 11.04.2022, zit.: CRPD/C/ESP/CO/1, 2011).
- CRPD Committee (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2014) zu Artikel 9 : Zugänglichkeit, CRPD/C/GC/2, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-2-article-9-accessibility-0> (Stand: 11.04.2022, zit.: CRPD/C/GC/2, 2014).
- CRPD Committee (2014): Mitteilung 2/2010, Gröninger et al. gegen Deutschland, UN-Doc. CRPD/C/D/2/2010 vom 07.07.2014, abrufbar unter:
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsZEsQpq2VmlaFuT3ws7ySFBz7KxnCpCgNbnBger0G8IG5F6FxHxEtIoiDkWzMKhcNfs%2bNsBjmST7C%2f2s1nIpiI6X1klWlEeHyU9ls9Jza0zR%2b5nLKEVrVF%2bpx8pw7cPQ%3d%3d>
 (Stand: 17.04.2022, zit.: CRPD/C/D/2/2010).
- CRPD Committee (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands vom 13.05.2015, CRPD/C/DEU/CO/1 abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement> (Stand: 19.04.2022, zit. CRPD/C/DEU/CO/1, 2015).
- CRPD Committee (2016): Allgemeine Bemerkungen Nr. 3 zu Mädchen und Frauen mit Behinderungen, UN-Doc. CRPD/C/GC/2 vom 25.11.2016, abrufbar unter:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/262/56/PDF/G1626256.pdf?OpenElement> (Stand: 17.04.2022, zit.: CRPD/C/GC/3).
- CRPD Committee (2016): Individualbeschwerdeverfahren Lockrey gegen Australien, CRPD/C/15/D/13/2016 vom 30.05.2016, abrufbar unter:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhshZEsQpq2VmlaFuT3ws7ySGW8dNnpILO8P1HxVxVyRdBUqs1nffFrv784h4dZImvhjSKZ1v6jJphrLRPBhfMhrkgqAZalfXoS2uWNIT46c6y8rQHYYiLwqNxhuS%2b4OG%2fqdV%2f%2bPmLvYEpz%2f7TgORoc27E%3d> (Stand: 18.04.2022, zit.: CRPD/C/15/D/13/2016).

- CRPD Committee (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, CRPD/C/GC/6, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/119/05/PDF/G1811905.pdf?OpenElement> (Stand: 11.04.2022, zit.: CRPD/C/GC/6, 2018).
- Dau, Dirk H./Düwell, Franz Josef/Joussen, Jacob/Luik, Steffen (Hrsg.) (2022): Sozialgesetzbuch IX – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – Lehr- und Praxiskommentar, 6. Aufl., Baden-Baden (zit.: BearbeiterIn, in: Dau/Düwell/Joussen/Luik, LPK-SGB IX, 2022).
- Däubler, Wolfgang/Beck, Thorsten (2022): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: mit Entgelttransparenzgesetz, Berliner LADG, 5. Aufl., Baden-Baden (zit.: Däubler/Beck, AGG mit Entgelttransparenzgesetz, 2022).
- Degener, Theresia (2000): Verfassungsrechtliche Probleme mit der Behindertendiskriminierung in Deutschland, Kritische Justiz, S. 425-433.
- Degener, Theresia (2010): Die UN-Behindertenrechtskonvention – Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie, VN 2/2010, S. 57-63.
- Degener, Theresia (2022): Angemessene Vorkehrungen, in: Mangold (Hrsg.), Handbuch des Antidiskriminierungsrechts, (zit.: Degener, in: Mangold, Handbuch des Antidiskriminierungsrechts, 2022).
- Degener, Theresia /Diehl, Elke (Hrsg.) (2015), Handbuch Behindertenrechtskonvention, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, (zit.: BearbeiterIn, in: Degener/Diehl, Handbuch Behindertenrechtskonvention, 2015)
- Deinert, Olaf/Welti, Felix/Luik, Steffen/Brockmann, Judith (2022): Stichwortkommentar Behindertenrecht 3. Aufl., Baden-Baden (zit.: BearbeiterIn, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann, SWK BehindertenR, 2022, Stichwort).
- Deutsche Bahn AG – Integrierter Bericht 2019, abrufbar unter <https://www.deutschebahn.com/resource/blob/5029910/5bdee6f2cac4fc869ad491d141539be9/Integrierter-Bericht-2019-data.pdf> (Stand: 18.04.2022).
- Deutsche Gesellschaft für Prävention und Intervention bei Kindesmisshandlung, -vernachlässigung und sexualisierter Gewalt e.V. (DGfPI) (2020): Bundesweites Modellprojekt 2015-2020 zum Schutz von Mädchen und Jungen mit Behinderung* vor sexualisierter Gewalt, Düsseldorf, abrufbar unter: <https://www.dgfpi.de/kinderschutz/best-beraten-staerken.html>, (Stand: 01.04.2022, zit.: DGfPI, Modellprojekt Beraten und Stärken, 2020).
- Deutsche Kreditwirtschaft (2019): Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen von Produkten und Dienstleistungen, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/barrierefreiheitsstaerkungsgesetz-dk.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 08.04.2022, zit.: Deutsche Kreditwirtschaft, Stellungnahme zum RE zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882).
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018): Denkmalschutz und Barrierefreiheit bei öffentlichen Gebäuden, Gesetzgebungskompetenz und Ausnahmeregelungen, abrufbar unter:

