

Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)

im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

TAGUNG „Von der Evaluation zur Reform“
13. Oktober 2023, Frankfurt am Main

Dr. Dietrich Engels und Mitarbeiter*innen
ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Prof. Dr. Felix Welti und Mitarbeiter*innen
Universität Kassel

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Prof. Dr. Johanna Wenckebach; Prof. Dr. Daniel Hlava und Mitarbeiter*innen
Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI)

HSI
Hugo Sinzheimer Institut
für Arbeits- und Sozialrecht
Das HSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

GLIEDERUNG

1. Forschungsauftrag
2. Untersuchungsdesign und Methodik
3. Zentrale Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Evaluation
4. Zentrale Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Evaluation, insbesondere zum verbandlichen Rechtsschutz
5. Fazit und Handlungsempfehlungen

1. FORSCHUNGSauftrag

Hintergrund:

- (1) BGG seit 2002 mit dem Ziel, Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern
- (2) Evaluation des BGG in den Jahren 2013-2014
- (3) Novellierung des BGG im Jahr 2016 im Lichte der UN-BRK mit dem Auftrag einer erneuten Evaluierung der gesamten Wirkungsbreite des BGG
- (4) Neufassung einzelner Regelungen in 2018 zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/2102

Ziele der Evaluation:

- (1) Überprüfung, inwieweit die Ziele des BGG erreicht wurden
- (2) Überprüfung, ob die Ziele der Novellierung 2016 erreicht wurden und ob sich die Änderungen in der Praxis bewährt haben
- (3) Überprüfung, ob die Etablierung von Benachteiligungsschutz und Barrierefreiheit im Sinne der UN-BRK umgesetzt wurde
- (4) Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des BGG ableiten und Vorschläge zur verbesserten Maßnahmenumsetzung entwickeln
- (5) Hinweise auf weiteren wissenschaftlichen Untersuchungsbedarf geben

2. UNTERSUCHUNGSDESIGN UND METHODIK

(1) Dokumenten- und Literaturstudie zur Bewertung von Umsetzung und Wirkung

- *Rechtswissenschaftlich*: Gesetze, Verordnungen, Gerichtsentscheidungen und weitere Dokumente wurden daraufhin untersucht, inwieweit die Umsetzung der gesetzgeberischen Intention und der Vorgaben der UN-BRK gelungen ist.
- *Sozialwissenschaftlich*: Relevanz des BGG wurde auf Basis der Teilhabeberichte der Bundesregierung, des Teilhabesurveys und der parlamentarischen Diskussion analysiert.

(2) Vertiefende Untersuchung

- *Rechtswissenschaftlich*: Regelungen des BGG wurden mit rechtsdogmatischen Methoden auf ihren Inhalt hin und mit rechtssoziologischen Methoden auf ihre Wirkungen hin untersucht; Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und Institutionen
- *Sozialwissenschaftlich*: statistische Analysen und Befragungen von Behördenmitarbeiter*innen, Menschen mit Behinderungen, Schwerbehindertenvertretungen und Rechtsschutzvertretungen zum Stand der Umsetzung des BGG: Kenntnis – Einschätzung – handlungsleitende Wirkung – erreichte Barrierefreiheit

(3) Handlungsempfehlungen

- Handlungsempfehlungen für modifizierte rechtliche Regelungen und ihre Umsetzung
- kritische Reflexion der Grenzen der Evaluation, ggf. weiterer Forschungsbedarf

(1) Rechtswissenschaftliche Untersuchungen

- **Rechtsdogmatische Untersuchung:**
Rechtsentwicklungen im Verfassungsrecht, Völkerrecht und EU-Recht mit ihren Wechselwirkungen zum BGG; Auswertung von Fachliteratur und einschlägiger Rechtsprechung (insbes. des BVerfG, des EuGH, des EGMR, des CRPD-Ausschusses der UN)
- **Rechtstatsächliche Untersuchung:**
Analyse von Dokumenten umsetzungsrelevanter Institutionen (Schlichtungsstelle, Bundesbeauftragter, Bundesfachstelle, BMAS als Anlaufstelle, UN-BRK-Monitoringstelle beim DIMR, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Deutscher Bundestag)
- **Rechtssoziologische Untersuchung:**
Ermittlung der Wahrnehmung und Einschätzung der Umsetzung des BGG seitens der Akteur*innen und Adressat*innen dieser Umsetzung

(2) Quantitative und qualitative Untersuchungsschritte

A. Schriftliche Online-Befragungen

- der **Träger der öffentlichen Gewalt** des Bundes: **2.249** Mitarbeiter*innen von Behörden
- von **Schwerbehindertenvertretungen**
der Träger der öffentlichen Gewalt: **446** Mitglieder der SBV
- von **Rechtsschutzvertreter*innen** von VdK, SoVD, DGB: **138** Teilnehmende
- von **Menschen mit Behinderungen**,
kontaktiert über die Mitgliedsverbände des DBR: **591** Menschen mit Behinderungen

