

BERICHT VON DER FACHTAGUNG

**"Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Barrierefreiheit –
Von der Evaluation zur Reform" am 13. Oktober 2023 in Frankfurt am Main**

Christina Janßen, Konstanze Rothe, Jan Trienekens, Antonia Seeland



Inhalt

1	Informationen zur Tagung	4
2	Vortrag „Ergebnisse der Evaluation“	5
2.1	Empirische Befunde	5
2.2	Rechtssystematische Ergebnisse und Perspektiven der Rechtsdurchsetzung	7
3	Diskussionsgruppe: Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz in der Verwaltung	8
3.1	Impulse	9
3.2	Diskussion	10
4	Diskussionsgruppe: Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz im Betrieb	12
4.1	Kompetenzen und Sensibilisierung fördern	12
4.2	Verpflichtung privater Arbeitgeber	13
4.3	Bedeutung, Arbeit und Ressourcen der SBV	13
4.4	Unterstützung und Zusammenarbeit auf allen Ebenen	14
4.5	Fachkräfte und Auszubildende gewinnen	15
4.6	Schwerpunktthema Digitalisierung	15
5	Diskussionsgruppe: Barrierefreiheit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen	16
5.1	Impulse	17
5.2	Diskussion	18
6	Diskussionsgruppe: Inklusion im Gesundheitswesen	19
6.1	Impulse	19
6.2	Diskussion	21
7	Podiumsdiskussion: Perspektiven der Rechtsdurchsetzung	23
7.1	Aus der Perspektive einer Richterin am Obergericht	23
7.2	Perspektive einer Schlichterin bei der Schlichtungsstelle des Bundes	24
7.3	Aus der Perspektive eines Richters am Bundessozialgericht	24
7.4	Aus der Perspektive des DGB	25
7.5	Beiträge aus dem Plenum	26
8	Podiumsdiskussion: Perspektiven der Rechtentwicklung	27
8.1	Erste Konsequenzen aus der Evaluation und der Diskussion	27

8.2	Aus der Perspektive des Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen	27
8.3	Aus der Perspektive einer Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen	28
8.4	Aus der Perspektive des Sozialverband VdK	29
8.5	Beiträge aus dem Plenum	29
8.6	Abschlussrunde und Ausblick	30
9	Fazit und Ausblick	30

1 Informationen zur Tagung

Am 13. Oktober 2023 veranstalteten das Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung und die Universität Kassel die Tagung zur „Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Barrierefreiheit“ in Frankfurt am Main.

Das HSI sowie die Universität Kassel haben gemeinsam mit dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des BMAS das 2016 und 2018 novellierte Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) evaluiert. Die interdisziplinär ausgerichtete Evaluation wurde in der Zeit von August 2021 bis Juni 2022 durchgeführt und zeigte zum Teil Regelungslücken und Umsetzungsdefizite des BGG auf.

Auf der Fachtagung wurden die Ergebnisse der BGG-Evaluation (BT-Drs. 20/4440) einer breiten (Fach-)Öffentlichkeit vorgestellt. Die Ergebnisse wurden mit ca. 150 Teilnehmenden aus Betrieben, Verbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft, Rechtsprechung und Politik diskutiert und dabei auch Reformbedarfe zur Förderung der Gleichstellung sowie Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und der Barrierefreiheit herausgearbeitet.

Somit bestand das Tagungsprogramm zum einen aus Vorträgen, bot aber zum anderen für die Teilnehmenden auch die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen und mitzudiskutieren. In ihrer Begrüßung erläuterte Prof. Dr. Johanna Wenckebach, wissenschaftliche Direktorin des HSI, das Ziel der Tagung, die Evaluationsergebnisse und deren politische Umsetzung breit zu diskutieren. Anschließend stellten Dr. Dietrich Engels, Geschäftsführer des ISG, und Prof. Dr. Felix Welti, Leiter des Fachgebiets Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung der Universität Kassel, zunächst die empirischen und rechtswissenschaftlichen Ergebnisse der BGG-Evaluation vor. Im Anschluss daran wurden themenspezifische Ergebnisse der Evaluation in jeweils vier Diskussionsgruppen vorgestellt und diskutiert. Die Themen der Diskussionsgruppen waren „Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz in der Verwaltung“, „Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz im Betrieb“, „Barrierefreiheit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen“ sowie „Inklusion im Gesundheitswesen“. Nach den vier Diskussionsgruppen fand eine Podiumsdiskussion zu den Perspektiven der Rechtsdurchsetzung statt. Abschließend wurden auf dem Podium Perspektiven zur Weiterentwicklung des Rechts diskutiert.

Die Vorträge, Diskussionsgruppen und Podiumsdiskussionen werden nachfolgend zusammengefasst.

2 Vortrag „Ergebnisse der Evaluation“

Im Einführungsvortrag wurden die Ergebnisse der Evaluation mit separatem Schwerpunkt durch die Evaluationsleitung Herrn **Dr. Dietrich Engels** vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und Herrn **Prof. Dr. Felix Welti** von der Universität Kassel präsentiert. Dabei konzentrierte sich der erste Vortragsteil auf die empirischen Befunde der Evaluation, letzterer auf die rechtssystematischen Ergebnisse, Perspektiven der Rechtsdurchsetzung und Reformvorschläge (zu den Präsentationsfolien (barrierefrei)).

2.1 Empirische Befunde

Dietrich Engels verdeutlichte in seinem einleitenden Vortrag zu empirischen Befunden der Evaluierung des novellierten BGG zunächst das Ziel des Gesetzes, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern. Dabei verwies er auch auf die erste Evaluation unter Leitung von Felix Welti in den Jahren 2013-2014, auf die gesetzliche Neufassung im Jahr 2016 unter Berücksichtigung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sowie die Neuregelung einzelner Normen zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/2102. Zudem sollte mit der Evaluation überprüft werden, inwieweit die Ziele des BGG insgesamt erreicht wurden, ob die Ziele der Novellierung aus dem Jahre 2016 erreicht wurden und sich darüber hinaus auch in der Praxis bewährt haben sowie ob die Etablierung von Benachteiligungsschutz und Barrierefreiheit im Sinne der UN-BRK umgesetzt wurde.

In seinem Vortrag verwies er auf die zweigliedrige Untersuchungsmethodik, die sich in einen rechtswissenschaftlichen und in einen sozialwissenschaftlichen Strang unterteilen lässt. Dabei waren die Fragen nach der Bekanntheit, der Relevanz, der Umsetzung, der Bedeutung und der Bewertung der Wirkung leitend für die sozialwissenschaftliche Untersuchung. Innerhalb der kurzen Vorstellung der rechtswissenschaftlichen Vorgehensweise, die durch Felix Welti erfolgte und eine kurze Zusammenfassung des nationalen und internationalen Rechtsrahmens beinhaltete, wurde auf die maßgebliche Frage der Wahrnehmung und Wirkung der Rechtsnormen abgestellt. Hierbei sprach er auch eine Dokumentenanalyse von 32.000 Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) und die Sichtung der Berichte nach § 8 Abs. 3 BGG zum Stand der baulichen Barrierefreiheit durch das Team an.

Dietrich Engels hob in Bezug auf die empirischen Befunde die große Unterstützung auch der anwesenden Personen im Rahmen der Online-Befragung hervor, welche die Befragung von 2.249 Mitarbeitenden von Behörden, 446 Mitgliedern von

Schwerbehindertenvertretungen (SBV), 138 teilnehmenden Rechtsschutzvertreter*innen von VdK, SoVD und DGB sowie von 591 Menschen mit Behinderungen ermöglichte. Zudem verwies er in diesem Zusammenhang auf die insgesamt 36 im Rahmen der Evaluation geführten qualitativen Interviews, davon wurden 20 mit Verbänden, 8 mit Fachstellen auf Bundesebene und 8 mit Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen geführt. Dabei thematisierte er auch die Schwierigkeit der Erreichbarkeit von schwer befragbaren Menschen, von denen lediglich acht durch Telefoninterviews durch das SOKO-Institut in Bielefeld erreicht werden konnten. Überleitend zu den empirischen Befunden führte Dietrich Engels aus, dass sich das Behinderungsverständnis verändert habe und so z. B. zwischen körperlichen, geistigen und kognitiven sowie psychischen Beeinträchtigungen zu unterscheiden sei. Weiterhin umfasse ein zeitgemäßes Behinderungsverständnis auch die behindernde Wirkung von Umfeldfaktoren. Den erhobenen Daten zufolge sei dieses zeitgemäße Behinderungsverständnis aber noch nicht allen Befragten bewusst. So bestehe weiterhin die Vorstellung, dass es sich bei Behinderungen meist um körperliche Beeinträchtigungen (Zustimmung von 90 % der Mitarbeitenden von Behörden) handele. Psychische Beeinträchtigungen würden hingegen nur 68 % der Behördenmitarbeitenden unter diesen Begriff subsumieren. Einstellungsbedingte Barrieren assoziierten Menschen mit Behinderungen zu 80 % mit dem Behinderungsbegriff und Behördenmitarbeitende lediglich zu 57 %. Ebenso deutlich zeigte sich der Unterschied bei der gedanklichen Verknüpfung von umweltbedingten Barrieren mit Behinderung. Diese Bedeutungskomponente sahen 71 % der Menschen mit Behinderungen und nur 46 % der Behördenmitarbeitenden.

Auch belegten die Daten, dass das Verständnis von Barrierefreiheit voneinander abweiche. So assoziierten 76 % der Menschen mit Behinderungen (höchster Ausschlag) damit, dass alle Menschen ohne besondere Erschwernis und fremde Hilfe mit ihrer Umwelt interagieren können. Im Gegensatz zu beispielsweise der Bereitstellung verschiedener Kommunikationshilfen sowie der Zugänglichkeit aller Gebäude über eine Rollstuhlrampe wies die Kennzeichnung in Brailleschrift mit 46 % die geringste Zustimmung als Einzelwert auf. Hierdurch zeige sich, dass sich auch das Verständnis von Barrierefreiheit noch stark auf die körperliche Beeinträchtigung beziehe und im Vergleich zu anderen Aspekten wie beispielsweise der Brailleschrift noch unzureichend entwickelt sei. Danach verwies er auf die unterschiedliche Wahrnehmung der Barrierefreiheit von Behörden, wobei komplizierte Verfahren bei Behörden als häufigste Barriere im Alltag wahrgenommen wurden. Er hob hervor, dass Behördenmitarbeitende die Barrierefreiheit von Behörden höher einschätzten als die SBV und es demzufolge nicht überraschend auf die eingenommene Perspektive der betrachtenden Person ankomme. In diesem Zusammenhang führte er aus, dass mit 45 % nahezu die Hälfte der

Behördenmitarbeitenden keine oder nur geringe Kenntnisse in Bezug auf Leichte Sprache aufwiesen und im Gegensatz zur SBV mit 45 % nur 9 % der Behördenmitarbeitenden die BGG-Novelle von 2016 kannten.