- <https://www.bundestag.de/resource/blob/549982/4652209b3309d6662739a3893b3e29a0/wd-7-031-18-pdf-data.pdf> (Stand: 19.04.2022, zit.: WD, Denkmalschutz und Barrierefreiheit, 2018).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015): Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 9. November 2015, DV 31/15, abrufbar unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-31-15-behindertengleichstellungsrecht-praesidium.pdf> (Stand: 19.04.2022, zit.: DV, Stellungnahme, 2015).
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Analyse, Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse Studie/Analyse Menschen mit Behinderungen in NRW.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Menschen_mit_Behinderungen_in_NRW.pdf) (Stand: 05.04.2022, zit.: DIMR, Analyse, Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen, 2019).
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021-2025), 11. Eckpunkte, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Eckpunkte Bundestagswahl 2021 MST UN-BRK 211004 ub2.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Eckpunkte_Bundestagswahl_2021_MST_UN-BRK_211004_ub2.pdf) (Stand: 05.04.2022, zit.: DIMR, Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode, 2021).
- Deutsches Institut für Menschenrechte e. V. (2022): Frauen mit Behinderungen, abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/frauen-mit-behinderungen> (Stand: 01.04.2022, zit.: DIMR, Frauen mit Behinderungen, 2022).
- Deutsches Institut für Normung (2020): Geschäftsplan für ein DIN SPEC-Projekt nach dem PAS-Verfahren zum Thema „Empfehlungen für Deutsche Leichte Sprache“ vom 3.3.2020, <https://www.din.de/de/forschung-und-innovation/din-spec/alle-geschaeftsplaene/wdc-beuth:din21:321488494/pdf-3151389> (Stand: 26.3.2022, zit.: Deutsches Institut für Normung, Geschäftsplan für ein DIN SPEC-Projekt, 2020).
- Dickerhof-Borello, Elisabeth/ Nollert-Borasio, Christiane/ Wenckebach, Johanna (2019): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: Basiskommentar zum AGG unter Berücksichtigung des Entgelttransparenzgesetzes (EntgTranspG), 5. Aufl., Frankfurt a. M. (zit.: Dickerhof-Borello/Nollert-Borasio/Wenckebach, AGG, 2019).
- Dittmann, René (2018): Praktische Erfahrungen mit dem BGG – Bericht zur Fachveranstaltung der Schlichtungsstelle BGG und der Bundesfachstelle Barrierefreiheit: „Das Behindertengleichstellungsgesetz in Recht und Praxis“ – Teil II, DF-Beitrag D33-2018, www.reha-recht.de (Stand: 26.3.2022).
- Dutta, Anatol/Fornasier, Matteo (2020): Jenseits von weiblich und männlich, Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 1. Aufl., Baden-Baden (zit.: Dutta/Fornasier, Jenseits von weiblich und männlich, 2020).
- Eichenhofer, Eberhard (2018): Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, Rechtsgutachten erstattet für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, abrufbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/rechtsgutachten_angemessene_vorkehrungen.pdf;jsessionid=C99BE588D01441

- [1A5ABE2D011D8D5E67.intranet231?_blob=publicationFile&v=4](#) (Stand: 30.03.2022; zit.: Eichenhofer, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018)
- Eichenhofer, Johannes, JurisPR-MedR 1/2022, Anm. 1.
- Engels, Dietrich/ Franken, Judith/ Heitzenröder, Anna Lena (2021): Förderbedarfe für die Verbesserung der Barrierefreiheit auf kommunaler Ebene. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Köln.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2022), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 50. Edition, Stand 15.02.2022, (zit.: BearbeiterIn, in: Epping/Hillgruber BeckOK, 2022).
- Erle, Markus (2018): PDF/UA-Studie Deutschland 2018-Monitoring zum Stand der PDF-Barrierefreiheit auf den Internetseiten der deutschen Bundesministerien, abrufbar unter: <https://www.fronta11y.org/pdf-ua-studie-deutschland-2018/> (Stand: 09.03.2022, zit.: Erle, PDF/UA-Studie, 2018).
- Europäische Kommission (2020), Leichte Sprache – bald auch als Deutsche Industrienorm, Blogbeitrag vom 4.9.2020, abrufbar unter: <https://epale.ec.europa.eu/de/blog/leichte-sprache-bald-auch-als-deutsche-industrienorm> (Stand: 26.3.2022, zit.: Europäische Kommission, Leichte Sprache, 2020).
- Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen (2021): EN 301 549 Harmonised European Standard – Accessibility requirements for ICT products and services, Version 3.2.1, https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.02.01_60/en_301549v030201p.pdf (Stand: 14.04.2022, zit.: ETSI, EN 301 549, Version 3.2.1, 2021).
- Fachverbände für Menschen mit Behinderung (2021): Forderungen der Fachverbände für Menschen mit Behinderung zur digitalen Teilhabe von Menschen mit Behinderung, abrufbar unter: https://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/20211026_Fachverbaende_Forderungen%20zur%20digitalen%20Teilhabe_END.pdf (Stand: 12.04.2022, zit.: Fachverbände für Menschen mit Behinderung, Forderungen zur digitalen Teilhabe, 2021)
- Ferri, Delia/Lawson, Anna (2016): Reasonable accommodation for disabled people in employment. Report prepared on the basis of country reports provided by the European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, abrufbar unter: https://www.academia.edu/25263279/D_Ferri_and_A_Lawson_Reasonable_accommodation_for_disabled_people_in_employment_Report_prepared_on_the_basis_of_country_reports_provided_by_the_European_network_of_legal_experts_in_gender_equality_and_non_discrimination (Stand: 14.04.2022, zit.: Ferri/Lawson, Reasonable accommodation for disabled people in employment, 2016)
- Fiedler-Rauer, Heiko (2019): Leichte Sprache: Wunsch und Wirklichkeit eines Konzepts für mehr Barrierefreiheit, DRV 2019, S. 172 – 181.
- Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) (2019): Vorschläge des Forums behinderter Juristinnen und Juristen – FbJJ – zur Verwirklichung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK), abrufbar unter: https://www.teilhabetgesetz.org/media/Ottmars_Dateien/190314_FbJJ_Vorschla308ge_UNBRK_Endfassung.pdf (Stand: 11.04.2022, zit.: FbJJ, Vorschläge zur Verwirklichung der UN-BRK, 2019).
- Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut (Hrsg.) (2022): Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 4. Aufl., München. (zit.: BearbeiterIn, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, CRPD, 2022).