B. Interviews

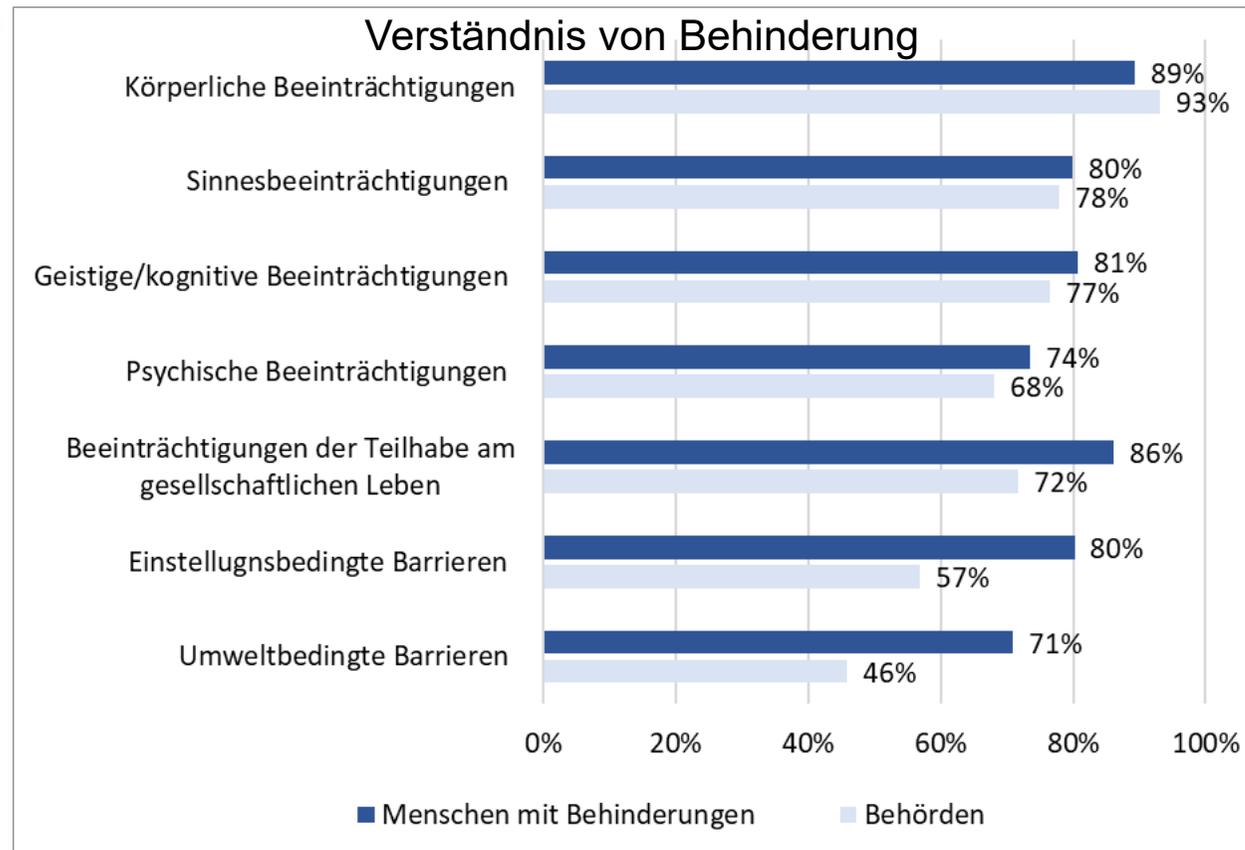
- mit **Vertreter*innen von Verbänden und Institutionen**: **36** Interviews, darunter
20 mit Verbänden,
8 mit Fachstellen auf Bundesebene,
8 mit Landesbeauftragten für MmB
- mit **schwer befragbaren Menschen** (Telefoninterviews in Leichter Sprache,
Zugang über Werkstatträte Deutschland und Lebenshilfe): **8** Telefoninterviews (SOKO-Institut Bielefeld)

C. Dokumentenanalysen

- Stichwort-Auswertung von **32.716 BT-Drucksachen** aus der 19. Legislaturperiode
- Sichtung der **Berichte nach § 8 Abs. 3 BGG** zum Stand der Barrierefreiheit
- Bezugnahme auf das BGG in **Berichten und Studien** der Bundesregierung