Zuletzt verdeutlichte Dietrich Engels bestehenden Handlungsbedarf durch die Antworten darauf, ob die Befragten wahrgenommen haben, dass jemand in der Behörde benachteiligt oder belästigt wurde. Das bejahten 51 % der SBV und nur 15 % der Behördenmitarbeitenden, wobei in 61 bis 68 % dieser Fälle etwas dagegen unternommen wurde. Auch verwies er auf die Daten zur Frage nach Schulungen über Barrierefreiheit, die lediglich 13 % der Befragten mehrfach, 9 % einmal und 78 % noch gar nicht in Anspruch genommen haben.

2.2 Rechtssystematische Ergebnisse und Perspektiven der Rechtsdurchsetzung

Felix Welti knüpfte an die Ausführungen von Dietrich Engels an und sagte, dass sich bei Betrachtung der zahlreichen Dokumente (BT-Drs., Kommentare, Aufsätze und Urteile) zeige, dass das BGG auch im Rechtsleben wenig bekannt sei und es sich in der Wahrnehmung mithin um ein Sondergesetz handle. Es werde häufiger auf höherrangiges Recht wie die UN-BRK sowie Art. 3 des Grundgesetzes verwiesen. Zudem verwies er darauf, dass sich auch in der Ausbildungsliteratur kaum Hinweise auf Barrierefreiheit und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen finden lassen.

Positiver bewertete er hingegen die aufgrund der Novellierung des BGG erfolgten Anpassungen der Gesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen der Länder. Darüber hinaus verdiene aus seiner Sicht die Schlichtungsstelle mit dem dort angesiedelten Schlichtungsverfahren, welches der Berichtserstattung nach häufig genutzt werde, positive Berücksichtigung. Insbesondere sei es bei diesen Verfahren jedoch kritisch zu sehen, dass die Ergebnisse nicht oder nur in sehr allgemeiner Form in Jahresberichten veröffentlicht werden. SBVen würden das Schlichtungsverfahren gerne nutzen, dürfen es aber nicht. Ebenso positiv hob er die Arbeit des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen hervor und verdeutlichte seine Relevanz unter gleichzeitiger Kritik an dem ausbaufähigen Einfluss auf die Gesetzgebung. Ferner wurde auch die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit in den Blick genommen und in diesem Zusammenhang von ihrer notwendigen Arbeit im Bereich der Rechtsumsetzung der Behörden berichtet. Felix Welti verdeutlichte hierbei, dass der nicht vorrangige Auftrag der Bundesfachstelle, die Gesetzgebung zu beraten, geschärft werden könnte. In Bezug auf das Privatrecht wurde auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes angesprochen, bei der eine hohe Relevanz des Themas Behinderung vorgefunden werden konnte. Zudem wurde auf den

bestehenden Bedarf der Vernetzung zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht durch ihn hingewiesen.

Nachfolgend sprach Felix Welti auch das Thema der Rechtsdurchsetzung und die Verbandsklage an. Er führte aus, dass derzeit 30 Verbände beim BMAS zum Führen einer Verbandsklage registriert sind und relativierte das Argument, dass das Instrument der Verbandsklage ausschließlich aufgrund monetärer Gründe nicht genutzt werde, indem er auch auf andere erstzunehmende Gründe verwies. Er stellte überdies fest, dass einer der dauerhaften Kritikpunkte der Verbandsklage in der Beschränkung auf die Feststellung von Rechtswidrigkeit zu sehen sei.

Abschließend hob Felix Welti die Bedeutung des BGG hervor, verdeutlichte die Bedeutung eines zeitgemäßen Behinderungsverständnisses und stellte folgende Empfehlungen (Auszug) auf:

1. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des BGG auf alle Zuwendungsempfänger des Bundes.
2. Die vollständige Angleichung des Behinderungsbegriffs an die UN-BRK.
3. Die Ausweitung des Benachteiligungsverbots mit Nennung der angemessenen Vorkehrungen auf die Landesverwaltung, wenn sie Bundesrecht ausführt.
4. Die Ausweitung der bislang zu wenig genutzten Vermutungsregel, dass ein Verstoß gegen Barrierefreiheit eine verbotene Benachteiligung vermuten lässt.
5. Explizite Verpflichtung der Träger öffentlicher Gewalt zu angemessenen Vorkehrungen.
6. Ausweitung der Barrierefreiheit auf digitale, soziale und Gesundheitsleistungen.
7. Für die Verbandsklage: Ausweitung auf eine Zulässigkeit von Leistungs- und Unterlassungsklagen
8. Einführung eines Klagerechts der SBV.
9. Barrierefreiheit für alle vom Bund angemieteten Bauten.
10. Fristverlängerungen, wenn die Regelungen des BGG von den Verwaltungen im Rahmen von Bescheiden nicht angewandt werden und die Menschen deswegen eine Frist versäumen.

3 Diskussionsgruppe: Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz in der Verwaltung

Den Einführungsvortrag sowie die Moderation der Diskussionsrunde zum Thema Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz in der Verwaltung übernahm **Jan Trienekens**, wissenschaftlicher Beschäftigter an der Universität Kassel und Mitarbeiter des

rechtswissenschaftlichen Teams zur Evaluation des novellierten BGG (zum Impulsvortrag).

Mit dem Moderator diskutierten auf dem Podium:

- **Birgit Eiber**, Leiterin der Koordinierungsstelle Inklusion der Bundesagentur für Arbeit, Inklusionsbeauftragte der Bundesagentur für Arbeit (zum Impulsvortrag),
- **Prof. Dr. Tanja Klenk**, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr, Hamburg (zum Impulsvortrag),
- **Stefan Fuerst**, Leiter Diversity Management Deutsche Rentenversicherung Bund (zum Impulsvortrag) sowie
- **Michael Wahl**, Leiter Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik (zum Impulsvortrag).

3.1 Impulse

In seinem Eingangsstatement ging der Moderator **Jan Trienekens** vor allem auf die Ergebnisse der Evaluation ein. Zu Beginn stellte er die Geltung des BGG für alle Träger der öffentlichen Gewalt des Bundes als sog. „Querschnittsgesetz“ heraus, welches für alle Behörden gilt und einen Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts darstellt. Er forderte im Rahmen seines Statements neben der periodisch durchzuführenden Prüfung der Statusberichte gemäß § 8 Abs. 3 BGG die Benennung von Stichtagen bzw. Fristen zur Umsetzung der Barrierefreiheit. Hierbei griff er auch die von Felix Welti im Einführungsvortrag genannte Forderung nach Bezugnahme kommunikativer Barrierefreiheit im SGG, SGB X, der VwGO sowie dem VwVfG auf. Mit dieser Aufnahme sei ihm zufolge dann verbunden, dass aufgrund von nicht barrierefrei zugestellten Bescheiden auch keine Fristversäumnis eintrete. Zuletzt ging er auf die digitale Barrierefreiheit ein und problematisierte die in dem komplexen Normenzusammenspiel von BGG, BITV 2.0, WCAG und ISO-Normierungen bestehenden unbestimmten Rechtsbegriffe wie z. B. „wesentliche Inhalte“ und „höchstmögliches Maß“.

Tanja Klenk ging in ihrem Statement auf die **zentrale Rolle der Verwaltung** in Gesetzgebungs- und Politikprozessen ein. Sie vertiefte diese Aussagen, indem sie darauf hinwies, dass die Qualität eines Gesetzes nicht nur davon abhängt, was der Gesetzgeber wolle, wie er die Gesetzestexte ausformuliere und in Gesetzessprache übersetze, sondern es vielmehr auch darauf ankomme, was die Verwaltung aus dem jeweiligen Gesetz mache. Dies biete ihrer Ansicht nach auch die Möglichkeit, gesetzgeberische Versäumnisse auf der Verwaltungsebene und im Verwaltungsprozess zu heilen. Sie verwies zum Ende ihres Vortrags auf die zahlreichen noch bestehenden Problemfelder vor allem in der Umsetzung dessen, was der Gesetzgeber mit dem BGG beabsichtige unter Betonung auf die im Evaluationsbericht benannten positiven Entwicklungen.

Birgit Eiber richtete in ihrem Vortrag den Blick auf die Praxis und informierte die Teilnehmenden über den **Aktionsplan Inklusion in der Bundesagentur für Arbeit** (BA) zur Umsetzung der UN-BRK mit den vier Handlungsfeldern: Bewusstseinsbildung, Barrierefreiheit, Partizipation und sowie die vollumfängliche Teilhabe am Arbeitsleben. Dabei stellte sie die Bedeutung des BGG vor allem für das Feld der Barrierefreiheit heraus und verwies auf die Relevanz der Evaluation für die strategische Ausrichtung der Gesamtorganisation. Sie beendete ihr Statement damit, dass in der Evaluation zum einen ein Orientierungs- (Was wurde bislang erreicht?) und zum anderen ein Diskussionsanker (Wie gehen wir mit den Ergebnissen um?) zu erkennen sei und die BA zur Wissens- und Verständnisbildung bereits Sensibilisierungsworkshops im Umfang von acht Stunden für alle Mitarbeitenden mit Kundenkontakt anbiete.

Stefan Fuerst ging in seinem Statement darauf ein, dass Inklusion und Barrierefreiheit **Querschnittsaufgaben** seien, die sich für sämtliche Organisationen stellen. Seiner Ansicht nach handele es sich auch nicht um ein Thema, welches zeitnah bewältigt werden könne, es stelle vielmehr einen **Prozess** dar, der angepasst an die entsprechenden Bedarfe und Veränderungen auch in einigen Jahren die Diskussion mitbestimmen solle. In diesem Zusammenhang verwies er darauf, dass sich zahlreiche Fragen erst dann stellen würden, wenn die konkreten Bedarfe durch Menschen mit Behinderungen angemeldet würden. Zuletzt betonte er die wichtige Zusammenarbeit mit der SBV.