- Frehe, Horst (2013): Behindertengleichstellungsgesetze: Entstehung und Konzeption, Beitrag D23-2013, Kassel, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022).
- Frehe, Horst (2016): Kritik am Behinderungsbegriff des Bundesteilhabegesetzentwurfes, DF-Beitrag D27-2016, www.reha-recht.de (Stand 18.07.2016).
- Fuchs, Harry/Ritz, Hans-Günter/Rosenow, Roland (Hrsg.) (2021): SGB IX – Kommentar zum Recht behinderter Menschen – mit Erläuterungen zum AGG und BGG, 7. Aufl., München (zit.: BearbeiterIn, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 2021).
- Fuerst, Anna-Miria, (2009): Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, Baden-Baden (zit.: Fuerst, Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, 2009).
- Fuerst, Anna-Miria (2018): Ein Jahr Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz: Bilanz und Ausblick, DF-Beitrag D24-2018, Kassel, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022).
- Füssel, Hans-Peter (1998): Integrative Beschulung (ist die) verstärkt realisierungswürdige Alternative zur Sonderschule, RdJB 1998, S. 250 ff. (zit.: Füssel, RdJB 1998).
- Gagel, Alexander (2009): Anmerkung zu BVerfG v. 10.12.2008 - 2 BvR 2571/07, jurisPR-ArbR 9/2009, Anm. 1.
- Ganner, Michael/Rieder, Elisabeth/Voithofer, Caroline/Welti, Felix (2021): Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 1. Aufl., Innsbruck (zit.: BearbeiterIn, in: Ganner/Rieder/Voithofer/Welti, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021).
- Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (GSUB mbH) (2016): Bundesprogramm zur Förderung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten (§ 19 BGG, Förderrichtlinie vom 26.10.2016), Berlin, <https://www.gsub.de/projekte/foerdermittelmanagement/partizipationsfonds-19-bgg/-fvp/> (Stand: 29.03.2022, zit.: GSUB, Bundesprogramm zur Förderung der Partizipation, 2016).
- Greger, Reinhard (2019): Der Zivilprozess auf dem Weg in die digitale Sackgasse, NJW 2019, S. 3429 – 3432.
- Grigoryan, Lilit (2017): Der Fall Çam gegen die Türkei – Anmerkung zu EGMR v. 23.02.2016, 51500/08, Beitrag A6-2017, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022).
- Grigoryan, Lilit (2021): Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland - Teil I: Rechte, Strukturen und Kapazitäten von Behindertenverbänden, Fachbeitrag D2-2021, www.reha-recht.de (Stand: 11.04.2022).
- Grigoryan, Lilit (2021): Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland - Teil II: Die Umsetzung des Partizipationsrechts von Menschen mit Behinderung, DF-Beitrag D3-2021, www.reha-recht.de, (Stand:15.04.2022).
- Gröpl, Christoph (Hrsg.) (2019): Kommentar Bundeshaushaltsverordnung Landeshaushaltsverordnung - Staatliches Haushaltsrecht, 2. Aufl., München (zit.: BearbeiterIn, in: Gröpl, BHO).
- Groskreutz, Henning (2013): Das Individualbeschwerdeverfahren zum Internationalen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Beitrag D7-2013, Kassel, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022).