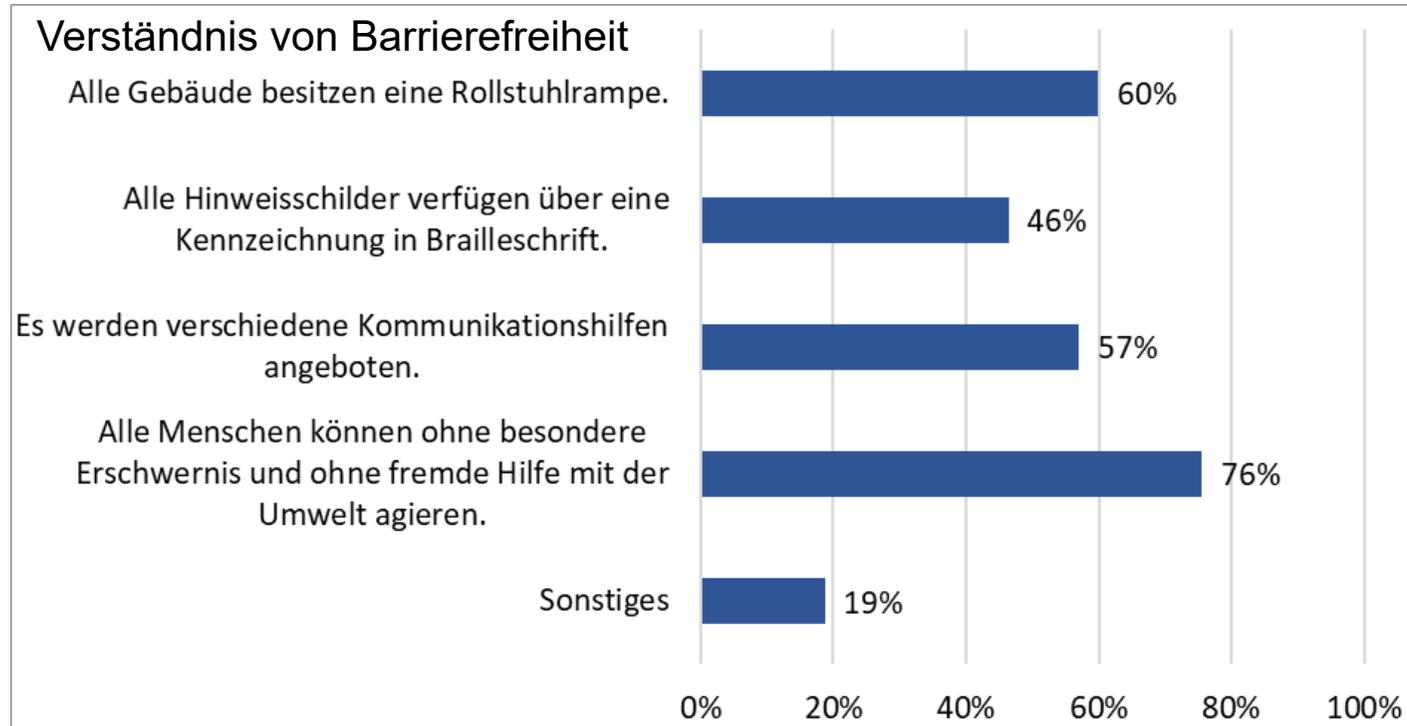
3. ZENTRALE ERGEBNISSE - SOZIALWISSENSCHAFT

- **Vielfalt von Behinderungsformen:** ist einem zeitgemäßen Behinderungsverständnis stärker bewusst als einem herkömmlichen
- Behinderungsverständnis der **UN-BRK:** Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie einstellungs- oder umweltbedingte Barrieren: häufiger von MmB als von Behörden mit dem Begriff „Behinderung“ verbunden (Ausnahme bei hoher Relevanz des BGG)



3. ZENTRALE ERGEBNISSE - SOZIALWISSENSCHAFT

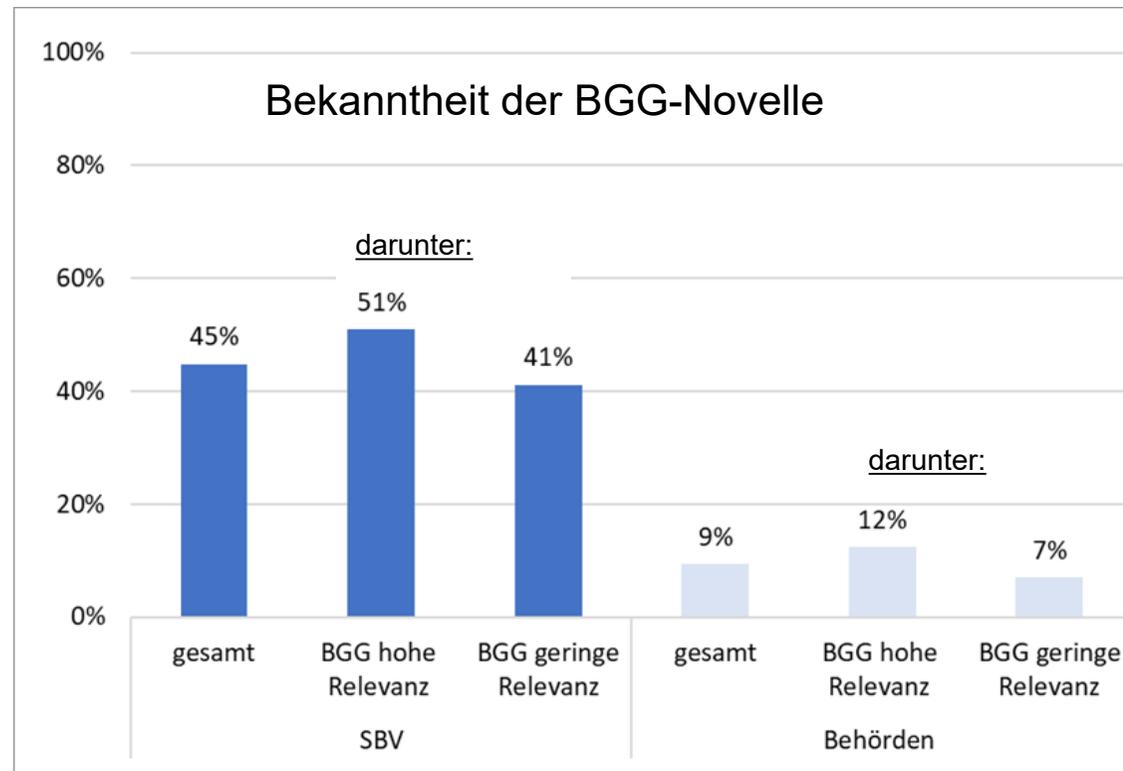
- **Barrierefreiheit:** 76% der Menschen mit Behinderungen assoziieren damit, dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe mit ihrer Umwelt agieren können.



