

Protest gegen Hartz-IV-Änderungen

In mehreren Städten protestierten am 10. März Erwerbslosengruppen des Bündnisses »AufRecht bestehen« gegen das geplante 9. SGB-II-Änderungsgesetz. Damit solle zwar laut Bundesregierung »Hartz IV« vereinfacht werden (s. auch S. 91). Der Regierungsentwurf enthalte aber neben kleinen Verbesserungen auch »viele und gravierende Verschlechterungen«. So solle künftig bei den Heizkosten eine Einzelfallprüfung nicht verpflichtend sein. Kommunen dürften dann eine starre Obergrenze für die Warmmiete festlegen. Die Initiativen befürchten: Hartz-IV-Empfänger, die wegen schlechter Wärmedämmung besonders hohe Heizkosten haben, bekommen

diese dann nicht mehr voll erstattet. Außerdem solle nach dem Entwurf zusätzlich zu den bestehenden Sanktionen noch eine neue Strafe eingeführt werden: Leistungsbechtigte, denen unterstellt wird, sie würden nicht genug unternehmen, um ihren Leistungsbezug zu beenden oder verringern, müssten erhaltene Leistungen zurückzahlen. Die Jobcenter dürften dazu rund 120 Euro monatlich als »Tilgung« einbehalten.

Die Diakonie Deutschland hat die Proteste unterstützt. Sie forderte die Bundesregierung auf, insbesondere die strengen Sanktionen für Hartz-IV-Empfänger unter 25 Jahren abzuschaffen. Dies war ursprünglich auch vorgesehen (s. SozSich 7/2015, S. 263). Das Vorhaben scheiterte jedoch am Widerstand Bayerns.

Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes

Stand und Perspektiven nach der Evaluation des Gesetzes

Von Daniel Hlava, Diana Ramm und Felix Welti¹

Im Behindertenrecht werden Gesetzesänderungen diskutiert, die die Rehabilitation und gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen verbessern sollen. Weitreichende Veränderungen dürften hier insbesondere die Reform der Eingliederungshilfe im Sozialgesetzbuch (SGB) XII und die Weiterentwicklung des SGB IX mit sich bringen.² Es steht zudem die Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) auf der politischen Agenda. Dazu hat die Bundesregierung Mitte Januar einen Gesetzentwurf³ verabschiedet, der jetzt in den parlamentarischen Gremien beraten wird. Was regelt das in der breiten Öffentlichkeit kaum bekannte BGG und was soll sich ändern? Hier erfolgt ein Überblick von Autoren, die an der Evaluation dieses Gesetzes beteiligt waren. Abschließend werden (weitere) Empfehlungen zur Umsetzung des geltenden Rechts gegeben.

Die geplante Reform des BGG soll dazu beitragen, behinderten Menschen insbesondere durch Barrierefreiheit im Kontakt mit Bundesbehörden und damit auch vielen So-

zialeleistungsträgern eine unabhängigere und selbstbestimmtere Lebensführung zu ermöglichen.

Die Bundesregierung sieht das seit Mai 2002 geltende BGG als wesentliches Instrument zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) an⁴, die in Art. 9 die Zugänglichkeit aller Lebensbereiche für behinderte Menschen fordert.⁵ Im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK beschloss die Bundesregierung, das BGG einer unabhängigen Überprüfung zu unterziehen.⁶ Der Abschlussbericht⁷ dieser an der Universität Kassel durchgeführten Evaluation wurde dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales im September 2014 vorgelegt. Kern der Evaluation war die Frage, ob bei der Umsetzung des BGG alle Menschen mit Behinderungen – unabhängig von der Art ihrer Beeinträchtigung – ausreichend berücksichtigt wurden (insbesondere auch so genannte geistig behinderte Menschen) und ob sich die besonderen Instrumente des BGG zur Durchsetzung von Gleichstellung und Barrierefreiheit in der Praxis bewährt haben.⁸ Im Rahmen der Evaluation des BGG wurden anhand sozialwissenschaftlicher Methoden Bundesbehörden und Verbände behinderter Menschen befragt sowie eine rechtswissenschaftliche Analyse durchgeführt.⁹ In die Befragungen waren seitens der Behörden z. B. die Bundesagentur für Arbeit und fünf bundesweit tätige Krankenkassen einbezogen.