- Grüneberg, Christian, Bürgerliches Gesetzbuch, 81. Aufl., München 2022 (zit.: BearbeiterIn, in: Grüneberg, BGB, 2022).
- Gsell, Beate/Krüger, Wolfgang/Lorenz, Stephan/Reymann, Christoph (Hrsg.) (2020): beckonline Großkommentar, München (zit.: BearbeiterIn, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, beckonlineGK, 2020).
- Heyer, Katharina (2015): Rights Enabled, The Disability Revolution, from the US, to Germany and Japan, to the United Nations, Michigan (zit.: Heyer, Rights Enabled, 2015).
- Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar (Hrsg.) (2013): Facebook, Google & Co.: Chancen und Risiken (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen), Baden-Baden (zit.: Hill/Martini/Wagner, Facebook, Google & Co., 2013).
- Hlava, Daniel (2014), Gehörlose Patienten im Krankenhaus – Wer bezahlt den Gebärdensprachdolmetscher? Teil 1 – Anmerkung zu BSG, Beschl. v. 29.07.2014 – B 3 SF 1/14 R, DF-Beitrag A23-2014, www.reha-recht.de (Stand: 26.3.2022).
- Hlava, Daniel (2014): Gehörlose Patienten im Krankenhaus – Wer bezahlt den Gebärdensprachdolmetscher? Teil 2 – Anmerkung zu BSG, Beschl. v. 29.07.2014 – B 3 SF 1/14 R, DF-Beitrag A24-2014, www.reha-recht.de (Stand: 26.3.2022).
- Hlava, Daniel (2015), Gehörlose Patienten im Krankenhaus – Wer bezahlt den Gebärdensprachdolmetscher? Anmerkung zu BSG, Beschl. v. 29.7.2014 – B 3 SF 1/14 R, RP Reha 2/2015, S. 15-18.
- Hlava, Daniel (2016): Barrierefreie Zugänglichkeit von Bescheiden und Urteilen, jurisPR-SozR 21/2016, juris, Anm. 5.
- Hlava, Daniel (2017), Vergütung von Gebärdensprachdolmetschern in Krankenhäusern, jurisPR-SozR 11/2017, juris, Anm. 2.
- Hlava, Daniel (2018): Barrierefreie Gesundheitsversorgung – Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung, 1. Aufl., Baden-Baden 2018 (zit.: Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018).
- Hlava, Daniel/Ramm, Diana/Welti, Felix (2016): Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes, Stand und Perspektiven nach der Evaluation des Gesetzes, Soziale Sicherheit 3/2016, S. 120-124.
- Hlava, Daniel/Welti, Felix (2015): Reform des Behindertengleichstellungsrechts - Stand und Perspektiven nach der Evaluation des BGG, NDV 7/2015, S. 387-390.
- Hoffmann, Christian/Schulz, Sönke/Brackmann, Franziska (2013): Die öffentliche Verwaltung in den sozialen Medien? – Zulässigkeit behördlicher Facebook-Fanseiten, ZD 2013, S. 122 – 126.
- Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günther (Hrsg.) (2021): Grundgesetz – GG, Kommentar, 15. Aufl., Köln (zit.: BearbeiterIn, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 2021).
- Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.) (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 13. Auflage (zit.: BearbeiterIn, in: Hömig/Wolff, GG, 2022).
- infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2021): Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - 4. Zwischenbericht, BMAS-Forschungsbericht 571, Bonn.
- Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) (2020): Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“ Endbericht, Eine Untersuchung im Auftrag der KfW, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Evaluation->

[AU 2020.pdf](#) (Stand: 11.04.2022, zit.: IWU, Evaluation des KfW-Förderprogramms Altersgerecht Umbauen, 2020).

- Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. (ISL) (2022): Schlichtung gescheitert – Klage eingereicht: Menschen mit Behinderungen müssen zu allen Zeiten mit der Bahn fahren können!, Pressemitteilung vom 26.01.2022, abrufbar unter: <https://www.isl-ev.de/attachments/article/2611/PM%20Schlichtung%20gescheitert%20-%20Klage%20eingereicht%20-%20Menschen%20mit%20Behinderungen%20müssen%20zu%20allen%20Zeiten%20mit%20der%20Bahn%20fahren%20können.pdf> (Stand: 11.04.2022, zit.: ISL, Pressemitteilung, 2022).
- Janßen, Christina (2021): Die Neuregelungen zur Assistenz im Krankenhaus, DF-Beitrag A41-2021.
- Janßen, Christina/Riegel, Karoline/Rothe, Konstanze/Trienekens, Jan (2022): „Inklusion und Teilhabe – (k)eine Utopie?“ Diskussionen über Diskriminierung und Inklusion von Menschen mit Behinderung in Gegenwart und Zukunft auf der Veranstaltung des Deutschen Behindertenrats zum Welttag der Menschen mit Behinderungen – Teil I, DF-Beitrag D6-2022.
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo/Kment (Hrsg.) (2020): Martin, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Auflage, Münster und Bochum (zit.: BearbeiterIn, in: Jarass/Pieroth, GG, 2020).
- Kellermann, Gudrun (2014): Leichte und Einfache Sprache – Versuch einer Definition, APuZ 9-11/2014, S. 7 – 10.
- Kocher, Eva/Wenckebach, Johanna (2013): § 12 AGG als Grundlage für Ansprüche auf angemessene Vorkehrungen, Soziales Recht, 1/2013, S. 17-28.
- Köhler, Karl (2010): Prozessführungsbefugnis und Klagerecht der Verbände behinderter Menschen nach SGB IX und Behindertengleichstellungsgesetz, ZFSH/SGB 01/2010, S. 19-28.
- Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2021): Für mehr Barrierefreiheit in der digitalen Verwaltung – Organisationale Hürden und mögliche Maßnahmen, 1. Aufl., abrufbar unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Für+mehr+Barrierefreiheit+in+der+digitalen+Verwaltung+-+Organisationale+Hürden+und+mögliche+Maßnahmen> (Stand: am 04.04.2022, zit.: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Bericht 2021).
- Körner, Anne/ Leitherer, Stephan/ Mutschler, Bernd/ Rolfs, Christian (Hrsg.) (2021): Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, C.H. Beck, München, Stand: 117. EL, Dezember 2021 (zit.: BearbeiterIn, in: Körner/Leitherer/Mutschler/Rolfs, KassKomm, 2021).
- Kossens, Michael/Von der Heide, Dirk/Maaß, Michael (Hrsg.) (2015): SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen mit Behindertengleichstellungsgesetz, Kommentar, 4. Auflage, Bremen, Berlin und Hamburg (zit.: BearbeiterIn, in: Kossens/Von der Heide/Maaß, SGB IX, 2015).
- Krahmer, Utz/ Trenk-Hinterberger, Peter (Hrsg.) (2020): Sozialgesetzbuch I, Allgemeiner Teil, Lehr- und Praxiskommentar, 4. Aufl., Baden-Baden (zit.: BearbeiterIn, in: Krahmer/Trenk-Hinterberger, LPK-SGB I, 2020).
- Kranz, Dagmar/ Ritter, Dennis (2022): Die Triage-Entscheidung des BVerfG und die Folgen, NVwZ 2022, S. 133.
- Kreutz, Marcus (2011): Zur rechtswidrigen Vernachlässigung der Gebärdensprache im Bereich der allgemeinen Krankenhausleistungen, ZFSH/SGB 2011, S. 629-634.