- häufigste Barrieren im Alltag: komplizierte Verfahren bei Behörden, Vorurteile von Menschen ohne Behinderung, Mobilitätsbarrieren.
- **Barrierefreiheit von Behörden** schätzen Behördenmitarbeitende besser ein als die SBV; barrierefrei am ehesten in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen

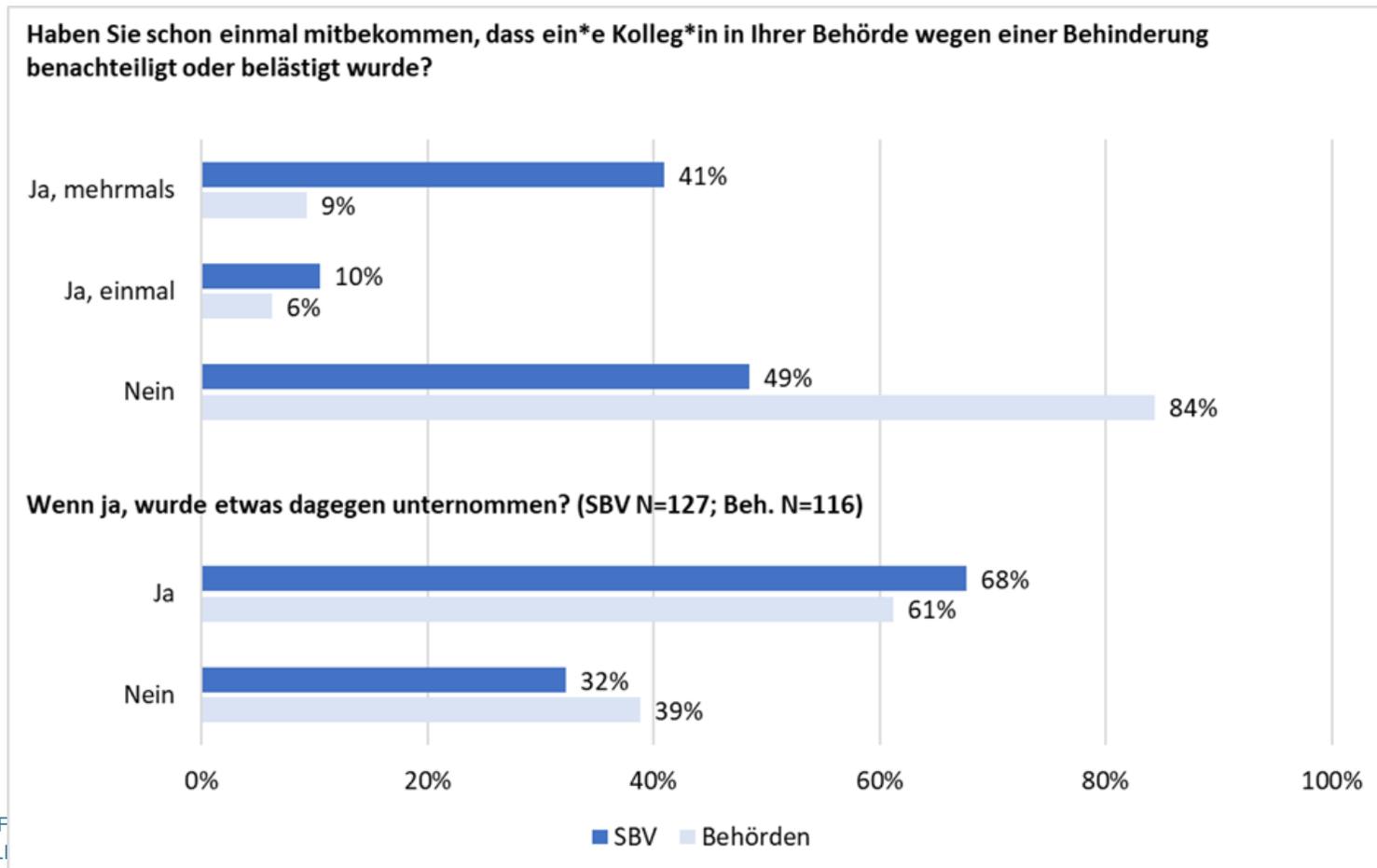
3. ZENTRALE ERGEBNISSE - SOZIALWISSENSCHAFT

