

Evaluation und Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)

im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Hans-Böckler-Forum für Arbeits- und Sozialrecht

Forum 4 Sozialrecht und Gute Arbeit: Zugänglichkeit und Tarifbindung, 22.02.2024

Dr. Dietrich Engels und Team
ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Prof. Dr. Felix Welti und Team
Universität Kassel

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Prof. Dr. Johanna Wenckebach und Team
Hugo-Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI)



Dr. Henry Puhe
SOKO Institut Sozialforschung und Kommunikation

GLIEDERUNG

1. Forschungsauftrag
2. Untersuchungsdesign und Methodik
3. Zentrale Ergebnisse
4. Fazit und Handlungsempfehlungen

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

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

1. FORSCHUNGSAUFRAG

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 Behördenbeschäftigten, Menschen mit Behinderungen aus Verbänden und Schwerbehindertenvertretungen, Rechtsschutzvertretungen (VdK, SoVD, DGB) 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

(2) Quantitative und qualitative Untersuchungsschritte

A. Schriftliche Online-Befragungen

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

B. Interviews

- mit **Personen aus 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

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

(1) Rechtswissenschaftliche Evaluation (1)

- 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 Arbeits- und Zivilrecht wenig in Beziehung gesetzt (z.B. zum Verhältnis von Barrierefreiheit und Diskriminierungsschutz)
- Spezifische Instrumente des BGG werden unterschiedlich genutzt
 - Sehr geringe Nutzung von Verbandsklage, Prozessstandschaft, Zielvereinbarung (wie 2014): auch keine Nutzung durch DGB, IG Metall, VdK, SoVD, PARITÄT, Diakonie
 - Starke und effektive Nutzung des Schlichtungsverfahrens: positive Wirkungen im Einzelfall; geringere verallgemeinernde Wirkung als durch Gerichtsentscheidungen

3. ZENTRALE ERGEBNISSE

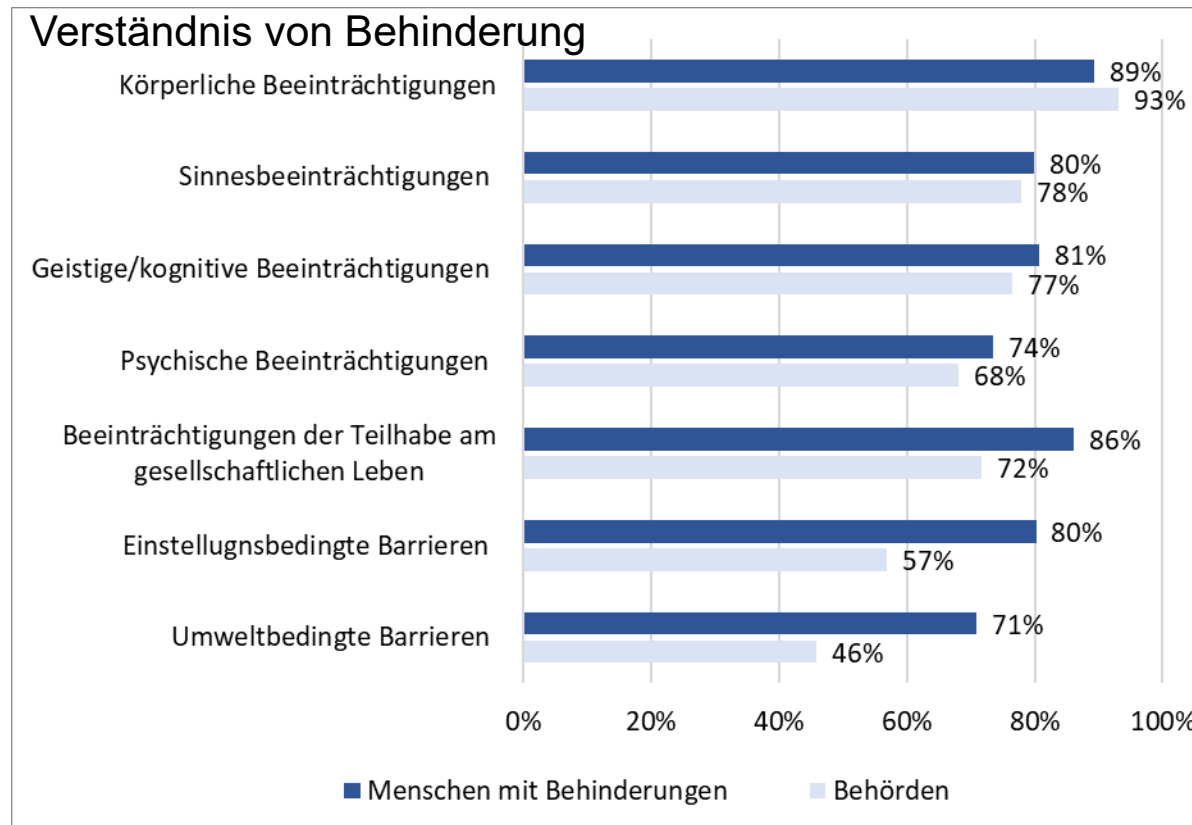
(1) Rechtswissenschaftliche Evaluation (2)