- Lachwitz, Klaus (1998) Nachbarschaftliche Toleranz gegenüber Menschen mit geistiger Behinderung, NJW 1998, S. 881-883.
- Lawson, Anna (2010): Angemessene Vorkehrungen und Zugänglichkeit: Ist ein einheitlicheres EU-Konzept möglich?, EUZADR Nr. 11 – 2010, S. 11-24.
- Leupold, Andreas/Wiebe, Andreas/Glossner, Silke (2020): Münchener Anwaltshandbuch, IT-Recht, 4. Auflage, München und Göttingen (zit.: BearbeiterIn, in: Leupold/Wiebe/Glossner, MAH, IT-Recht, 2020).
- Lutz, Anne Katrin/Werner, Rica (2017): Die neue Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, NDV 06/2017, S. 249-254.
- Maaß, Christiane (2015): Leichte Sprache, Das Regelbuch, Berlin 2015 (zit.: Maaß, Leichte Sprache, 2015).
- Maetzel, Jakob/ Heimer, Andreas/ Braukmann, Jan/ Frankenbach, Patrick/ Ludwig, Lätizia/ Schmutz, Sabrina (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen der Menschen mit Beeinträchtigungen., hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin; abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand: 05.04.2022, zit.: BMAS, Dritter Teilhabebericht, 2021).
- Meyer-Ladewig, Jens/ Keller, Wolfgang/ Leitherer, Stephan/ Schmidt, Benjamin (Hrsg.) (2020): Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 13. Aufl., München (zit.: BearbeiterIn, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 2020).
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen, Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, abrufbar unter: https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/teilhabebericht_2020_nrw_barrierefrei.pdf (Stand: 01.04.2020, zit.: MAGS NRW, Teilhabebericht NRW, 2020).
- Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid (Hrsg.) (2022): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 22. Auflage (zit.: BearbeiterIn, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, ErfKomm. ArbR, 2022).
- Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.) (2022): Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 18. Auflage, Köln und Marburg (zit.: BearbeiterIn, in: Musielak/Voit, ZPO, 2022).
- Nebe, Katja/Giese, Maren (2015): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention, RP Reha 2015, S. 55-61.
- Neumann, Dirk/Pahlen, Ronald/Greiner, Stefan/Winkler, Jürgen/Jabben, Jürgen (Hrsg.) (2020): Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, Kommentar, 14. Aufl., München (zit.: BearbeiterIn in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 2020).
- Norddeutscher Rundfunk- tagesschau.de (2022): Transsexuellengesetz "Entwürdigende Behandlung ersparen", abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/transsexuellengesetz-buschmann-101.html> (Stand: 01.04.2022, zit.: Tagesschau.de, Transsexuellengesetz, 2022).
- Plagemann, Hermann (2004), Prozessrecht – Wandel des Sozialstaates Herausforderungen an den Sozialrechtsschutz, in: Wulffen, Matthias/Krasney, Otto Ernst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, Köln Berlin München, S. 813- 834.

- Pösl, Nora Feline/Wattenberg, Ivonne/Hornberg, Claudia (2018): Die gynäkologische Versorgung von Frauen mit Behinderungen in Deutschland mit besonderem Fokus auf Nordrhein-Westfalen-Faktenblatt, Bochum (zit.: Pösl/Wattenberg/Hornberg, Die gynäkologische Versorgung von Frauen mit Behinderungen, 2018).
- Quaas, Michael/Zuck, Rüdiger/Funke-Kaiser, Michael (2018): Prozesse in Verwaltungssachen, 3. Auflage, Baden-Baden (zit. Quaas/Zuck/Funke-Kaiser, Prozesse in Verwaltungssachen, 2018).
- Rabe-Rosendahl, Cathleen (2017): Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht, Artikel 5 der Richtlinie 2000/78/EG und seine Umsetzung in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden (zit.: Rabe-Rosendahl, Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht, 2017).
- Rehborn, Martin (2017), Kosten eines Gebärdendolmetschers bei stationärer Behandlung, GesR 2017, S. 633-634.
- Reuter, Dietrich (1992): Minderungsansprüche aus einem Reisevertrag – „Flensburger Reiseurteil“, SchlHA 1992, S. 217.
- Rink, Isabel (2020): Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, Zur Übersetzung juristischer Informations- und Interaktionstexte in Leichte Sprache, Berlin (zit.: Rink, Rechtskommunikation und Barrierefreiheit, 2020).
- Robert Koch-Institut (2020): Gesundheit von Frauen mit Behinderungen, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsB/frauenbericht/09_Frauen_mit_Behinderungen.pdf?blob=publicationFile (Stand: 16.04.2022, zit.: RKI, Gesundheit von Frauen mit Behinderungen, 2020).
- Rolfs, Christian/ Giesen, Richard/ Kreikebohm, Ralf/ Meßling, Miriam/ Udsching, Peter (Hrsg.) (2021): Beck'scher Online-Kommentar zum Sozialrecht, 63. Ed., München, Stand: Dezember 2021 (zit.: BearbeiterIn, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching, BeckOK SozR, 2021).
- Roller, Steffen (2019): UN-Behindertenrechtskonvention in der sozial- gerichtlichen Praxis – anwaltliche Trumpfkarte oder juristische Nebelkerze?, NZS 2019, S. 368-377.
- Rothfritz, Lauri (2010): Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, Frankfurt am Main (zit.: Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, 2010).
- Rott, Peter (2021): Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz - Teil I: Konzeptionelle Grundlagen, Fachbeitrag E6-2021, Kassel, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022).
- Rott, Peter (2021): Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz - Teil II: Zivilrechtlicher Rechtsschutz, DF-Beitrag E7-2021, Kassel, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022,).
- Rott, Peter (2021): Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz - Teil III: Kollektiver zivilrechtlicher Rechtsschutz, DF-Beitrag E8-2021, Kassel, www.reha-recht.de (Stand: 22.03.2022).
- Sachs, Michael (Hrsg.) (2021): Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl., Köln 2021 (zit.: BearbeiterIn, in: Sachs, GG, 2021).
- Sachs, Michael/Schmitz, Heribert (Hrsg.) (2018): VwVfG Kommentar, 9. Auflage, München (zit.: BearbeiterIn, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2018).
- Schäfer, Heinz (2020): Keine Kündigung Schwerbehinderter bei arbeitgeberseitig versäumten Arbeitsplatzanpassungen, jurisPR-ArbR 27/2020 Anm. 2.