- **Leichte Sprache:** kennen 18% der Behördenmitarbeitenden gut bis sehr gut, 37% haben mittlere Kenntnisse und 45% geringe oder keine Kenntnisse
- **BGG-Novelle 2016:** 45% der SBV, aber nur 9% der Behördenmitarbeitenden bekannt (bei höherer Relevanz des BGG: 51% bzw. 12%)
- **Inhalte der BGG-Novellierung:** 20% der MmB, 78% der SBV und 58% der RSV bekannt; darauf beruhende Veränderungen in Behörden sehen 46% der MmB, 39% der SBV, 40% der Behördenmitarbeitenden



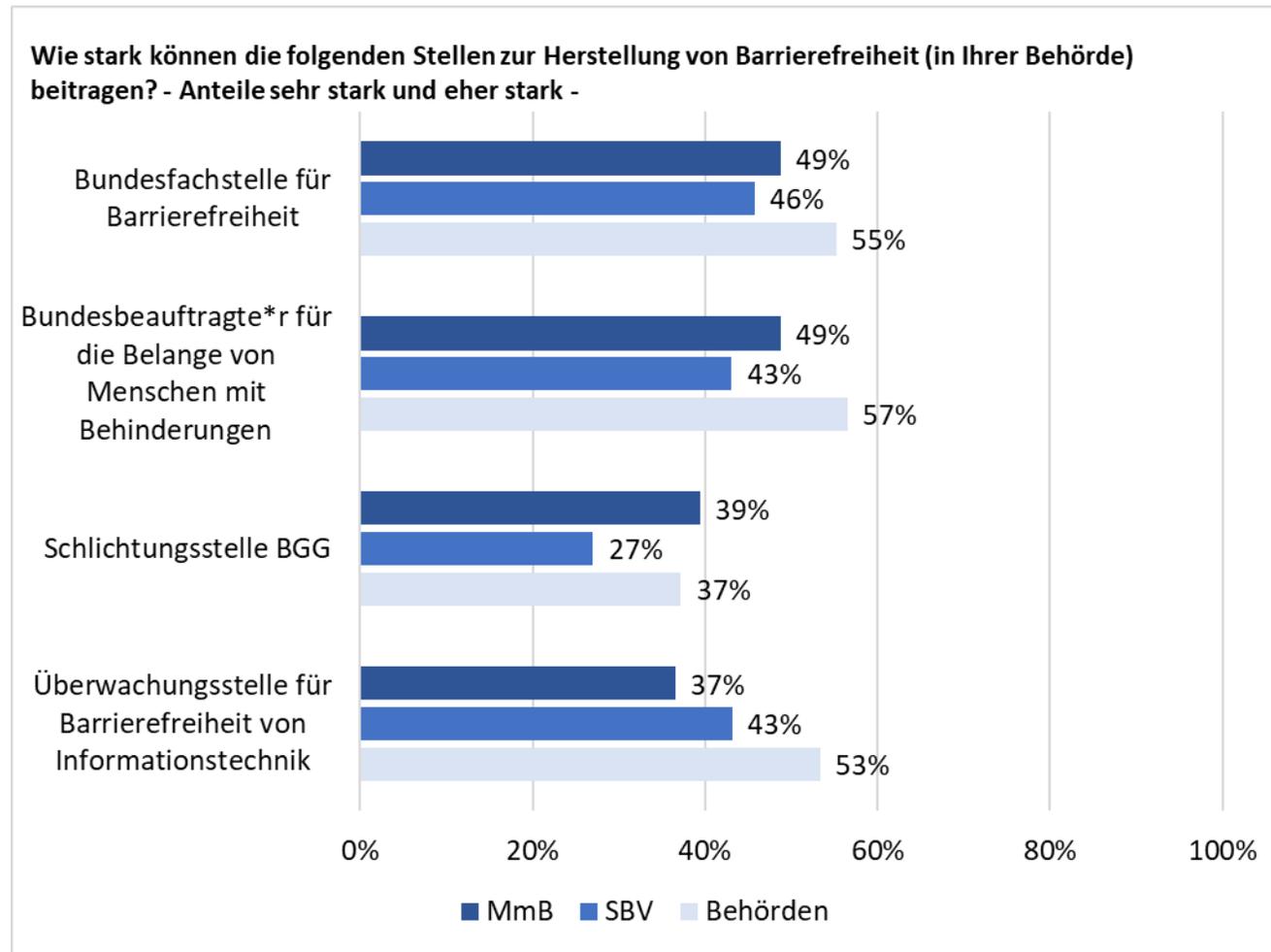
3. ZENTRALE ERGEBNISSE - SOZIALWISSENSCHAFT

- **Diskriminierung** von Kolleg*innen haben 51% der SBV in ihrer Behörde mitbekommen, aber nur 15% der Behördenmitarbeitenden; SBV berichten eher, dass etwas dagegen unternommen wurde (68%)
- 42% der RSV waren schon einmal damit befasst.