Mit seinem Vortrag ging **Michael Wahl** auf die Fragen der **digitalen Barrierefreiheit** ein. Er führte aus, dass die Kommunikation sich immer mehr in den digitalen Raum verlagere und es durch den demographischen Wandel immer wichtiger werde, frühzeitig Prozesse und Strukturen zu schaffen, die es ermöglichen, digitale Barrierefreiheit durchzusetzen. Aufgrund der Wichtigkeit der Kommunikation und den digitalen Zugängen für alle sprach er abschließend davon, dass der Weg der Zukunft hin zu einer eigenen Fachdisziplin für „digitale Barrierefreiheit“ führen solle.

3.2 Diskussion

Nach Abschluss der Eingangsvorträge warf der Moderator die Frage auf, wo aus Sicht der Vortragenden die Themen der Barrierefreiheit und des Benachteiligungsschutzes in der Verwaltung angesiedelt werden sollen.

Birgit Eiber verwies in ihrer Antwort auf die unmittelbare Verortung der Koordinierungsstelle beim Vorstand und darauf, dass Inklusion Chefsache sei. Tanja Klenk schloss sich dieser Aussage unter Bezug auf den hierarchischen Aufbau der Verwaltung und die Ausstrahlungswirkung an. Auch Stefan Fuerst bekräftigte die Aussage, machte in diesem Zusammenhang jedoch deutlich, dass zudem tiefere Fachkompetenz benötigt werde. Michael Wahl griff in diesem

Zusammenhang erneut die digitale Barrierefreiheit auf und verdeutlichte die notwendigen und oft noch nicht vorhandene Kompetenz aller Mitarbeitenden der Verwaltung, beispielsweise barrierefreie PDF-Dokumente zu produzieren.

Im Nachgang an die Öffnung des Podiums für Fragen aus dem Publikum wurde zunächst von einem Rechtsvertreter für Menschen mit Behinderungen und Mitglied der SBV auf die Bedeutung von Weiterbildungen hingewiesen. Er sprach davon, dass diese von der Freiwilligkeit hin zu einer Pflichtveranstaltung weiterentwickelt werden müssten, wie dies bei Architekt*innen, Ärzt*innen sowie Apotheker*innen der Fall sei. Dies bekräftigte Tanja Klenk in ihrer Replik auf die Wortmeldung.

Auch Uwe Boysen vom Deutschen Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf äußerte sich im Rahmen der Diskussion und lobte die wertvolle Arbeit und technische Ausstattung der BA (z. B. sog. Elementleitfaden erarbeitet von BA und BFIT Bund). Mit Blick auf die Evaluation kritisierte er die nicht im Bericht enthaltenen Aussagen zur Berichtspflicht gemäß § 12c BGG.

Anknüpfend an die Kritik von Uwe Boysen wurde von Seiten einer weiteren SBV der Fokus auf die digitale Barrierefreiheit gelegt. Sie sprach von in der Praxis der Unternehmen bestehenden Problemen bei der Testung der Barrierefreiheit und äußerte den Wunsch nach einer Professionalisierung z. B. der Testverfahren bzw. der ausführenden Agenturen durch die BFIT Bund. Michael Wahl entgegnete, dass sich der Prüfauftrag der BFIT Bund auf die Bundesverwaltung konkretisiere, es bei spezifischen Fragen im Bereich Website, Intranet oder Apps jedoch die Möglichkeit der aktiven Meldung bei der BFIT Bund und die professionelle Testung gebe. Er verwies dann darauf, dass es kaum Anbieter und Agenturen gebe, die eine Testung durchführen könnten und sich aktuell einiges beim Bundesministerium des Innern und für Heimat bewege.

Abschließend äußerte sich eine Richterin zu den bestehenden Schwierigkeiten im Hinblick auf die Digitalisierung und Standardisierungslücken in der Gerichtsbarkeit. Sie regte an, dass auf der Verordnungsebene ein Einfallstor für ein Mehr an elektronischer Barrierefreiheit liegen könnte und verwies in diesem Zusammenhang auf die Elektronische-Rechtsverkehr-Verordnung (ERVV). Eine Standardisierung sei ihr zufolge vor allem auch im Wege der Reform der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) politisch zu diskutieren.

4 Diskussionsgruppe: Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz im Betrieb

Zu Beginn der Diskussionsrunde stellte die Moderatorin **Antonia Seeland**, wissenschaftliche Referentin am HSI, die Ergebnisse der Evaluation vor (zum Impulsvortrag).

Mit der Moderatorin und den Teilnehmenden diskutierten auf dem Podium:

- **Dr. Alexander von Boehmer**, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Schwerbehindertenvertretungen des Bundes (zum Thesenpapier)
- **Walter Wendt**, Konzern- und Gesamtschwerbehindertenvertretung Mercedes Benz AG
- kurzfristig verhindert waren
 - **Dr. Cathleen Rabe-Rosendahl**, Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. (zum Thesenpapier) sowie
 - **Gabriele Rifaat**, Gesamt- und Konzernschwerbehindertenvertretung Atos Information Technology GmbH (zum Thesenpapier).

4.1 Kompetenzen und Sensibilisierung fördern

Aus behördeninterner Perspektive wurden durch Dr. Alexander von Boehmer vier entscheidende Bereiche identifiziert, um die Barrierefreiheit für dort Beschäftigte weiter voranzutreiben. Einen Schwerpunkt bilde der Ausbau von **Kompetenzen und die Sensibilisierung der Beschäftigten**. Im Evaluationsbericht sind dafür konkrete Ansatzpunkte genannt: Einführung dauerhafter Berichtspflichten zum Stand der baulichen Barrierefreiheit (§ 8 Abs. 3 BGG) und Einrichtung von Koordinierungs- und Kompetenzstellen. Nach Einschätzung aus der Praxis sei beides zu begrüßen. Die Berichterstattung zur baulichen und digitalen (§ 12c BGG) Barrierefreiheit wird als bedeutendes Instrument gesehen. Es führe nämlich in der Praxis dazu, dass die Akteur*innen in den Behörden Barrierefreiheit und deren Weiterentwicklung thematisieren müssen. Damit diene es als Standortbestimmung. Bei der Einrichtung der Koordinierungs- und Kompetenzstellen werde entscheidend sein, welche Befugnisse diese Stellen intern z.B. im Rahmen einer Fachaufsicht haben. Dies seien wichtige und noch zu klärende Fragen, um die praktische Wirksamkeit sicherzustellen.

4.2 Verpflichtung privater Arbeitgeber

Während Bundesbehörden unmittelbar durch das BGG zur Barrierefreiheit verpflichtet werden, wiesen Walter Wendt, andere anwesende SBV- wie auch Gewerkschaftsvertreter*innen darauf hin, dass entsprechende Regelungen für private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber fehlen. Verpflichtungen für diese ergeben sich insbesondere aus dem Arbeitsschutzrecht (§ 5 ArbSchG, § 3a Abs. 2 ArbStättV, ASR V3a.2) sowie aus § 164 Abs. 4 Nr. 4 SGB IX (s. Thesenpapier Dr. Cathleen Rabe-Rosendahl). Kritisiert wurde, dass die Gestaltungspflicht nach § 3a Abs. 2 ArbStättV aber erst greift, wenn ein Mensch mit Behinderung beschäftigt wird. In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde betont, dass diese unzureichende Verpflichtung und fehlende zeitliche Vorgaben für die Herstellung von Barrierefreiheit zu problematischen Parallelstrukturen und somit unterschiedlichen Voraussetzungen der Arbeit der SBVen führe.

Zudem sei die Wirtschaftlichkeit privater Unternehmen häufig (mit-) entscheidend und Investitionen in die Barrierefreiheit würden auch auf Grund zusätzlicher Belastungen abgelehnt. Konsequenzen drohen Arbeitgebern nicht. Damit gehe es für die SBV oft darum, Arbeitgebern die grundlegende Bedeutung von Barrierefreiheit aufzuzeigen und Gleichstellung als Aufgabe im Unternehmen zu verankern. Als Ergebnis steht die Forderung nach verbindlicheren Vorschriften für private Unternehmen.

4.3 Bedeutung, Arbeit und Ressourcen der SBV

Ein Schwerpunkt der Diskussionsgruppe lag auf der Rolle der SBV. Die Evaluationsergebnisse zeigen die Bedeutung und auch die Referierenden unterstrichen, dass die SBV „**Motor der Inklusion**“ im Betrieb seien. Betont wurde durch Herrn von Boehmer aber ebenfalls die Rollenabgrenzung: Die Aufgaben der SBV seien u.a. Interessenvertretung, Beratung und Eingliederungsförderung (§ 178 Abs. 1 SGB IX). Die Zuständigkeit für die Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen liege hingegen bei der Verwaltung bzw. den Arbeitgebern.

Eine **Freistellung** für Vertrauenspersonen ist derzeit ab 100 schwerbehinderten Beschäftigten vorgesehen (§ 179 Abs. 4 SGB IX). Aus der Praxis der SBV wurde die Bedeutung der Freistellungen für eine kontinuierliche Arbeit und Verbesserungen hervorgehoben. Man kritisierte zugleich, dass kleinere und mittelständische Unternehmen derzeit quasi ausgeschlossen bleiben. Gleichfalls müsse auch in Unternehmen dieser Größenordnung stetig an diesem Querschnittsthema gearbeitet werden. Als entscheidende Schritte zur Stärkung der SBV wurden eine deutliche Herabsetzung der Freistellungsgrenze und eine stundenweise Freistellung gefordert. Dies gehe zugleich mit positiven Effekten für Unternehmen und Dienststellen einher: Die neu

gewonnen Ressourcen der SBV würden eine intensivere Arbeit und Beratung der Betroffenen und der Arbeitgebern ermöglichen.

Herr von Boehmer unterstrich als essenzielles Instrument, das den SBVen zur Verfügung stehe, die **Inklusionsvereinbarungen** (§ 166 SGB IX). Damit können wichtige und passgenaue Impulse für verschiedenste Themenbereiche gesetzt werden. Er ermutigte, Inklusionsvereinbarungen noch stärker zu nutzen.