- Schäfers, Markus/Welti, Felix (2020): Barrierefreiheit - Zugänglichkeit - Universelles Design, Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten, Bad Heilbrunn (zit.: BearbeiterIn in: Schäfers/Welti, Barrierefreiheit - Zugänglichkeit - Universelles Design, Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten, 2020).
- Schiek, Dagmar (2007): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), Ein Kommentar aus europäischer Perspektive, 1. Aufl., München (zit.: BearbeiterIn, in: Schiek, AGG, 2007).
- Schlacke, Sabine (2008): Überindividueller Rechtsschutz – Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen (zit.: Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008).
- Schlichtungsstelle BGG (2017): Jahresbericht 2017 – Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/SharedDocs/Downloads/Webs/SchliBGG/DE/AS/Taetigkeitsbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.03.2022, zit.: Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2017).
- Schlichtungsstelle BGG (2018): Jahresbericht 2018 – Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/SharedDocs/Downloads/Webs/SchliBGG/DE/AS/Taetigkeitsbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.03.2022, zit.: Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2018).
- Schlichtungsstelle BGG (2019): Gutachten, EU-Fahrgastrechte und die Beförderungssituation von Menschen mit Behinderungen im deutschen Bahnverkehr, abrufbar unter: https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/SharedDocs/Downloads/Webs/SchliBGG/DE/AS/Tolmein-Gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 19.04.2022, zit.: Schlichtungsstelle BGG, Gutachten EU-Fahrgastrechte, 2019).
- Schlichtungsstelle BGG (2019): Jahresbericht 2019 der Schlichtungsstelle BGG bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und aktuelle Rechtstexte des Behindertengleichstellungsrechts, abrufbar unter: https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/SharedDocs/Downloads/Webs/SchliBGG/DE/AS/Jahresbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.03.2022, zit.: Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2019).
- Schlichtungsstelle BGG (2020): Jahresbericht 2020 der Schlichtungsstelle BGG bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und aktuelle Rechtstexte des Behindertengleichstellungsrechts, abrufbar unter: https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/SharedDocs/Downloads/Webs/SchliBGG/DE/AS/Jahresbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 22.03.2022, zit.: Schlichtungsstelle BGG, Jahresbericht 2020).
- Schmalenbach, Kirsten (2019): Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsausschlüssen, JZ 2019, S. 555-568.

- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert (Hrsg.) (2021): Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 61. Ergänzungslieferung, München und Passau (zit.: BearbeiterIn in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 2021).
- Schmitt, Laura (2018): Das Bundesteilhabegesetz auf dem Prüfstand der UN-Behindertenrechtskonvention, NZS 2018, S. 247-255.
- Schnapp, Friedrich E. (2017): Recht verständlich – endlich! SGB 2017, S. 72-77.
- Schröttle, Monika/ Hornberg, Claudia/ Glammeier, Sandra/ Sellach, Brigitte/ Kavemann, Barbara/ Puhe, Henry/ Zinsmeister, Julia (2012): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bielefeld, Frankfurt, Berlin, Köln (zit.: Schröttle/Hornberg/Glammeier/Sellach/Kavermann/Puhe/Zinsmeister, Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen, 2012).
- Schröttle, Monika/ Puchert, Ralf/ Arnis, Maria/ Sarkissian, Abdel Hafid/ Lehmann, Clara/ Zinsmeister, Julia/ Paust, Ivana/ Pölzer, Lena (2021): Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen - Bestandsaufnahme und Empfehlungen., hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 584, Berlin; abrufbar unter: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-584-gewaltschutzstrukturen-fuer-menschen-mit-behinderungen.pdf;jsessionid=E3C0A44D257DAD25D3CE6F6A3C698529.delivery2-replication? blob=publicationFile&v=4> (Stand: 19.04.2022).
- Schütze, Bernd (Hrsg.) (2020): SGB X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, Kommentar, 9. Aufl., München 2020 (zit.: BearbeiterIn, in: Schütze, SGB X, 2020)
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2019): Begründung zur Verordnung über bauliche Anforderungen an barrierefreies Wohnen (Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin), Auszug aus der Vorlage Verordnung Nr. 18/140 vom 21. Februar 2019, <https://stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/BegruendgBarrierefreiesWohnenV.pdf> (Stand 14.04.2022, zit.: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin, 2019).
- Söllner, Sebastian/Wecker, Sven-Erik (2011): Bewegung der Massen durch Facebook – Praktische Probleme und rechtliche Aspekte neuer Massenkommunikation, ZRP 2011, S. 179-182.
- Sorge, Christoph/ Krüger, Jochen (2015): E-Akte, elektronischer Rechtsverkehr und Barrierefreiheit, NJW 2015, S. 2764ff.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021): Übersicht zur IT-Nutzung – Tabelle über Internetaktivitäten zu privaten Zwecken nach Alter, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Tabellen/nutzung-internet-privatezwecke-alter-mz-ikt.html> (Stand: 12.04.2022, zit.: DESTATIS, Tabelle über Internetaktivitäten nach Alter, 2021).
- Tabbara, Anette (2021): Barrierefreiheit für elektronische Produkte und Dienstleistungen - das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, NZS 2021, S. 497 ff.
- Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik (2022): Überwachungsstellen der Länder, abrufbar unter: https://www.bfit-bund.de/DE/Kontakt/ueberwachungsstellen-der-laender/ueberwachungsstelle_laender_node.html;jsessionid=86FFAD2E344340514AD86494