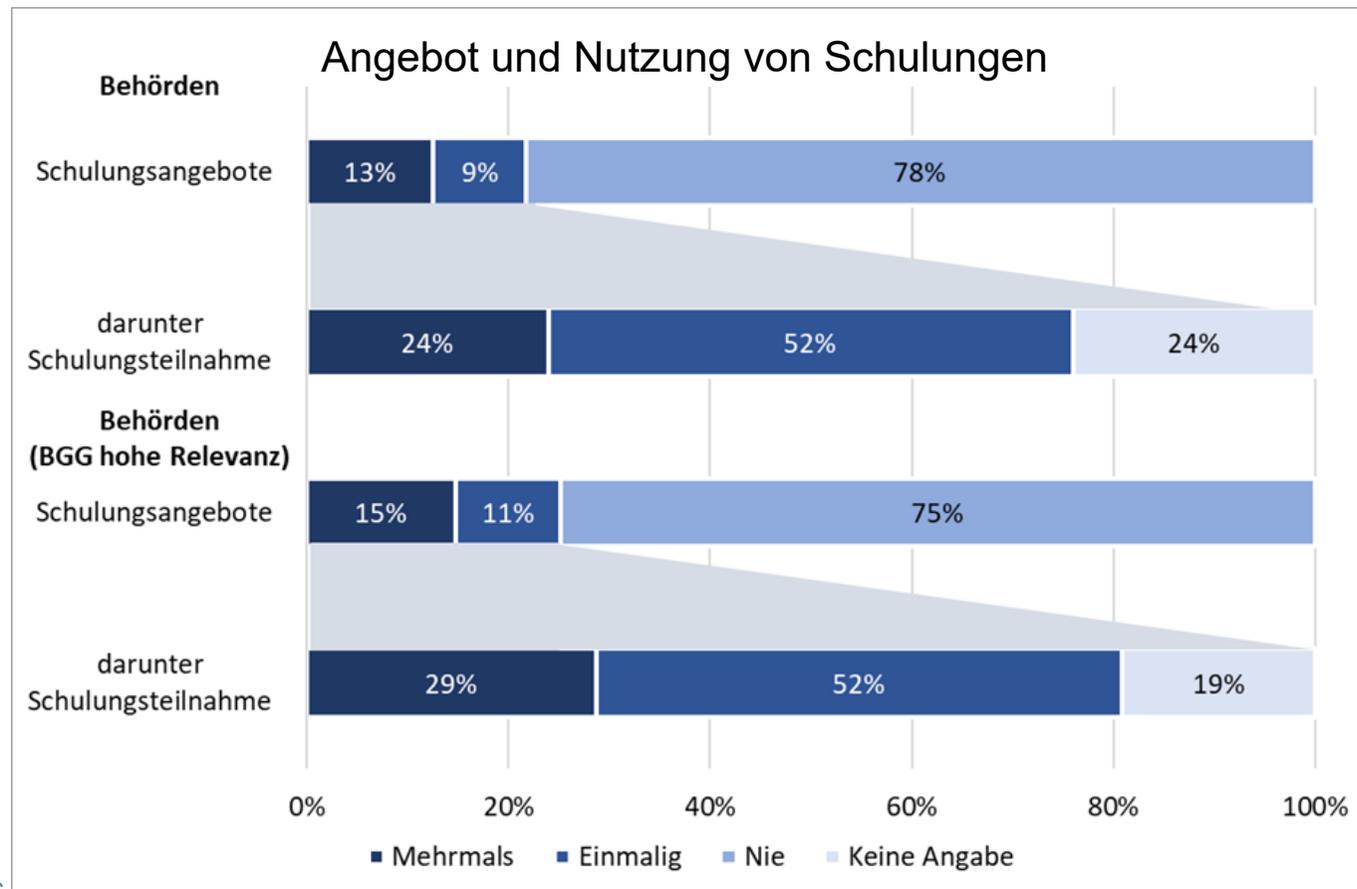
3. ZENTRALE ERGEBNISSE - SOZIALWISSENSCHAFT

- Unterstützung** bei der Herstellung von **Barrierefreiheit** wird vor allem von der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit und vom Bundesbeauftragten erwartet (MmB 49%, Behörden 55-57%)



3. ZENTRALE ERGEBNISSE - SOZIALWISSENSCHAFT

- **Schulungen** zur Barrierefreiheit: von 32% der SBV und drei Viertel der Behördenmitarbeitenden genutzt, denen dies angeboten wurde; weitgehend als sehr hilfreich oder hilfreich wahrgenommen; **weiterer Fortbildungsbedarf** zu den Themen Behinderung, Barrierefreiheit und BGG.



4. ZENTRALE ERGEBNISSE - RECHTSWISSENSCHAFT

- Das BGG ist im Rechtsleben (ausweislich Rechtsprechung, BT-Drucksachen und anderen Dokumenten) noch nicht hinreichend bekannt
- Das BGG des Bundes ist in der Landesgesetzgebung umfangreich rezipiert worden; die BGG der Länder teilen jedoch das Problem der fehlenden Bekanntheit
- Ausweislich Rechtsprechung und Literatur wird die Konkretisierungsfunktion des BGG für das Benachteiligungsverbot, die UN-BRK und das EU-Recht nicht ausgeschöpft
- Das Gesetz ist als verwaltungsrechtliches „Sondergesetz“ ausgestaltet; es wird ausweislich Literatur und Rechtsprechung wenig mit dem allgemeinen Verwaltungs- und Prozessrecht (VwVfG, SGB X, VwGO, SGG) in Beziehung gesetzt
- BGG und AGG werden für das Zivilrecht wenig in Beziehung gesetzt
- Spezifische Instrumente des BGG werden unterschiedlich genutzt
 - Sehr geringe Nutzung von Verbandsklage, Prozessstandschaft, Zielvereinbarung (wie 2014); auch wenig erkennbare Nutzung im individuellen Rechtsschutz
 - Starke und effektive Nutzung des Schlichtungsverfahrens: positive Wirkungen im Einzelfall; geringere verallgemeinernde Wirkung als durch Gerichtsentscheidungen

