

Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)

Zusammenfassung

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.

1. Einführung

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.

2. 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 gerichtsfeste 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.

3. 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 Rechtschutzvertreterinnen 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 richteten 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 Rechtsschutzvertretungen 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.

4. 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 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.