4.4 Unterstützung und Zusammenarbeit auf allen Ebenen

Auf die Frage, wie es gelingen könne, dass Barrierefreiheit als grundsätzliches Thema von Beginn an mitgedacht werde, betonten alle Seiten, dass das Thema stärker in das Bewusstsein zu rücken sei. Es müsse deutlicher werden, dass Barrierefreiheit kein Nischenthema sei, das erst im Lauf eines Prozesses einzubeziehen ist.

Die Podiumsgäste kamen zu dem Ergebnis, dass dafür das Thema auf **allen Organisationsebenen** im Unternehmen bzw. den Behörden verankert und bearbeitet werden müsse. Von besonderer Bedeutung seien dabei die verschiedenen Führungsebenen. Diese Unterstützung „von oben“ gebe entscheidenden Rückenwind. Doch auch im Querschnitt sei anzusetzen, indem z.B. bestehende Dienstanweisungen und Vereinbarungen systematisch überprüft werden. Hilfreich bei der Etablierung sei, so Herr von Boehmer, den Nutzen für alle und die allgemeine Steigerung der Lebens- und Arbeitsqualität durch Barrierefreiheit herauszustellen (z.B. strukturierte Website mit kontrastreicher Farbgebung). Zur erfolgreichen Bearbeitung des Themas sei außerdem der **Einbezug der Betroffenen** und die fortwährende Einbindung dieses Feedbacks in den Bearbeitungsprozess zentral.

Die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben ist gesetzliche Aufgabe vieler Akteure und Gremien (z.B. Betriebs- bzw. Personalrat gem. § 80 Abs. 1 Nr. 4 BetrVG, § 62 Nr. 4 BPersVG, § 176 SGB IX; Arbeitgeber gem. §§ 154 ff., § 164 SGB IX; Inklusionsbeauftragte*r gem. § 181 SGB IX; einheitliche Ansprechstellen gem. § 185a SGB IX). Ihre enge **Zusammenarbeit** ist in § 182 SGB IX vorgeschrieben und wurde wiederholt als sehr bedeutend hervorgehoben. Besonders wichtiger Partner für die SBV sei der Betriebs- bzw. Personalrat, was auch die Evaluation bestätige (zur Zusammenarbeit u.a. § 178 Abs. 4, 5, 8 SGB IX, § 32 BetrVG, § 37 BPersVG). Über Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Betriebs- bzw. Personalrates können Ansprüche schwerbehinderter Beschäftigter z.B. im Arbeits- und Gesundheitsschutz (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG, § 80 Abs. 1 Nr. 13, 16 BPersVG) durchgesetzt werden. Die SBV verfügt über solche echten Mitbestimmungsrechte hingegen nicht. Gleichzeitig sei laut Walter Wendt der Austausch und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Unternehmen wichtig. Herausforderungen seien zuvorderst auf dieser Ebene zu bearbeiten. Der Rechtsweg könne nur letztes Mittel sein.

4.5 Fachkräfte und Auszubildende gewinnen

Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sei (in der Privatwirtschaft) lange kaum ein Thema gewesen, das bewusst als Chance oder Wettbewerbsvorteil gesehen und dem Anstrengung entgegengebracht wurde. Die Erfüllung der Beschäftigungsquote (§ 154 SGB IX) stand im Fokus, so Wendt. Der Arbeits- und Fachkräftemangel führe jedoch zum Umdenken. Das unterstreiche die Notwendigkeit, Arbeitsplätze und -mittel im Sinne eines universellen Designs für alle Menschen und von Beginn an nutzbar zu gestalten und bei allen Entscheidungen die Barrierefreiheit mitzudenken. Versäumnisse dabei könnten nachhaltig negative Auswirkungen haben, Beschäftigungsmöglichkeiten für Betroffene blockieren und der Potenzialentfaltung entgegenstehen. Das betreffe z.B. Software für E-Akten, denn an diese Arbeitsmittel sei eine Behörde nach Einführung jahrelang gebunden. Zentrale Aufgabe der Interessenvertretungen sei es, sich weiter aktiv für eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten einzusetzen und die Pflichten der Arbeitgebenden zu überwachen.

Berichtet wird zudem vom Bestreben der SBV, Auszubildende mit Behinderung zu gewinnen. Die Mercedes Benz AG setze sich z.B. das Ziel, jährlich eine bestimmte Anzahl an Ausbildungsplätzen mit Menschen mit Behinderung zu besetzen. Dieses Ziel wurde 2023 deutlich verpasst. Man merke den Azubi-Mangel. Doch wie kann man diese gewinnen? Wichtig sei, als SBV aktiv zu sein und direkt mit den potenziell Interessierten Kontakt aufzunehmen, indem man z.B. an Schulen und Werkstätten herantrete.

4.6 Schwerpunktthema Digitalisierung

Digitale Barrierefreiheit wurde in der Diskussionsgruppe als das zentrale Thema der nächsten Jahre identifiziert, um Teilhabe im Arbeitsleben zu sichern. Damit dies gelingt, seien jedoch entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Die 2018 erfolgte Einführung der Regelungen zur barrierefreien IT (§§ 12a ff. BGG) habe eine wichtige Basis geschaffen. Das BGG und die BITV 2.0 enthalten detaillierte Vorgaben, die auch für den privaten Bereich Ansatzpunkte boten.

Die digitale Barrierefreiheit werde derzeit zu häufig nur punktuell bearbeitet und mitgedacht. Verglichen mit baulichen Barrieren seien digitale weniger offensichtlich wahrnehmbar. Als Schlussfolgerung wurde festgehalten, dass deshalb zum einen Kenntnisse über digitale Barrierefreiheit in den Unternehmen und Behörden auszubauen sind. Zum anderen müsse Teilhabe in der digitalisierten Welt als Dauerthema etabliert und zur Diskussion gestellt werden. Sowohl aus Sicht der betrieblichen als auch der behördlichen Praxis wurde hervorgehoben, dass dabei die Mitarbeit der SBV zentral sei, um den Betrieb inklusiv und fit für die digitale Zukunft aufzustellen.

Mit der Einführung der Vorschriften zur barrierefreien IT in das BGG besteht für die Bundesbehörden auch die Pflicht, elektronisch unterstützte Verwaltungsabläufe und die digitale Arbeitsumgebung barrierefrei zu gestalten. Ein Teilnehmer zeigte als eine Baustelle dabei die unterschiedlichen Anwendungsprogramme in den Behörden auf. Bisher mangle es an Bestrebungen und Regeln zur Vereinheitlichung. Aus der Praxis der Bundesbehörden berichtete Alexander von Boehmer über den dazu laufenden Prozess: Zentral sei die Festlegung von Meilensteinen. Es wurde ein Standardvorgehen zu den verschiedenen Arbeitsschritten (u.a. Leistungserstellung, Einkauf, Entwicklung, Begleitung der Entwicklung) entwickelt. Dieses umfasse auch eine Erhebung zu den verwendeten Technologien, Prüfungen und den Einbezug von Betroffenen. Es müsse aber weiter daran gearbeitet werden, diese Prozesse mehr in die Fläche zu tragen. An dieser Stelle sei die Forderung nach dauerhaften Berichtspflichten in Gesetzen zu wiederholen.

Als Ergebnis der Debatte sind aber nicht nur die genannten Herausforderungen für Gesetzgeber, SBV, Arbeitgeber und andere Akteur*innen, festzuhalten, sondern auch das sich ergebende Möglichkeitsfenster. Digitalisierung könne der Prozessvereinfachung dienen. Digitalisierungsthemen seien also immer mit der Frage zu verbinden, wie eine Verbesserung des Bisherigen erzielt werden könne. Dabei sei auch das Argument der Barrierefreiheit hilfreich, um zu überlegen, wie es einfacher geht. Gleichzeitig könne die Digitalisierung auch die Inklusion fördern.

5 Diskussionsgruppe: Barrierefreiheit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen

Die Diskussionsrunde über die Barrierefreiheit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen wurde von **Konstanze Rothe**, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Universität Kassel und Mitarbeiterin des rechtswissenschaftlichen Evaluationsteams, geleitet (zum Impulsvortrag).

Mit der Moderatorin diskutierten auf dem Podium:

- **Uwe Boysen**, Deutscher Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e. V. (zum Thesenpapier),
- **Moritz Ernst**, Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e. V.,
- **Prof. Dr. Peter Rott**, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg (zum Impulsvortrag) sowie
- **Daniel Scherr**, Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

5.1 Impulse

In dem Eingangsstatement stellte **Konstanze Rothe** die Bedeutung des BGG als Querschnittsgesetz und Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts dar und verwies dabei auf die besondere Bedeutung der Definitionen, die sich im BGG finden und auch darüber hinaus Geltung erlangen. Gleichzeitig betreffe das BGG des Bundes zunächst nur den gesetzlich beschränkten Anwendungskreis. Weiterhin werde das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bislang noch sehr wenig in Verbindung mit dem BGG gebracht. Für die Schnittstelle zum Zivilrecht und die Frage des barrierefreien Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen verwies Konstanze Rothe auf das selten genutzte Instrument der Zielvereinbarung sowie die Möglichkeit der Verbände, nach einem enumerativ abschließenden Katalog Verbandsklage erheben zu können.

Peter Rott stellte in seinem Input die Verknüpfung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Normen dar und benannte hierzu auch explizit das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG), welches sich primär an Unternehmen richtet. Das Gesetz verfolge primär das Ziel, Produkte grenzüberschreitend zu vertreiben. Zudem benannte er Stellen im Gesetz, in denen Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Normen auch Konsequenzen im zivilrechtlichen Bereich erlangen können, beispielsweise durch Mängelrecht im Kaufrecht. Darüber hinaus stellte Peter Rott dar, inwieweit das BFSG als Verbraucherschutzgesetz einzuordnen ist und welche Auswirkung diese Einordnung auf den möglichen Rechtsschutz haben könnte.