4. ZENTRALE ERGEBNISSE - RECHTSWISSENSCHAFT

- Gute Bekanntheit und hohe Relevanz des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
 - Einfluss auf Gesetzgebung; möglicherweise ausbaufähig
 - Einfluss auf Gesetzesanwendung vorhanden, schwer messbar, keine Einflussmöglichkeit auf Klagegeschehen
 - Wenig Einwirkungsmöglichkeiten im Bereich des Zivilrechts
- Relativ hohe Bekanntheit und Relevanz der Bundesfachstelle Barrierefreiheit
 - Einfluss auf Rechtsumsetzung, aber nicht auf Rechtsauslegung und Rechtsentwicklung
 - Wenig Einwirkung auf Barrierefreiheit im privaten Sektor
- Hohe Präsenz von Themen der Behindertengleichstellung bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und den Antidiskriminierungsstellen der Länder
 - Bedarf an Vernetzung zwischen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Umsetzung von Grundgesetz, EU-Recht und UN-BRK
- Bekanntheit und Nutzung des BGG bei Schwerbehindertenvertretungen
 - Bedarf an Vernetzung zwischen BGG und Arbeitsrecht

4. ZENTRALE ERGEBNISSE - RECHTSWISSENSCHAFT

Spezifische Evaluation des verbandlichen Rechtsschutzes (BT-Drs. 20/4440, 164 ff.)

- Wer darf Verbandsklagen führen?
 - 30 Verbände, darunter leistungsfähige große Verbände wie Lebenshilfe, Rheuma-Liga, DPWV, Diakonie, DGB, IG Metall, SoVD, VdK
 - Fraglich, ob bei allen Verbänden die Satzung Verbandsklagen in allen Gerichtsbarkeiten zulässt (z.B. VdK, SoVD: Beschränkung auf Sozialgerichte?); Unsicherheit, ob Auftreten bei anderen Gerichten zulässig
 - Fraglich, ob Benennungsverfahren über Beirat nach § 86 SGB IX zeitgemäß
- Wegen welcher Normen darf geklagt werden?
 - Enumerationsprinzip in § 15 Abs. 1 BGG
 - Systematisch ungeschlossene Auslassungen (z.B. Normen über Leichte Sprache)
- Was sind weitere Klagevoraussetzungen?
 - Allgemeine Bedeutung (§ 15 Abs. 2 BGG), z.B. „Vielzahl gleich gelagerter Fälle“.
 - Vorverfahren durch Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG). Zum Teil kritisiert: Verhindert die Anforderung gerichtliche Verfahren?

4. ZENTRALE ERGEBNISSE - RECHTSWISSENSCHAFT

Spezifische Evaluation des verbandlichen Rechtsschutzes (BT-Drs. 20/4440, 164 ff.)

- Statthafte Klageart
 - Nur Klage auf Feststellung einer Rechtsverletzung
 - Wird vielfach kritisiert und problematisiert
 - Allerdings auch Probleme und Risiken, wenn Klageziel genau formuliert werden muss
- Praktische Nutzung vor Gericht nahe Null
 - Von 2016 bis 2021 keine Gerichtsentscheidung nach § 15 BGG bekannt.
 - Klage ISL gegen BMDV und Eisenbahnbundesamt 2022 eingereicht

4. ZENTRALE ERGEBNISSE - RECHTSWISSENSCHAFT

Spezifische Evaluation des verbandlichen Rechtsschutzes (BT-Drs. 20/4440, 164 ff.)

- Befragungsergebnisse
 - 50 % der Befragten aus Verbänden kannten Verbandsklagen, nicht mehr als 2014
 - Befragte aus dem Rechtsschutz (VdK, SoVD, DGB) nennen als häufigstes Hemmnis „das Fehlen entsprechender Fälle“
 - Mitglieder von Verbänden nennen fehlende Ressourcen
 - Mehr als die Hälfte der Befragten aus SBV von Bundesbehörden und 41% der befragten Behördenbeschäftigten nennen rechtlichen Druck durch Verbandsklagen als geeignetes Mittel zur Durchsetzung des BGG
 - Auch keine starke Nutzung des BGG im individuellen Rechtsschutz bei Sozialgerichten und Arbeitsgerichten

4. ZENTRALE ERGEBNISSE - RECHTSWISSENSCHAFT

Spezifische Evaluation des verbandlichen Rechtsschutzes (BT-Drs. 20/4440, 164 ff.)