- 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 (primär öffentlicher Dienst, aber nicht nur)

3. ZENTRALE ERGEBNISSE

(2) Sozialwissenschaftliche Evaluation (1)

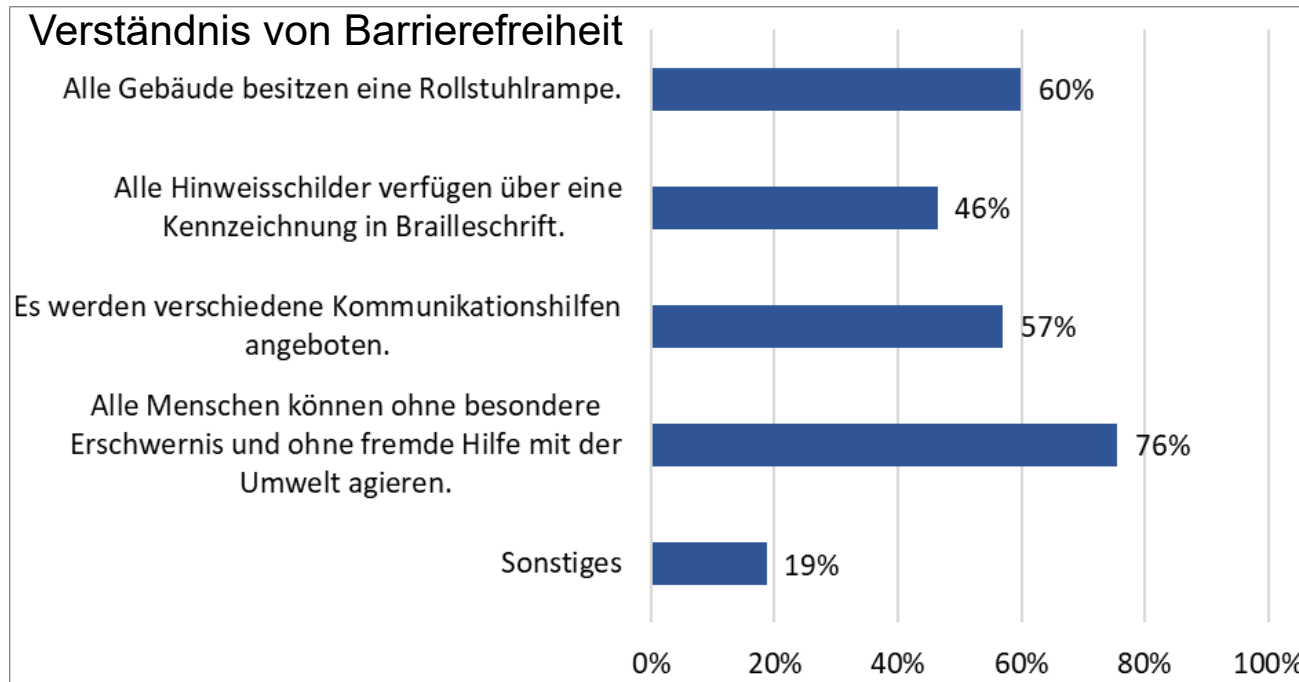
- **Vielfalt von Behinderungsformen:** sind einem zeitgemäßen Behinderungsverständnis stärker bewusst als einem herkömmlichen
- Behinderungsverständnis der **UN-BRK:** Beeinträchtigungen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie einstellungs- oder umweltbedingte Barrieren: häufiger von Menschen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



3. ZENTRALE ERGEBNISSE

(2) Sozialwissenschaftliche Evaluation (2)