Uwe Boysen konzentrierte sich in seinen Ausführungen auf die Marktüberwachung, die auch Gegenstand des BFSG ist und zeigte auf, dass an vielen Stellen Nachbesserungsbedarfe zu sehen seien. Dabei ging er zunächst auf Beispiele ein, die von dem Regelungsgehalt des Gesetzes zur Stärkung der Barrierefreiheit nicht erfasst sind und benannte u. a. Ausnahmen, die derzeit für Stadt-, Vorort- und regionale Verkehrsverbände gelten. Auch kritisierte er die zum Teil erheblich langen Übergangsfristen. Gleichzeitig müssten auch angemessene Vorkehrungen Regelungsgegenstand werden und weitere Akteure der Privatwirtschaft miteinbezogen werden, z. B. die Hersteller von Haushaltsgeräten und Unterhaltungselektronik. Schwierigkeiten bei der Umsetzung benannte Uwe Boysen zudem in dem tatsächlichen Vollzug der Regelungen und der Marktüberwachung, da bei 16 verschiedenen Landesbehörden zu befürchten sei, dass auch ein unterschiedliches Verständnis von Barrierefreiheit angewandt werde.

Daniel Scherr nahm das AGG in den Blick, welches Menschen mit Behinderungen im privaten Bereich schützen soll. Er betonte, dass die aktuelle Regierungskoalition eine Verpflichtung im Koalitionsvertrag aufgenommen habe, alle drei benannten Gesetze zu überarbeiten, dies bislang aber noch nicht geschehen sei. Zudem betonte Daniel Scherr die Forderung nach der gesetzlichen Verankerung eines Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen für Private im AGG, da dann

auch die Möglichkeit für Betroffene bestehe, Schadensersatz und Entschädigung einzuklagen. Dabei wurde die Verzahnung von BGG und AGG als die wichtigste Kernforderung benannt, gleichzeitig müsse auch die Beschränkung auf Massengeschäfte gestrichen und mehr Transparenz in das Versicherungsgeschäft hinsichtlich der Auskünfte über Risikokalkulationen gebracht werden.

Moritz Ernst knüpfte an den Reformbedarf der Gesetze an und verlieh der Forderung nach Barrierefreiheit im privaten und öffentlichen Bereich gleichermaßen Nachdruck. Dabei benannte er als vordersten Weg die Normierung von DIN-Normen im Baubereich. Auch wenn angemessene Vorkehrungen notwendig seien, so würden sie eine Hilfskonstruktion darstellen, sodass vor allem der Bereich der einheitlichen Normierungen zu stärken wäre.

5.2 Diskussion

5.2.1 Barrierefreiheit im digitalen Raum

Im Rahmen der Diskussion wurde verstärkt das Thema des Online-Handels aufgegriffen. E-Shopping sei auch Gegenstand des BFSG. Im Zusammenhang wurde auch erneut auf die zum Teil sehr langen Übergangsfristen Bezug genommen. Mit Online-Handel gingen zudem häufig auch Fragen der Inanspruchnahme für Regress einher.

Konkret aus der Praxis der SBV wurde eingebracht, dass nach wie vor häufig keine Vorstellung davon bestehe, was Barrierefreiheit konkret bedeute. Diese Frage werde insbesondere im Hinblick auf barrierefreie IT häufig gestellt. Benannt wurden hierzu in der Diskussion die gesetzlichen Regeln der BITV 2.0 sowie der Standard DIN EN 301 549, gleichzeitig zeige der Bericht aus der Praxis auch den nach wie vor noch bestehenden Schulungsbedarf auf. In diesem Zusammenhang wurden auch die sich weiterentwickelnden Verpflichtungen beim Betreiben von Webseiten benannt.

5.2.2 Strukturelle Vergleichbarkeit zum Produktsicherheitsrecht

Dass die Durchsetzung des BFSG auch mit dem Wettbewerbsrecht verknüpft sein könnte, wurde durch einen Vergleich zum Produktsicherheitsrecht (ProdSG) deutlich. Dort bestehen z. B. Möglichkeiten, Mitbewerber zu verklagen, wenn diese ihr Produkt nicht mit einer CE-Kennzeichnung versehen. Auch die Strukturen der Marktüberwachungsbehörden stammen aus dem Recht der Produktsicherheit. Dort bestünden ebenfalls Koordinierungs- bzw. Ressourcenknappheiten aufgrund der Kompetenzverteilung auf 16 Bundesländer. Dazu wurde auch auf die Evaluation des ProdSG hingewiesen, bei dem die Umsetzung aufgrund der föderalen Zersplitterung – ähnlich zum BGG – ebenfalls erheblich erschwert sei.

5.2.3 Verbandsklagerecht als wichtiges Instrument

Hinsichtlich des Verbraucherschutzes und der Möglichkeiten der Verbandsklage wurde mehrfach auf die Ressourcenknappheit bei den Verbänden hingewiesen, solche Verfahren anzustoßen und zu führen. Gleichzeitig werde wahrgenommen, dass die Verbandsstrukturen für Verbraucher*innen nicht mit denen der Verbände, die sich für Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen, gut vernetzt seien und das hierfür ein gemeinsames Vorgehen zielführend erscheine. Die Verbandsklage sei, trotz der Tatsache, dass sie nicht häufig genutzt werde, ein wichtiges Instrument, um eine breitere Wirkung zu erzielen, als es mit der Durchführung eines Schlichtungsverfahrens möglich wäre.

6 Diskussionsgruppe: Inklusion im Gesundheitswesen

Im Forum „Inklusion im Gesundheitswesen“ wurde über die Barrierefreiheit im Gesundheitswesen und mögliche Lösungsansätze zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation diskutiert. Die Diskussionsgruppe wurde von **Christina Janßen**, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung der Universität Kassel, geleitet (zum Impulsvortrag).

Mit der Moderatorin diskutierten auf dem Podium:

- **Prof. Dr. Ingo Heberlein**, langjähriger Patientenvertreter im Gemeinsamen Bundesausschuss für den Sozialverband Deutschland (SoVD) e.V. (zum Impulsvortrag)
- **Dr. Matthias Schmidt-Ohlemann**, Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation (DVfR) e.V. (zum Impulsvortrag) sowie
- **Gerd Kukla**, kommissarischer Leiter der Abteilung Gesundheit des GKV-Spitzenverbands und in dieser Abteilung auch Leiter des Referats Leistungsrecht, Rehabilitation und Selbsthilfe.

6.1 Impulse

Zunächst fasste **Christina Janßen** in ihrem Impulsvortrag die wesentlichen Ergebnisse der BGG-Evaluation hinsichtlich der Barrierefreiheit im Gesundheitswesen zusammen. Hierbei gab sie zunächst einen kurzen Überblick über die Rechtsgrundlagen, die den barrierefreien Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Gesundheitsversorgung regeln. Empirische Forschung zur Barrierefreiheit in der Gesundheitsversorgung gebe es insgesamt noch zu wenig. Die BGG-Evaluation sowie weitere existierende Forschungsarbeiten zeigten aber Handlungsbedarfe auf. In der BGG-Evaluation hätten beispielsweise rund 70 % der befragten Menschen mit Behinderungen angegeben,

erheblichen Änderungsbedarf in Bezug auf die Barrierefreiheit der Gesundheitsversorgung zu sehen.

Ingo Heberlein hob in seinem Impulsvortrag hervor, dass die gesetzliche Krankenversicherung vom Sachleistungsprinzip beherrscht werde, was zu einem hochkomplexen und gerade für Patient*innen nur schwer überschaubaren System führe. Leistungsansprüche richteten sich gegen die Krankenkassen als Leistungsträger, während die Leistungserbringenden wie z.B. Arztpraxen den Anspruch erfüllen müssen. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) habe die Aufgabe, durch den Erlass von Richtlinien die gesetzlichen Grundlagen zu konkretisieren und damit die Inhalte der Gesundheitsleistungen näher zu beschreiben. Hierbei fehle es noch an einer generellen, systematischen Betrachtung der Belange von Menschen mit Behinderungen. Als Positivbeispiel führte er die Regelungen zur Qualitätsberichterstattung der Krankenhäuser an, welche auch Aspekte der Barrierefreiheit als verpflichtende Inhalte der Qualitätsberichte vorgebe.¹ Zum Abschluss warf Heberlein die Frage auf, weshalb nur das BMAS für die Evaluierung des Behindertengleichstellungsgesetzes zuständig und nicht auch das BMG an dem Prozess beteiligt sei.

Matthias Schmidt-Ohlemann beleuchtete das Thema Barrierefreiheit im Gesundheitswesen in seinem Impulsvortrag aus der Perspektive der Leistungserbringer. Neben der räumlichen Barrierefreiheit rücke im Gesundheitswesen immer mehr auch die Barrierefreiheit bei der Kommunikation, im Verhalten sowie bei der Prozessgestaltung in den Vordergrund. Nicht zu unterschätzende Barrieren stellten zudem Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen, Wissensdefizite und Ängste seitens des Personals der Leistungserbringer dar. Daher seien Schulungsangebote wichtig. Zudem müssten aber auch bei der Vergütung der Leistungen die durch die Behandlung von Menschen mit Behinderungen entstehenden Mehrbedarfe, die sich z.B. aus einem höheren Zeitaufwand ergeben, berücksichtigt werden. In dem Zusammenhang sehe er die Organe der Selbstverwaltung in der Pflicht, die unmittelbar an das BGG gebunden sind. Schmidt-Ohlemann merkte in seinem Vortrag auch an, dass für die Überwindung von Barrieren im Gesundheitswesen im Alltag oft kreative Lösungen gefunden werden können. Auch externe Leistungssysteme wie die Eingliederungshilfe spielten aus seiner Sicht eine tragende Rolle bei der Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen und könnten z.B. durch die Erbringung von Assistenzleistungen die Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen unterstützen.

Gerd Kukla hebt in seinem Impulsvortrag hervor, dass es im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung in den letzten Jahren erfreuliche Veränderungen hinsichtlich Inklusion und Barrierefreiheit gegeben habe. In allen Versorgungsbereichen würden diese Themen in der

¹ Regelungen des Gemeinsamen Bundesausschusses gem. § 136b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB V über Inhalt, Umfang und Datenformat eines strukturierten Qualitätsberichts für nach § 108 SGB V zugelassene Krankenhäuser (Regelungen zum Qualitätsbericht der Krankenhäuser, Qb-R) vom 16.05.2013 (BAnz AT 24.07.2013 B5), zuletzt geändert am 06.09.2023 (BAnz AT 28.09.2023, B2).