- Schlichtungsverfahren
 - Nur gegen Bundesbehörden, nicht gegen Landesbehörden
 - Schwierig erscheinende Abgrenzungen (Jobcenter, Krankenkassen, DRV)
 - Nur für Einzelpersonen und Verbände, nicht für Schwerbehindertenvertretungen
 - Keine Veröffentlichung der Entscheidungen
 - Unklare Reichweite der Zulässigkeit von Verfahren gegen Benachteiligungen (§ 7 BGG); potenziell Öffnung für viele Streitigkeiten
 - Daten Jahresbericht 2020
 - 183 Schlichtungsverfahren
 - 44% wegen Unzuständigkeit abgelehnt (keine BGG-Verletzung/ keine Bundesbehörde)
 - 59% gütliche Einigung
 - 30% keine Einigung

5. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(1) Empfehlungen zu einzelnen Normen des Gesetzes (Auswahl)

- In § 1 BGG Ausweitung des Anwendungsbereichs auf alle Zuwendungsempfänger des Bundes
- In § 3 BGG Angleichung des Behinderungsbegriffs an die UN-BRK („volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe“)
- In § 7 BGG Ausweitung des Benachteiligungsverbots auf Landesverwaltung, wenn sie Bundesrecht ausführt
- In § 7 BGG Ausweitung der Vermutungsregelung, dass Verstoß gegen Barrierefreiheitspflichten Benachteiligung indiziert, auf AGG und BFSG
- In § 7 BGG explizite positive Verpflichtung der Träger öffentlicher Gewalt zu angemessenen Vorkehrungen
- In § 7 BGG Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen zwischen geeigneten angemessenen Vorkehrungen

5. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(1) Empfehlungen zu einzelnen Normen des Gesetzes (Auswahl)

- Dauerhafte Berichtspflicht nach § 8 Abs. 3 BGG
- Erstreckung der Regelung in § 8 Abs. 4 BGG auf alle vom Bund angemieteten Bauten
- Regelungen zur Fristverlängerung für Menschen mit Behinderungen in §§ 9-11 BGG, wenn Behörden nicht barrierefrei kommunizieren
- Ausweitung von § 17 SGB I auf digitale Sozial- und Gesundheitsleistungen
- Bessere Zugänglichkeit der internationalen Dokumente zur barrierefreien Informationstechnik
- Ausweitung der Aufgaben der Bundesfachstelle auf die Unterstützung der Schlichtungsstelle, des Beauftragten und der Antidiskriminierungsstelle, auf die Anregung von Forschung und auf Schulungen für Privatunternehmen

5. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(1) Empfehlungen zu einzelnen Normen des Gesetzes (Auswahl)

- Generalklausel für die Zulässigkeit von Verbandsklagen
- Zulässigkeit von Leistungs- und Unterlassungsklagen als Verbandsklagen
- Klagerecht der Schwerbehindertenvertretungen bei Verstößen der Dienststelle gegen BGG
- Gerichtskostenbefreiung der Verbandsklagen, jedenfalls transparentere Gebühren
- Ggf. PKH für Verbände
- Landesbehörden als mögliche Schlichtungsgegner, wenn Land kein Schlichtungsverfahren bereithält
- Öffnung des Schlichtungsverfahrens für SBV bei BGG-Verstößen
- Sicherung der Unabhängigkeit des Beauftragten im Gesetz
- Festschreibung der frühzeitigen Beteiligung des Beauftragten im BGG
- Verankerung der Koordination der Länderbeauftragten und der EU-Zusammenarbeit als Aufgabe des Bundesbeauftragten
- Verankerung des Inklusionsbeirats in § 18 BGG
- Verringerung des Verwaltungsaufwands bei Inanspruchnahme des Partizipationsfonds

5. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(2) Empfehlungen zum Behindertengleichstellungsgesetz im Ganzen (Auswahl)

- Koordination mit den Ländern, z.B. zum Anwendungsbereich (Kommunen), zu Abstimmung von Baurecht und Denkmalschutzrecht
- Weitere Verbreitung des Leitfadens zur Verdeutlichung des Anwendungsbereichs
- 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.
- 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 Präsenz des BGG in Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweisen aller Bundesministerien und Bundesbehörden sollte überprüft 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. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(3) Fazit

- Das **BGG** hat für viele Personen (Behördenbeschäftigte, die an es gebunden sind; Menschen mit Behinderungen, die davon profitieren könnten) noch nicht den gewünschten **Stellenwert**.
- Ein **zeitgemäßes Behinderungsverständnis** (Kenntnis der verschiedenen Formen von Behinderung, Bewusstsein des Zusammenwirkens von individuellen und gesellschaftlichen Faktoren) hat sich in den vergangenen Jahren ausgeweitet. Behördenmitarbeiter*innen mit einem solchen Verständnis setzen das BGG besser um als andere.
- 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.
- Eine **Evaluation** sollte regelmäßig und koordiniert mit anderen Regelungskreisen stattfinden.

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

Dr. Dietrich Engels, Judith Franken, Lena Heitzenröder

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Prof. Dr. Felix Welti, Christina Janßen, Vaia Karatasiou, Konstanze Rothe,
Karoline Riegel, Jan Johannes Trienekens

Universität Kassel, FB Humanwissenschaften

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

Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung

Der Bericht ist veröffentlicht als **Bundestags-Drucksache 20/4440** vom 11.11.2022 und als
BMAS-Forschungsbericht, letzterer auch in Leichter Sprache

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bgg-bericht-Is.pdf?__blob=publicationFile&v=6