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

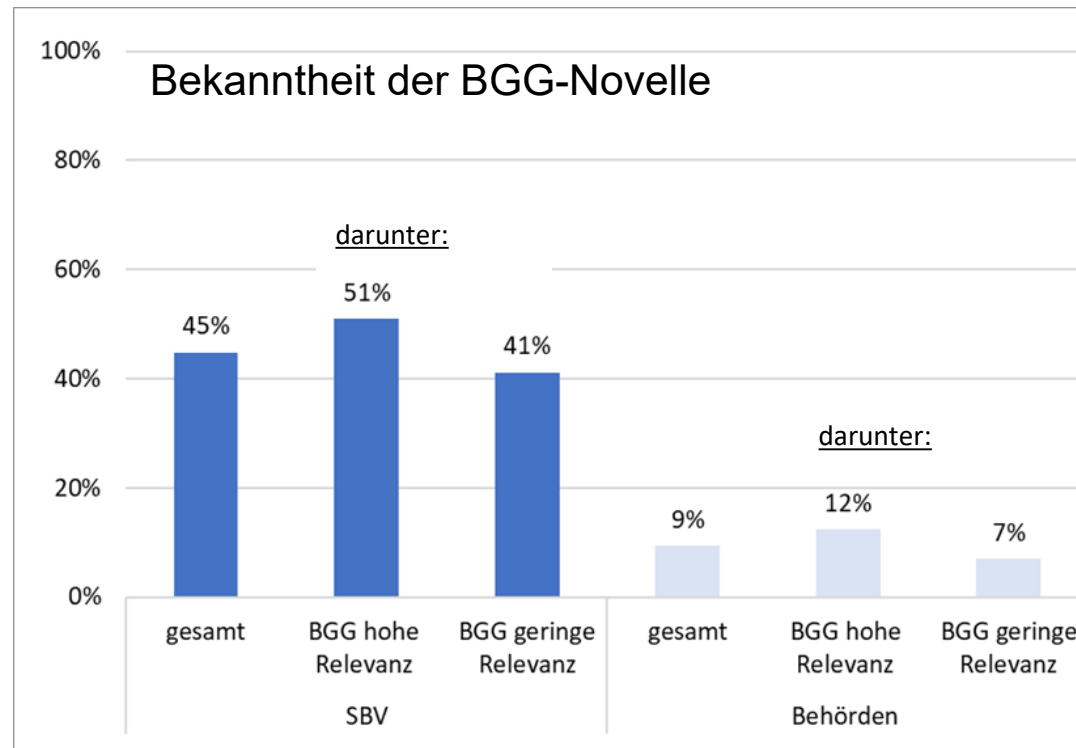


- häufigste Barrieren im Alltag: komplizierte Verfahren bei Behörden, Vorurteile von Menschen ohne Behinderung, Mobilitätsbarrieren.
- **Barrierefreiheit von Behörden** schätzen Behördenmitarbeitende besser ein als die SBV; barrierefrei am ehesten in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen

3. ZENTRALE ERGEBNISSE

(2) Sozialwissenschaftliche Evaluation (3)