GKV bei der Gestaltung der Versorgung auf der Agenda stehen. Auch auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene habe es Verbesserungen gegeben. Beispielhaft spricht er die Verpflichtung an, bei der Zulassung neuer Leistungserbringenden Barrierefreiheitskriterien zu berücksichtigen (§ 103 Abs. 4 S. 5 Nr. 8 SGB V)² sowie die neuen Regelungen zur Krankenhausbegleitung (§ 44b SGB V und § 113 Abs. 6 SGB IX).

6.2 Diskussion

6.2.1 Vertragliche Regelungen im Verhältnis zu Schulung und Sensibilisierung

Nach Abschluss der Impulsvorträge warf die Moderatorin die Frage auf, ob Barrierefreiheit eher durch mehr vertragliche Regelungen oder vielmehr durch die Schulung und Sensibilisierung des Personals im Gesundheitswesen erreicht werden könne, wie es der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Abschließenden Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. Staatenbericht Deutschlands angeregt hat.³

Heberlein wollte sich diesbezüglich nicht festlegen. Aus seiner Sicht wäre es aber sehr wichtig, auch im Sinne einer Signalwirkung, wenn Barrierefreiheit ebenfalls in die Verträge zwischen den Krankenkassen(verbänden) und Leistungserbringern aufgenommen wird. Zudem sollten Barrierefreiheitskriterien in den Qualitätssicherungsregelungen gemäß §§ 136 ff. SGB V festgelegt werden. Schmidt-Ohlemann merkte an, dass nicht alles vertraglich geregelt werden könne, da bestimmte Barrieren, die z.B. durch Unerfahrenheit oder Ängste des medizinischen Personals entstehen, sich nur schwer vertraglich fassen lassen. Kukla betonte, dass es selbst bei Aspekten, die sich vertraglich regeln lassen, insbesondere finanzielle Grenzen zu beachten gebe. Die Verankerung von Qualitätsanforderungen hinsichtlich der Barrierefreiheit würde Kosten auslösen, die in Leistungsbereichen, in denen die Finanzierung von Investitionskosten nicht in Verantwortung von Bund und Ländern liegt, letztlich von der Versichertengemeinschaft getragen werden müssten.

² Gilt für Nachbesetzungsverfahren von Arztpraxen in Planungsbereichen, in denen Zulassungsbeschränkungen angeordnet sind. Der Zulassungsausschuss hat unter mehreren Bewerber*innen, die die ausgeschriebene Praxis als Nachfolger*in der bisherigen Vertragsärztin/des bisherigen Vertragsarztes fortführen wollen, den Nachfolger nach pflichtgemäßem Ermessen auszuwählen, wobei auch die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zur Versorgung zu berücksichtigen ist; eingeführt durch Art. 1 Nr. 44 des Gesetzes zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV- Versorgungsstärkungsgesetz – GKV-VSG) v. 16.05.2015, BGBl. I S. 1211.

³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany v. 03.10.2023, Rn. 57, lit. b, Rn. 58, lit. b.

6.2.2 Barrierefreier Zugang zu Arztpraxen

Im Plenum wurde mehrfach betont, dass es im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit im Gesundheitswesen noch Verbesserungsbedarfe gebe. So führte eine Person aus einer SBV an, dass eine mobilitätsbeeinträchtigte Mitarbeiterin aus ihrem Betrieb aufgrund der mangelnden räumlichen Barrierefreiheit der Arztpraxis keine Möglichkeit habe, eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung zu erhalten, wenn sie krank sei. Von einer Zuhörerin aus dem Plenum wurde zudem die Notwendigkeit von Schulung und Sensibilisierung des Gesundheitspersonals erneut hervorgehoben. Des Weiteren sollte der Staat die barrierefreie Gestaltung von Arztpraxen⁴ finanziell fördern. Inklusion sei schließlich auch im Gesundheitswesen nicht zum Nulltarif möglich. Weiterhin wurde angesprochen, dass nicht nur die physische Barrierefreiheit betrachtet werden dürfe, sondern, dass auch die Barrierefreiheit von Informationen und Kommunikation eine zentrale Rolle spiele.

6.2.3 Begleitung von Menschen mit Behinderungen zu Arztbesuchen

Von einer rechtlichen Betreuerin wurde das Problem angesprochen, dass Menschen mit Behinderungen, die in besonderen Wohnformen leben, oftmals eine Begleitung zur Arztpraxis benötigen, die Mitarbeitenden in der Wohnform aber in der Regel keine Zeit dafür hätten. Schmidt-Ohlemann merkte an, dass dies ein weit verbreitetes Problem sei. Jedoch handele es sich auch bei diesen Leistungen um Assistenzleistungen zur Sicherstellung der Wirksamkeit der ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen gemäß § 78 SGB IX, die grundsätzlich auch in besonderen Wohnformen zu erbringen ist.

6.2.4 Zusammenfassende Abschlussstatements

Zum Ende der Diskussionsrunde bat die Moderatorin die Experten auf dem Plenum um ein kurzes zusammenfassendes Abschlussstatement. **Kukla** betonte, dass offensichtlich auch im Gesundheitswesen physische Barrieren nicht mehr im Vordergrund stünden, sondern eher Barrieren im Umgang. **Schmidt-Ohlemann** hob hervor, dass der Abbau von Barrieren im Gesundheitswesen nur im Rahmen eines langwierigen Prozesses gelingen könne. Er regte zudem an, Kenntnisse der Bedarfe von Menschen mit Behinderungen als Qualitätsmerkmal festzuschreiben. **Heberlein** führte abschließend an, dass der G-BA auch verpflichtet sei, die Wirkungen seiner (Qualitäts-)Richtlinien regelmäßig zu überprüfen. Hierbei sollte auch Barrierefreiheit eine Rolle spielen.

⁴ Ein Praxisbeispiel für die barrierefreie Umgestaltung einer in einem Mietshaus gelegenen Arztpraxis findet sich unter: <https://fma.reha-recht.de/index.php?thread/1830-barrierefreiheit-in-medizinischen-praxen-eine-zu-bew%C3%A4ltigende-aufgabe/>.

7 Podiumsdiskussion: Perspektiven der Rechtsdurchsetzung

Im Anschluss an die Diskussionsgruppen zu den vier Schwerpunktthemen, wurde im Plenum das Gespräch über die Perspektiven der Rechtsdurchsetzung geführt. Moderiert wurde diese Runde von *Prof. Dr. Johanna Wenckebach*, wissenschaftliche Direktorin des Hugo Sinzheimer Instituts.

Es diskutierten:

- **Franziska Faludi**, Schlichtungsstelle BGG
- **Dr. Anna-Miria Fuerst**, Richterin am Oberverwaltungsgericht Niedersachsen
- **Prof. Dr. Steffen Luik**, Richter am Bundessozialgericht sowie
- **Evelyn Räder**, Abteilungsleiterin Arbeitsmarktpolitik beim DGB.

7.1 Aus der Perspektive einer Richterin am Oberverwaltungsgericht

Anna-Miria Fuerst betrachtete Rechtsdurchsetzung sowohl aus Sicht der verwaltungsgerichtlichen Rechtsanwendung als auch – nach ihrer Forschung zum US-amerikanischen Recht – rechtsvergleichend. Sie verwies darauf, dass das deutsche Rechtssystem stark versäult ist und Rechte von Menschen mit Behinderungen traditionell sowohl im Verfassungsrecht (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) als auch im Sozialrecht (SGB IX - Teilhaberecht) sowie im zivilrechtlich ausgestalteten Antidiskriminierungsrecht verankert sind. In den USA hingegen wird ein stärker übergreifender antidiskriminierungsrechtlicher Ansatz verfolgt. Mit dem Americans with Disabilities Act (ADA) wurde 1990 ein Gesetz erlassen, das Regelungen für viele Rechtsbereiche trifft.

Anna-Miria Fuerst bezog sich in ihren Ausführungen stark auf das Konzept der angemessenen Vorkehrungen, das der angelsächsischen Rechtssphäre entstammt und auch im EU- und deutschen Recht inzwischen relevant ist. Angemessene Vorkehrungen sind Einzelmaßnahmen, die Barrierefreiheit herstellen oder ersetzen sollen und eine zentrale Rolle im Gleichheitsrecht spielen. Deren Versagung ist z.B. nach der UN-BRK, Unionsrecht und mittlerweile auch nach dem BGG eine Benachteiligung. Damit sollte das Konzept angemessener Vorkehrungen als Teil des besonderen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) verstanden und in der Rechtsprechung und Auslegung angewendet werden. Problematisch sei jedoch, dass dieses Kernkonzept in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach wie vor zu wenig bekannt sei, da Antidiskriminierungsrecht in der gerichtlichen Praxis nach wie vor eher Randthema sei. Es verwundere deshalb nicht, dass das Konzept nahezu unbeachtet bei der Auslegung des besonderen Gleichheitssatzes des Grundgesetzes bleibt und kaum

Eingang in Entscheidungen finde, was auch auf das BGG zutreffe. Für Optimierungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit plädiere sie weiterhin für eine spezialgesetzliche Regelung angemessener Vorkehrungen.

7.2 Perspektive einer Schlichterin bei der Schlichtungsstelle des Bundes

Zu Beginn erläuterte **Franziska Faludi** die Grundzüge des Schlichtungsverfahrens nach dem Behindertengleichstellungsgesetz. Es gehe darum, den Zugang niedrigschwellig und barrierefrei zu gestalten, indem verschiedenste Möglichkeiten der Antragstellung und eine Unterstützung durch die Schlichtungsstelle angeboten werden. Mit Hilfe angemessener Vorkehrungen könne eine Begegnung der Beteiligten auf Augenhöhe erreicht werden. Auch der Schlichtungsprozess werde je nach Fall unterschiedlich gestaltet – schriftlich, mit Gesprächen oder auch mit Mediation.

Insgesamt beurteilte sie die Rechtsdurchsetzung auf dem Wege des Schlichtungsverfahrens als sehr erfolgreich, sowohl im Bereich der Träger öffentlicher Gewalt als auch im Bereich der Privatwirtschaft bezüglich der Regelungen über den Zutritt mit Assistenzhunden.

Verbesserungspotenzial sah die Schlichterin in der Bekanntheit des Verfahrens, was so auch im Evaluationsbericht herausgearbeitet wurde. Als Reaktion habe die Schlichtungsstelle bereits Kontakt zu allen EUTB-Stellen wie auch zu SBVen aufgenommen und über das Verfahren informiert. Wichtig sei, dass diese Informationen dort intern weitergetragen werden. Sie resümierte, dass bereits jetzt ein starker Anstieg der Anträge mit fast 50 % im Vergleich zu den Vorjahren zu verzeichnen sei.