- [865A4CC3#doc1142860bodyText12](#) (Stand: 17.03.2022, zit.: BFIT Bund, Übersicht Überwachungsstellen, 2022).
- United Nations (2016): Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 3 on Article 6 – women and girls with disabilities, 25.11.2016, UN-Doc. CRPD/C/GC/3, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/57c977344.html> (Stand: 15.04.2022, zit.: CRPD/C/GC/3).
- Universität Bielefeld (2019): Kurzbericht des Forschungsvorhabens: „Evaluation von Spezialambulanzen und gynäkologischen Sprechstundenangeboten zur gynäkologischen und geburtshilflichen Versorgung von Frauen mit Behinderung“ Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Bielefeld
<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/publikationen/details/evaluation-von-spezialambulanzen-und-gynaekologischen-sprechstundenangeboten-zur-gynaekologischen-und-geburtshilflichen-versorgung-von-frauen-mit-behinderung.html>
(Stand: 01.04.2022, zit.: Universität Bielefeld, Kurzbericht, Evaluation von Spezialambulanzen und gynäkologischen Sprechstundenangeboten, 2019).
- Walter, Tonio (2022): Keine Verpflichtung zu einem Triagegesetz – und kaum Vorgaben dafür, NJW 2022, S. 363ff.
- Wasilewski, Radek Rafal/ Hlava, Daniel (2014): Barrierefreiheit von Behindertentoiletten in öffentlich zugänglichen aber privaten Anlagen (Gaststätte, Hotel, Café) – Anmerkungen zu Sächsischem OVG, Beschluss vom 11.09.2012, Az.: 1 A 131/12 und OVG NRW, Urteil vom 24.01.2012, Az.: 7 A 1977/10, Beitrag A2-2014, www.reha-recht.de (Stand: 19.04.2022).
- Weber, Klaus (Hrsg.) (2021): Rechtswörterbuch, 27. Edition, München und Augsburg (zit.: Weber, Rechtswörterbuch, 2021).
- Welke, Antje (Hrsg.) (2012): Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention, UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin, (zit.: BearbeiterIn, in: Welke, UN-BRK, 2012).
- Welti, Felix (2007): Barrieren in der Freizeit und im Rechtsverkehr – Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen, Sozialrecht+Praxis (SuP), 08/2007, S. 479-489.
- Welti, Felix (2008): Gleichstellung ist Aufgabe des sozialen Rechtsstaates. Schutz behinderter Menschen vor Benachteiligung im Sozialrecht, Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1/2008, S. 55-81.
- Welti, Felix (2012): Das Diskriminierungsverbot und die „angemessenen Vorkehrungen“ in der BRK – Stellenwert für die staatliche Verpflichtung zur Umsetzung der in der BRK geregelten Rechte, RdLh 1/2012, S. 1-3.
- Welti, Felix (2013): Barrierefreiheit als Rechtsbegriff, DÖV 2013, S. 795-801.
- Welti, Felix (2015): Reformbedarf zur Gleichstellung und Barrierefreiheit, Zeitschrift für Rechtspolitik 6/2015, S. 184-187.
- Welti, Felix (2015): Sozialrecht und Barrierefreiheit, SGB 2015, S. 533-539.
- Welti, Felix (2015): Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen, Sozialer Fortschritt 11/2015, S. 267-273 (zit.: Welti, Sozialer Fortschritt 11/2015, S. XX (S. XX)).
- Welti, Felix (2016): Beratung im Recht – am Beispiel der Beratung für und durch behinderte Menschen, DF-Beitrag D41-2016, www.reha-recht.de (Stand: 11.04.2022).
- Welti, Felix (2016): Potenzial und Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung, in: Faber, Ulrich/Feldhoff, Kerstin/Nebe, Katja/Schmidt, Kristina/Waßer, Ursula (Hrsg.),

- Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion, Festschrift für Wolfhard Kohte, Baden-Baden, S. 635-658 (zit.: Welti, in: Faber et al., FS Kohte, 2016).
- Welti, Felix (2016): Nichts über uns, nichts ohne unseren Rat, Rechtsberatung für und durch Menschen mit Behinderung, Sozialrecht + Praxis (SuP), 2016, S. 766-780.
- Welti, Felix (2017): Kann die Sprache des sozialen Rechtsstaats verständlich sein?, in: Welti, Felix / Fuchs, Harry / Fuchsloch, Christine/ Naegele, Gerhard/ Udsching, Peter (Hrsg.), Gesundheit, Alter, Pflege, Rehabilitation – Recht und Praxis im interdisziplinären Dialog, Festschrift für Gerhard Igl, Baden-Baden, S. 497-510 (zit.: Welti in: FS Igl, 2017).
- Welti, Felix (2020): Inklusive Bildung als Menschenrecht und Staatenpflicht, in: Recht und Praxis der Rehabilitation, RP Reha 4/2020, S. 53-57.
- Welti, Felix (2020): Justizia und der Blindenführhund, VerfBlog, 2020/2/24, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/justizia-und-der-blindenfuehrhund/>, DOI: 10.17176/20200224-225603-0 (Stand: 08.04.2022, zit.: Welti, VerfBlog, 2020/2/24).
- Welti, Felix (Hrsg.) (2005): Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat – Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen, Tübingen (zit.: Welti, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005).
- Welti, Felix (Hrsg.) (2013): Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 1. Aufl., Kassel 2013 (zit.: BearbeiterIn, in: Welti, Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013).
- Welti, Felix/ Frankenstein, Arne/ Hlava, Daniel (2019) Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit (Sgb) 6/2019, S. 317–325.
- Welti, Felix/ Groskreutz, Henning/ Hlava, Daniel/ Rambauser, Tonia/ Ramm, Diana/ Wenckebach, Johanna (2014): Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes: Abschlussbericht (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB445), Berlin (zit.: Welti et al., Evaluation des BGG, 2014).
- Welti, Felix/ Höland, Armin (2020): Arbeits- und Sozialgerichte und die Sozialverwaltung in der Pandemie, Soziale Sicherheit, 12/2020, S. 448-449.
- Welti, Felix/Frankenstein, Arne/Hlava, Daniel (2018): Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, Berlin, abrufbar unter: https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/SharedDocs/Downloads/Webs/SchliBGG/DE/AS/Forschungsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 21.03.2022, zit.: Welti/Frankenstein/Hlava, Angemessene Vorkehrungen im Sozialrecht, 2018).
- Wenckebach, Johanna (2012): Antidiskriminierungsrechtliche Aspekte des Kündigungsschutzes, 1. Aufl., Baden-Baden (zit.: Wenckebach, Antidiskriminierungsrechtliche Aspekte des Kündigungsschutzes, 2012).
- Wenckebach, Johanna (2014): Diskriminierende Kündigung in der Probezeit aufgrund von Behinderung – die Pflicht zum Treffen angemessener Vorkehrungen – Anmerkung zu BAG, Urt. v. 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, Forum B, Beitrag B15-2014, Kassel 2014, www.reha-recht.de (Stand: 21.03.2022).
- Wenckebach, Johanna (2015): Gleichberechtigter Zugang zur Justiz – Zu den Verbesserungsmöglichkeiten des Nationalen Aktionsplans im Hinblick auf Art. 13 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention, DF-Beitrag D1-2015, www.reha-recht.de (Stand: 26.03.2022).

- Wenckebach, Johanna/Welti, Felix (2015): Barrierefreier Zugang zu Waren und Dienstleistungen - ein Recht und seine Durchsetzung, VuR 2015, 209-216.
- Westermann, Harm Peter/ Grunewald, Barbara/ Maier-Reimer, Georg (Hrsg.) (2020), Erman Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 16. Aufl., (zit.: BearbeiterIn, in: Erman, BGB, 2020).
- World Wide Web Consortium (2015): Authoring Tool Accessibility Guideline 2.0, <https://www.w3.org/TR/2015/REC-ATAG20-20150924/> (Stand 19.04.2022, zit.: W3C, ATAG 2.0, 2015).
- World Wide Web Consortium (2015): User Agent Accessibility Guidelines 2.0, <https://www.w3.org/TR/UAAG20/> (Stand: 14.04.2022, zit.: W3C, UAAG 2.0, 2015).
- World Wide Web Consortium (2018): Web Content Accessibility Guidelines 2.1, <https://www.w3.org/TR/WCAG21/> (Stand: 14.04.2022, zit.: W3C, WCAG 2.1, 2018).
- World Wide Web Consortium (2021): Accessibility Guidelines 3.0 – Working Draft, <https://www.w3.org/TR/wcag-3.0/#conformance-levels> (Stand: 14.04.2022, zit.: W3C, Arbeitsentwurf WCAG 3.0, 2021).
- World Wide Web Consortium (2021): Web Content Accessibility Guidelines 2.2 – Working Draft, abrufbar unter: <https://www.w3.org/TR/WCAG22/> (Stand: 14.04.2022, zit.: W3C, Arbeitsentwurf WCAG 2.2, 2021).
- Zirlaff, Julia (2019): Länderreport Sachsen-Anhalt, LKV 2019, S. 451–452.
- Zumbansen, Annika (2016): Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes – bringt es die angekündigte Weiterentwicklung?, RdLH 2016, S. 6–7.

Die vorliegende Vorabfassung ist ein Entwurf und darf nicht als verbindlich angesehen werden. Die endgültige Fassung wird in der nächsten Phase des Prozesses veröffentlicht. Änderungen sind vorbehalten. Bitte beachten Sie, dass diese Vorabfassung nur für Informationszwecke erstellt wurde und keine rechtliche Wirkung hat. Für weitere Informationen kontaktieren Sie bitte den zuständigen Sachbearbeiter.

Die vorliegende Vorabfassung ist ein Entwurf und darf nicht als verbindlich angesehen werden. Die endgültige Fassung wird in der nächsten Phase des Prozesses veröffentlicht. Änderungen sind vorbehalten. Bitte beachten Sie, dass diese Vorabfassung nur für Informationszwecke erstellt wurde und keine rechtliche Wirkung hat. Für weitere Informationen kontaktieren Sie bitte den zuständigen Sachbearbeiter.