1 Zudem haben mitgewirkt: Henning Groskreutz, Tonia Rambauek und Johanna Wenckebach, die Mitautorinnen und Mitautoren des unter der Leitung von Prof. Felix Welti erstellten Abschlussberichts zur Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes sind (s. Fn. 7).

2 vgl. hierzu u. a. das Titelthema »Eingliederungshilfe für Behinderte: Vorschläge für die geplante Reform« mit mehreren Beiträgen in SozSich 4/2014, S. 133–150; Felix Welti: Das neue Teilhaberecht – Reform des SGB IX, Forum D, Beitrag D6/2014 unter: www.reha-recht.de

3 Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts (BR-Drs. 18/16, BT-Drs. 18/7824)

4 vgl. BT-Drs. 16/10808, S. 51

5 vgl. Peter Trenk-Hinterberger, in: Marcus Kreutz/Klaus Lachwitz/Peter Trenk-Hinterberger (Hrsg.): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, 2013, Art. 9 Rn. 3; zur UN-BRK vgl. auch Herbert Bienk/Karl-Heinz Köpke: UN-Behindertenrechtskonvention: Neue Chancen für Menschen mit Behinderungen; Harry Fuchs: UN-Behindertenrechtskonvention: Welcher Handlungsbedarf folgt daraus in Deutschland?, beide in: SozSich 10/2009, S. 325–335; Harry Fuchs: UN-Behindertenrechtskonvention erfordert Gesetzesänderungen. Vorschläge zur Weiterentwicklung des SGB IX, in: SozSich 10/2010, S. 341–348

6 vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft – Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, 2011, S. 19

7 Felix Welti/Henning Groskreutz/Daniel Hlava/Tonia Rambauek/Diana Ramm/Johanna Wenckebach: Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes – Abschlussbericht, 2014

8 vgl. näher auch zu den Forschungsleitfragen ebenda, S. 25 f. S. 25 f.

9 vgl. näher zu den Untersuchungsmethoden ebenda, S. 28 ff.

Im Anschluss an die Evaluation hat die Bundesregierung am 13. Januar 2016 den Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts mit dem Ziel beschlossen, unter Berücksichtigung der UN-BRK Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu schaffen.¹⁰ Dieser Gesetzentwurf greift hierbei einige Ergebnisse der Evaluation auf. Nachfolgend wird ein Überblick über den bisherigen Inhalt des BGG gegeben und dabei wird auch auf die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen eingegangen.

1. Das BGG und der Gesetzentwurf zu seiner Novellierung

Das am 1. Mai 2002 in Kraft getretene BGG enthält in seinen 15 Paragrafen Regelungen und Instrumente zum barriere- und diskriminierungsfreien Kontakt mit Behörden. Das Gesetz zielt darauf, »die Benachteiligung von behinderten Menschen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen« (§ 1 Satz 1 BGG). Insoweit steht das BGG auch im engen Kontext mit dem SGB IX und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Alle diese Gesetze sollen die Gleichstellung behinderter Menschen fördern und Benachteiligungen abwenden und so dem verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbot (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) Geltung verschaffen. Sie befinden sich auf einer Linie mit europarechtlichen Grundsätzen (wie aus der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG). Die Vorschriften des BGG können und müssen im Sinne der UN-BRK ausgelegt werden.¹¹

1.1 Anwendungsbereich des Gesetzes und Behindertenbegriff

Die Novellierung des BGG sieht u. a. eine Konkretisierung des Anwendungsbereiches dieses Gesetzes vor. Im Gesetzentwurf steht dazu: »Träger öffentlicher Gewalt [...] sollen darauf hinwirken, dass Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen öffentliche Träger unmittelbar oder mittelbar, ganz oder überwiegend beteiligt sind, die Ziele dieses Gesetzes in angemessener Weise berücksichtigen« (neu § 1 Abs. 2 bis 4 BGG)¹². Dies kann etwa Kliniken der Renten- und Unfallversicherungsträger betreffen.