Franziska Faludi zeigte aber auch die Grenzen des Verfahrens auf: strittige Sachverhalte, Anzweiflung medizinischer Gutachten oder fehlende Mitwirkung der gegnerischen Partei. Abhilfe schaffen dann Gerichtsverfahren.

7.3 Aus der Perspektive eines Richters am Bundessozialgericht

An diese Ausführungen anschließend bekräftigte **Steffen Luik** die Bedeutung des Schlichtungsverfahrens zur Herstellung des Rechtsfriedens im Einzelfall. Allerdings wies er auch darauf hin, dass die häufige Nutzung des Verfahrens sowohl (höchst-)richterliche Entscheidungen als auch Verbandsklagen zu verhindern vermag. Er verwies auf die Notwendigkeit solcher Verfahren, um grundlegende Rechtsfragen, die eine Vielzahl von Einzelfällen betreffen, klären zu können. Als weiteres Hemmnis für eine stärkere Nutzung des Verbandsklagerechts führte er die hohen und teilweise unbestimmten

Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 15 BGG an, die zu einem großen Prozessrisiko führen. In Anbetracht dessen könnten Verbände von einer Klageerhebung zurückschrecken, zumal der Prozess ressourcenintensiv sei. Steffen Luik kam zu dem Ergebnis, dass eine allgemeinere Formulierung bezüglich des Klagegegenstandes wichtig sei.

Kompliziertes Verfahrensrecht, so Luik im Weiteren, erschwere auch an anderen Stellen den Zugang zum Recht. Als Beispiel nannte er geteilte, unklare Zuständigkeiten, wie bei der mit dem BTHG eingeführten Möglichkeit des Antragsplittings (§§ 14, 15 SGB IX).

Das BGG sei in der Rechtsprechungspraxis wenig präsent. Um trotzdem Barrierefreiheit im Gerichtsverfahren gewährleisten zu können, seien die Prozessgrundsätze, insbesondere mündliche Verhandlung und das Recht auf Gehör entscheidend. Für die Arbeit als Richter*in identifizierte er eine große Lücke an (deutschsprachiger) wissenschaftlicher Aufarbeitung und Kommentarliteratur zum Recht von Menschen mit Behinderungen, insbesondere zur UN-BRK. Solche Werke seien jedoch als Quelle wichtig und boten Orientierung bei der Rechtsauslegung. Um darüber hinaus das grundsätzliche Bewusstsein und Rechtskenntnisse der Richter*innen zu fördern, seien Schulungen sinnvoll.

7.4 Aus der Perspektive des DGB

Auch **Evelyn Räder** konstatierte zu Beginn, dass Verfahren von Menschen mit Behinderungen zur Durchsetzung ihrer Rechte in der gewerkschaftlichen Arbeit nur Einzelfälle seien, obwohl von Seiten des DGB großes Interesse bestehe, die Situation insbesondere auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Im Anschluss machte sie auf die weiterhin schwierige Situation der Eingliederung in die Arbeitswelt aufmerksam. Der Arbeitsmarkt sei von einer Vielzahl an Barrieren und Diskriminierungen gekennzeichnet. Zugleich zeigte sie auf, dass diverse arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Teilhabeförderung bestehen und kam damit zu dem Schluss, dass diese immer wieder kritisch auf ihre Passgenauigkeit hin untersucht werden müssten. Zudem hieße Barrierefreiheit aus ihrer Sicht, dass die vorhandenen Regelungen auch tatsächlich von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden könnten. Sie verweist zudem auf die fehlenden Rechtsmittel, um gegen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen und verlieh den Ausführungen der anderen Referierenden zur Verbandsklage aus gewerkschaftlicher Perspektive Nachdruck.

Evelyn Räder nahm außerdem Gedanken und Forderungen aus der Diskussionsgruppe „Barrierefreiheit und Benachteiligungsschutz im Betrieb“ auf und betonte die Rolle der SBVen für eine inklusive und diskriminierungsfreie Arbeitswelt. Auf der einen Seite verfügen diese über eine hohe Expertise, die z.B. Kenntnisse der Lebenslagen der Betroffenen, sozial- und arbeitsrechtliches oder auch

Handlungswissen umfasse. Im Widerspruch dazu seien SBVen nach dem SGB IX mit schwachen Rechten ausgestattet. Hier sollte angesetzt werden, indem die SBVen weiterführende Informations- und Beteiligungsrechte erhalten und Sanktionsmöglichkeiten beim Unterlassen der Beteiligung ausgeweitet werden. Zu ihrer Stärkung sei außerdem die Aufwertung der Freistellungen wichtig.

In Bezug auf die Unternehmen stellte Evelyn Räder fest, dass bisher zu wenig über Beschäftigungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen nachgedacht wurde. Die passive Haltung müsse sich in Aktivitäten und konkrete Maßnahmen umwandeln, damit Barrierefreiheit und faktische Gleichheit hergestellt werden und das Unternehmen als möglicher Arbeitgebende in Betracht komme. Es bestehe viel Luft nach oben.

7.5 Beiträge aus dem Plenum

Auch die Teilnehmenden beteiligten sich rege an der Diskussion über die Rechtsdurchsetzung. Eine Vertrauensperson aus einer Behörde knüpfte an die Ausführungen von Evelyn Räder zur Wirkung vorhandener arbeitsmarktpolitischer Instrumente an: Die Umsetzung scheitere oft an fehlendem Personal, da Mitarbeitende beispielsweise durch Krankheit häufig ausfallen. Wichtig sei also, mehr Personal einstellen zu können. Zudem sollten Bewerbungsverfahren beschleunigt werden.

Eine weitere Person aus einer SBV hob hervor, dass eine frühzeitige Beteiligung der SBVen und Beteiligungsrechte bei allen personellen Maßnahmen, nicht erst im Fall einer Kündigung, ein wichtiger Reformschritt wäre. So könne man auf Probleme frühzeitig reagieren und an einer guten Lösung mit den Arbeitgebern arbeiten.

Ein weiterer Diskussionspunkt bezog sich auf die Bindungswirkung ober- und höchstgerichtlicher Entscheidungen und deren Nichtbeachtung durch Behörden oder erstinstanzliche Gerichte. So werde die Rechtsdurchsetzung für Betroffene zu einem noch steinigern Weg. Von besonderer Bedeutung seien dann Revisionsverfahren. Als dahinterstehendes Problem wird thematisiert, dass die universellen Menschenrechte, wie sie in der UN-BRK ausformuliert sind, noch nicht überall im Verständnis der Rechtsanwendenden angekommen scheinen. Schulungen wären deshalb wichtig.

8 Podiumsdiskussion: Perspektiven der Rechtsentwicklung

Die Diskussionsrunde über die Perspektiven der Rechtsentwicklung wurde von Herrn **Prof. Dr. Felix Welti**, Professor der Universität in Kassel und Leiter des rechtswissenschaftlichen Evaluationsteams, geleitet.

Mit dem Moderator diskutierten auf dem Podium:

- **Verena Bentele**, Präsidentin Sozialverband VdK e. V.,
- **Jürgen Dusel**, Beauftragter der Bundesregierung für Menschen mit Behinderungen,
- **Rika Esser**, Beauftragte der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen sowie
- **Dr. Annette Tabbara**, Leiterin der Abteilung Teilhabe, Belange von Menschen mit Behinderungen, Soziale Entschädigung, Sozialhilfe im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

8.1 Erste Konsequenzen aus der Evaluation und der Diskussion

Annette Tabbara stellte eingangs fest, dass zunächst positiv konstatiert werden könne, dass sich das Verständnis von Behinderung in den Verwaltungen verbessert habe und das mehr auf ein Zusammenspiel mit Umweltfaktoren abgestellt werde. Wichtig sei auch, dass sich die Partizipation der Verbände verbessert habe und dass das Gesetz des Bundes durchaus Signalwirkung für die BGG der Länder habe. Gleichzeitig wies Annette Tabbara auch auf die weiterhin noch bestehenden Barrieren hin, die auch bei der letzten Staatenprüfung zur UN-BRK deutlich wurden. Besonders wichtig sei bei einer Novellierung des BGG zunächst die Anpassung des Behinderungsbegriffs des BGG an den Wortlaut der UN-BRK. Hinsichtlich der Barrierefreiheit der Bestandsbauten des Bundes wäre eine Verpflichtung bis 2035 denkbar. Auch das Amt des oder der Beauftragten der Bundesregierung sollte dahingehend weiter gestärkt werden, dass eine frühzeitige Beteiligung sichergestellt werde. Das Benachteiligungsverbot des BGG sollte auch auf privaten Anbieter von Waren und Dienstleistungen ausgedehnt werden. Und die die Rechtsdurchsetzung bei Verstoß gegen dieses Benachteiligungsverbot durch eine Möglichkeit der Klage auf Unterlassung, Beseitigung und Schadensersatz sowohl für einzeln betroffene Menschen als auch für Verbände ergänzt werden.

8.2 Aus der Perspektive des Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen

Jürgen Dusel führte daran anknüpfend aus, dass eine stärkere Verpflichtung der privaten Anbieter von Produkten und Dienstleistungen

zur Barrierefreiheit im Rahmen des BGG wünschenswert wäre. Als positives Beispiel verwies er hierzu auf die bereits im BGG aufgenommenen Regelungen zu Assistenzhunden. Gleichzeitig betonte Jürgen Dusel die hohe Bedeutung, welche die Träger der öffentlichen Gewalt einnehmen, wenn die Aufwendungen und Fördermittel ausreichen. Im Land Brandenburg konnte er einen positiven Schub beim Abbau von Barrieren und die Reduzierung von Diskriminierung beobachten, als eine entsprechende Regelung zur Förderung der Ziele des Gesetzes bei Zuwendungen und Geldleistungen aufgenommen wurde. Zudem werde von ihm auch ein Nachholbedarf beim verbindlichen Einsatz von Leichter Sprache und Gebärdensprache gesehen. Für das Amt des oder der Behindertenbeauftragten selbst sei es aus seiner Sicht wichtig, dieses mit Berücksichtigungsrechten zu stärken und somit den Themen zu einer höheren Verbindlichkeit zu verhelfen.