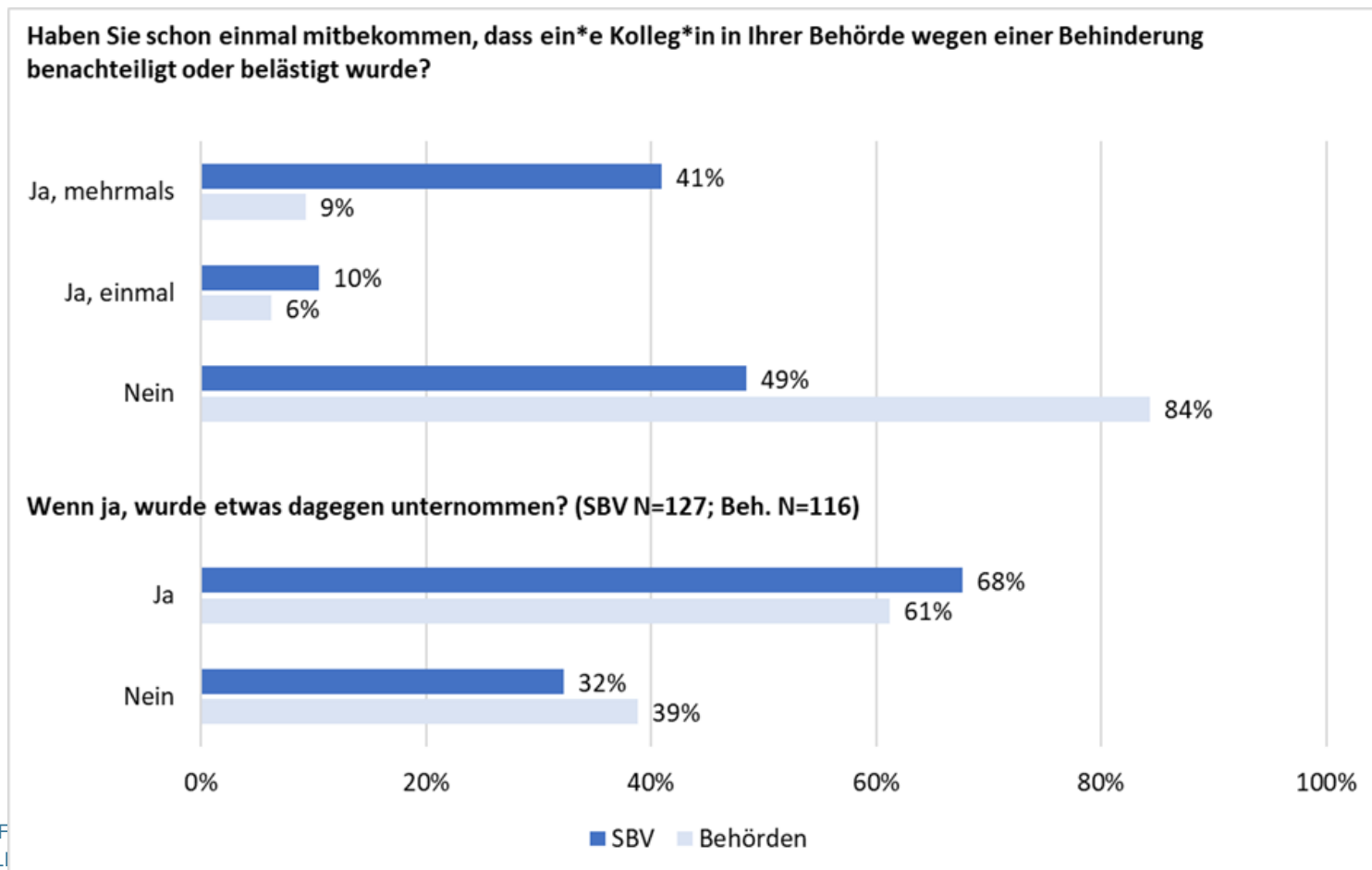
- **Leichte Sprache:** kennen nur 18% der Behördenmitarbeitenden gut bis sehr gut, 37% haben mittlere Kenntnisse und 45% geringe oder keine Kenntnisse
- **BGG-Novelle 2016:** 45% der SBV, aber nur 9% der Behördenmitarbeitenden bekannt (bei höherer Relevanz des BGG: 51% bzw. 12%)
- **Inhalte der BGG-Novellierung:** 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

(2) Sozialwissenschaftliche Evaluation (4)