8.3 Aus der Perspektive einer Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen

Am Beispiel des Landes Hessen erläuterte **Rika Esser**, neben den Bereichen barrierefreier ÖPNV und Bauen, auch die Einbeziehung der kommunalen Gebietskörperschaften in den Geltungsbereich des HessBGG. Während das Land verpflichtet ist, aktiv auf das Erreichen der Gesetzesziele hinzuwirken, haben die kommunalen Gebietskörperschaften diese nur zu beachten. Daraus ergeben sich Rechtsunsicherheiten und Durchsetzungsschwierigkeiten.

Im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs bestehe noch großer Nachholbedarf, obwohl hier die Zielsetzung des Gesetzgebers die vollständige Barrierefreiheit bis Anfang des Jahres 2023 gewesen sei. Nahverkehrspläne würden hier einen wichtigen Ansatzpunkt bilden, um die Barrierefreiheitskonzepte regelmäßig nachkontrollieren zu können. Weitere wichtige Faktoren seien die große Vielzahl an Ausnahmemöglichkeiten sowie die bislang gängige Ausschreibungspraxis. Weiterhin führte sie aus, dass im Bereich Bauen und Wohnen das Bauordnungsrecht konsequenter zu nutzen sei, um mehr barrierefreien Wohnraum zu schaffen. In Hessen sei mit der letzten Novellierung u. a. die Verpflichtung weggefallen, auch ausgewiesene rollstuhlgerechte Wohnungen zu bauen, zudem könne bei sog. unverhältnismäßigem Mehraufwand auf Barrierefreiheit verzichtet werden. Gleichzeitig bestehe die Verpflichtung, Barrierefreiheitskonzepte bei einem Neubau vorzulegen. In den letzten vier Jahren sei ihr jedoch kein Fall bekannt geworden, bei dem ein Bauvorhaben hierdurch z. B. nicht genehmigungsfähig gewesen sei. Den Vorschlag, die SBV bei der Einhaltung des Behindertengleichstellungsrechts und der Barrierefreiheit einzu beziehen und eine entsprechende gesetzliche Verankerung hierzu befürworte sie als eine wichtige Maßnahme für den Bereich des Arbeitslebens.

Insgesamt habe eine Reform des BGG auch wichtige Signalwirkung für die Länder.

8.4 Aus der Perspektive des Sozialverband VdK

Verena Bentele zeigte auf, dass nach der letzten Evaluation des BGG im Jahr 2016 Fortschritte erzielt werden konnten und benannte als einen solchen u. a. die Schlichtungsstelle. Dadurch werde deutlich, dass ein solches Instrument sehr wirksam sein könne, um Rechte durchzusetzen, Missstände und gleichzeitig konstruktive Wege zur Herstellung von Barrierefreiheit aufzuzeigen. Dennoch sei es auch wichtig, dass Teilhabe und Inklusion als Querschnittsthema noch bewusster werde und sich auch andere Ministerien dem Thema annehmen würden. Sinnvoll wäre es aus ihrer Sicht, die Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit auch im AGG zu verankern. Hinsichtlich des Instruments der Verbandsklage berichtete Verena Bentele von einem Sachverhalt, bei dem der VdK diese angestrengt habe. Auch wenn mit dieser erfolgreich festgestellt wurde, dass der in Rede stehende Bahnhof nicht barrierefrei sei, so kostete die Anstrengung des Verfahrens viele Ressourcen und eine direkte Verpflichtung und entsprechende Änderung folgten nicht direkt auf das Urteil. Zudem wies Verena Bentele darauf hin, dass die Verbandsklage eine Verpflichtungsklage sein müsse. Des Weiteren unterstrich sie die Notwendigkeit von Gerichtskostenfreiheit und einer Deckelung des Streitwerts, um Verfahren für die Verbände überhaupt möglich zu machen.

8.5 Beiträge aus dem Plenum

Aus dem Plenum wurde gefordert, dass die Rolle und die Rechte der SBV gesetzlich gestärkt werden müssten. Damit einher gehe insbesondere, dass die SBV zukünftig nicht nur Stellungnahmen abgeben dürfe, sondern auch bestimmte Konsequenzen daraus erwachsen müssten.

Auch wenn die Bewusstseinsbildung weiterhin erforderlich bleibe, so sei es auch notwendig, dass sich nicht nur das BMAS der Barrierefreiheit widme. Angesprochen wurde u. a. direkt das BMJ, gleichzeitig müssten aber auch der Gesetzgeber bzw. Mitglieder des Bundestages Verantwortung für das Thema zeigen.

Gleichzeitig wurde auch aufgezeigt, dass nicht nur die Schadensersatzregelungen notwendig seien. Wichtig sei auch, die Möglichkeit, eine Entschädigung zu erhalten, wie dies bereits im AGG der Fall sei, zu gewährleisten. Exemplarisch wurde dazu ausgeführt, dass zwar der bezifferbare materielle Schaden eingeklagt werden könne, wenn z. B. der Bahnhof nicht erreichbar und daher alternativ ein Taxi genommen werden müsste. Der immaterielle Schaden, der Menschen mit Behinderungen zusätzlich oft treffe, könne jedoch in den meisten Fällen nicht entschädigt werden.

8.6 Abschlussrunde und Ausblick

Verena Bentele betonte, dass die Diskussion um mehr Barrierefreiheit losgelöst von der Befürchtung vor Überregulierung geführt werden müsse und dass es vieler kreativer Lösungen bedürfe. Beispielhaft nannte sie dazu die Durchführung von Wahlen und Wahlprogramme, die in Leichter Sprache verfasst würden. Weiterhin betonte sie, dass Barrierefreiheit und Teilhabe nicht nur als sozialpolitisches Thema verstanden werden dürfen. Die Frage nach der Ansiedlung des Amtes des oder der Behindertenbeauftragten unmittelbar beim Bundestag könnte diesen Bezug klarer setzen.

Rika Esser ging auf die Frage ein, wer als "Bremsen" und wer als "Förderer" in der Teilhabepolitik wahrgenommen werde. Dabei nehme das Justizministerium unabhängig von der jeweiligen politischen Führung erfahrungsgemäß eine Rolle als Bremsen ein. Die betroffenen Menschen selbst seien hingegen als Expert*innen in eigener Sache natürlich Förder*innen des Themas. Wichtige Signale können ihrer Ansicht nach aber auch gesendet werden, wenn z. B. eine Evaluation aus dem wirtschaftlichen Bereich herausgeführt werde oder sich das Deutsche Institut für Menschenrechte entsprechend positioniere. Zudem wies Rika Esser auf die vielfältigen Verbandsstrukturen hin und darauf, dass Verbände von verschiedensten Stellen ihre Förderung erhalten und daher auch durch das Zuwendungsrecht eingeschränkt werden.

Jürgen Dusel betrachtete in seinen Schlussworten noch einmal die Bereiche des Wohnens und der Gesundheit. Da diese Themen aber in anderen Bereichen angesiedelt seien, könnte auch das Amt des Behindertenbeauftragten von einer übergeordneten Anbindung beim Bundestag oder dem Bundeskanzleramt profitieren. Noch wichtiger sei jedoch die Frage nach den Kompetenzen, die mit dem Amt einhergehen. Gleichzeitig schätze Jürgen Dusel die Möglichkeiten einer Einflussnahme als geringer ein, wenn das Amt direkt beim Bundestag angesiedelt werde, da die Gesetzgebungsprozesse und die ersten Entwürfe von Gesetzen zumeist an anderen Stellen entwickelt würden.

Annette Tabbara griff die Überlegungen zur Aufwertung des Amtes des oder der Behindertenbeauftragten auf und stellte klar, dass ein einheitliches Stimmungsbild im Kabinett nicht sicher sei. Gleichzeitig betonte sie, dass entsprechende Dialogprozesse stattfinden. Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren soll Anfang nächsten Jahres auf den Weg gebracht werden.

9 Fazit und Ausblick

Bei der Tagung wurde erneut deutlich, wie vielfältig das Thema Barrierefreiheit ist und dass es sich z.B. nicht nur auf die physischen Barrieren reduzieren lässt. Gerade digitale Barrierefreiheit gewinnt in allen Bereichen des täglichen Lebens an Bedeutung. Zudem hat sich gezeigt, dass Barrierefreiheit auch in anderen Bereichen als der

Verwaltung, wie z.B. im Arbeitsleben, bei Gütern und Dienstleistungen sowie im Gesundheitswesen eine zentrale Rolle spielt. Barrierefreiheit ist damit ein Querschnittsthema. Insofern wäre es wichtig, neben dem BMAS auch die weiteren Ressorts im Sinne eines Mainstreamings auf die Bedeutung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Barrierefreiheit aufmerksam zu machen. Barrierefreiheit sollte bei allen Maßnahmen und Leistungen von Beginn an mitgedacht und muss auf allen Ebenen und insbesondere auf der Führungsebene verortet werden. Die Herstellung von Barrierefreiheit ist ein Prozess, in den Menschen mit Behinderungen einzubeziehen sind.

Wichtig ist die Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Förderung der Teilhabe und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Bei der Tagung wurde wiederholt hervorgehoben, dass die BGG-Reform in dem Zusammenhang den richtigen Weg aufgezeigt hat und Fortschritte gebracht hat. Zukünftig sollte es darum gehen, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiter voranzutreiben und dabei insbesondere auch das Zivilrecht in den Blick zu nehmen. Auch private Akteure wie Arbeitgeber, Anbieter von Gütern und Dienstleistungen sowie Leistungserbringer im Gesundheitswesen sollten stärker in die Pflicht genommen werden. Die bereits bestehenden Rechtsschutzmechanismen müssten zudem weiterentwickelt werden. Zudem sollten Maßnahmen zur Sensibilisierung und Schulung ausgebaut werden.

Die Tagung hat zudem die Hoffnung geweckt, dass auch die Politik nicht auf dem gegenwärtigen Punkt verharren möchte, sondern zeitnah konkrete Reformen des Behindertengleichstellungsrechts auf den Weg bringt.

Frankfurt/Main, Januar 2024

Impressum

Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
60329 Frankfurt/Main
hsi@boeckler.de
<https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/index.htm>

Kontakt

Antonia Seeland, LL.M.
Wiss. Referentin für Arbeits- und Sozialrecht
antonia-seeland@boeckler.de