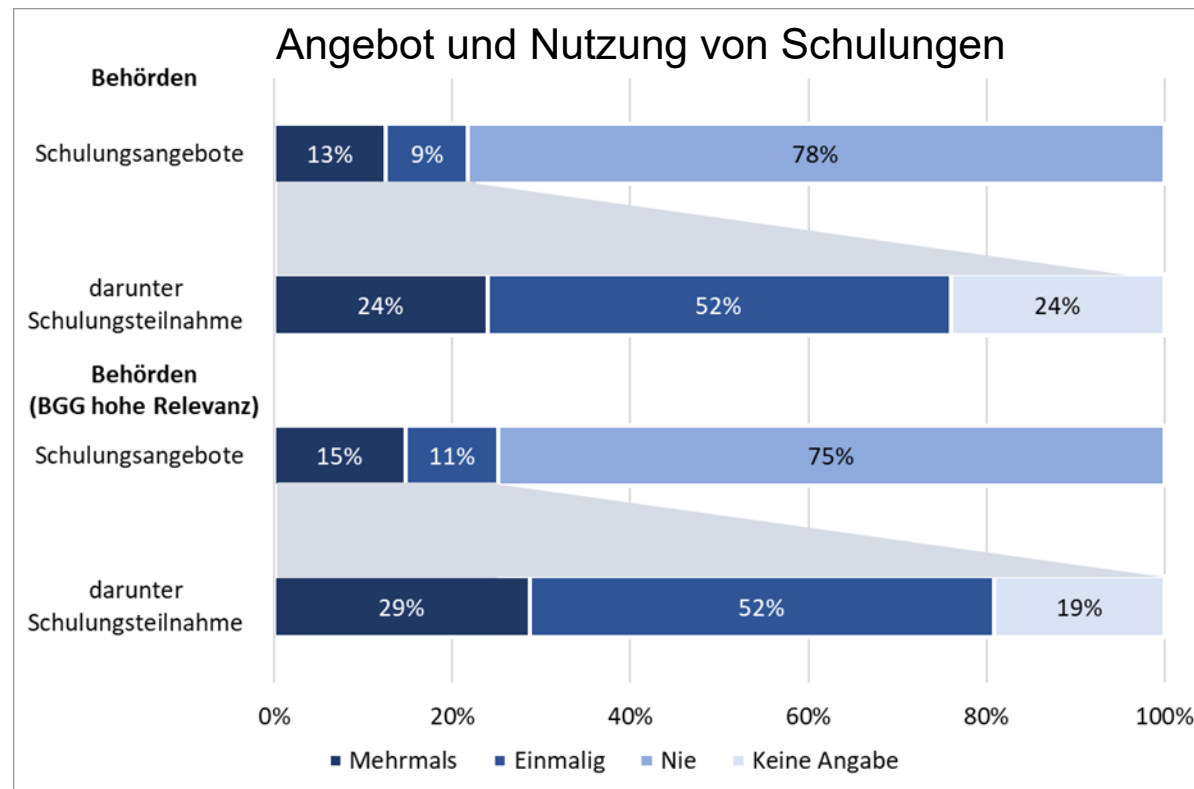
- **Diskriminierung** von Kolleginnen und Kollegen haben 51% der SBV in ihrer Behörde mitbekommen, aber nur 15% der Behördenmitarbeitenden
- 42% der Rechtsschutzbeschäftigten waren schon einmal damit befasst.



3. ZENTRALE ERGEBNISSE

(2) Sozialwissenschaftliche Evaluation (5)

- **Anlaufstellen** bekannt / bereits kontaktiert: Menschen mit Behinderungen nennen vor allem die Bundes- sowie Landesbehindertenbeauftragten und die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit.
- **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. 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 (einschließlich Kommunen), wenn sie Bundesrecht ausführt (z.B. Jugendhilfe, Sozialhilfe, Eingliederungshilfe)
- In § 7 BGG Ausweitung der Vermutungsregelung in § 7 Abs. 1 Satz 4 BGG, dass ein 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
- Dauerhafte Berichtspflicht der Bundesbehörden nach § 8 Abs. 3 BGG
- Erstreckung der Regelung zur baulichen Barrierefreiheit in § 8 Abs. 4 BGG auf alle vom Bund angemieteten Bauten, Nutzung von §§ 554 Abs. 1 Satz 1 mit § 578 Abs. 1 BGB zur Durchsetzung der Barrierefreiheit in angemieteten Räumen
- Regelungen zur Fristverlängerung für Menschen mit Behinderungen in §§ 9-11 BGG, wenn Behörden nicht barrierefrei kommunizieren

4. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

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

- Generalklausel für die Zulässigkeit von Verbandsklagen
- Zulässigkeit von Leistungs- und Unterlassungsklagen als Verbandsklagen
- Gerichtskostenbefreiung der Verbandsklagen
- Klagerecht der Schwerbehindertenvertretungen bei Verstößen der Dienststelle gegen BGG; Öffnung des Schlichtungsverfahrens für SBV bei BGG-Verstößen
- Landesbehörden als mögliche Schlichtungsgegner beim Bund, wenn Land kein Schlichtungsverfahren bereithält
- 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
- 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

4. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(2) Empfehlungen zum Behindertengleichstellungsgesetz im Ganzen (Auswahl)

- 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, z.B. für Arbeitsstätten, Finanzdienstleistungen, öffentlicher Personenverkehr
- Koordination mit den Ländern, z.B. zum Anwendungsbereich (Kommunen), zu Abstimmung von Baurecht und Denkmalschutzrecht
- 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.
- Weitere Verbreitung des Leitfadens des BMAS zur Verdeutlichung des Anwendungsbereichs

4. 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

Prof. 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-ls.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Eine Veranstaltung des HSI und der Universität Kassel dazu hat am **13. Oktober 2023** in Frankfurt am Main stattgefunden:

<https://www.boeckler.de/de/dokumentationen-2720-gleichstellung-von-menschen-mit-behinderungen-und-barrierefreiheit-48953.htm>