Was das BGG unter einer Behinderung versteht, ist in § 3 BGG in Übereinstimmung mit § 2 SGB IX definiert. Es kommt für eine Behinderung demnach nicht allein darauf an, ob ein Mensch eine langandauernde körperliche, geistige oder seelische Funktionsstörung hat, sondern diese muss auch dazu führen, dass seine Teilhabe beeinträchtigt ist.¹³ Der derzeitige Behinderungsbegriff kann zwar in inhaltlicher Übereinstimmung mit dem in der UN-BRK verwendeten Begriff ausgelegt werden.¹⁴ Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass er oft noch defizitär verstanden wird. Behördenmitarbeiter verbanden mit dem Begriff »Behinderung« am häufigsten schwerbehinderte Menschen. Die Kontextfaktoren (»behinderndes Umfeld«) wurden

nach den Ergebnissen der Erhebung viel weniger mit dem Begriff in Zusammenhang gebracht.¹⁵

Der Begriff soll nun stärker an Art. 1 Satz 2 UN-BRK angelehnt werden und wie folgt lauten: »Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Als langfristig gilt ein Zeitraum, der mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert.«¹⁶ Es ist zu erwarten, dass über das Bundesteilhabegesetz der Behinderungsbegriff im SGB IX entsprechend angepasst werden wird.

1.2 Schaffung von Barrierefreiheit und Benachteiligungsverbot

Zentraler Inhalt des BGG ist die Schaffung von Barrierefreiheit. Als barrierefrei gelten nach § 4 BGG »bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.«¹⁷ Diese Definition soll zukünftig um den Aspekt der Auffindbarkeit¹⁸ ergänzt werden, der vor allem für sinnesbehinderte Menschen wichtig ist.

Das BGG richtet sich weiter an die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung (§ 7 Abs. 1 S. 1 BGG), denen es Verpflichtungen zur Gleichstellung und Barrierefreiheit auferlegt. Das BGG gilt damit u. a. auch für die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund und die DRV Knappschaft-Bahn-See, die Landwirtschaftliche Sozialversicherung (SVLFG) und für Berufsgenossenschaften, Unfallkassen und gesetzliche Kranken- und Pflegekassen, sofern sie bundesweit tätig sind.¹⁹

10 vgl. ausführlich dazu Diana Ramm und Daniel Hlava: Der Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts – Gesetzentwurf der Bundesregierung –, Beitrag D4-2016 unter: www.reha-recht.de

11 vgl. nur Minou Banafsche, in: Olaf Deinert/Felix Welti (Hrsg.): Stichwortkommentar Behindertenrecht, 2014, Behindertenrechtskonvention, Rn. 9

12 BT-Drs. 18/7824, S. 9

13 vgl. Ernst-Wilhelm Luthe, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB) 2009, S. 569, 572 ff.; Felix Welti, in: Klaus Lachwitz/Walter Schellhorn/Felix Welti (Hrsg.): Handkommentar zum SGB IX, 3. Aufl. 2010, § 2 Rn. 20 f.

14 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 434 ff.

15 vgl. ebenda, S. 361

16 BT-Drs. 18/7824, S. 10

17 vgl. zur Bestimmung der rechtlich gebotenen Barrierefreiheit Felix Welti: Barrierefreiheit als Rechtsbegriff, in: Felix Welti (Hrsg.): Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 23, 28 ff. sowie Andreas Bethke/Klemens Kruse/Markus Rebstock/Felix Welti, in: Theresia Degener/Elke Diehl: Handbuch Behindertenrechtskonvention, 2015, S. 170–188

18 BT-Drs. 18/7824, S. 10, vgl. beispielsweise bereits § 4 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen

19 vgl. näher dazu Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 398 ff., 89 ff.; zur besonderen Situation von Jobcentern Maximilian Bogner: Die Geltung des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes für Leistungsträger nach dem Sozialgesetzbuch II – Vorschriften zur Barrierefreiheit, Forum B, Beitrag B2-2015 unter: www.reha-recht.de

An das Benachteiligungsverbot sind auch Landesbehörden gebunden, soweit sie Bundesrecht ausführen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 BGG). Ein Sozialleistungsträger zählt dann zur Landesverwaltung, wenn er in höchstens drei Ländern tätig ist. In diesem Fall kommen die Landes-Behindertengleichstellungsgesetze²⁰ zur Anwendung, die weitgehend ähnliche Regelungen wie das BGG enthalten, teilweise aber abweichende Anforderungen an die Barrierefreiheit stellen.²¹ Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) hat angekündigt, dass die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder ebenfalls überprüft werden.²²

Das Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen durch öffentliche Träger ist in § 7 Abs. 2 BGG enthalten und definiert als Benachteiligung eine unterschiedliche Behandlung, die ohne zwingenden Grund erfolgt und zu mittelbaren oder unmittelbaren Beeinträchtigungen der Teilhabe führt.²³ Dem Vorschlag, in dieses Benachteiligungsverbot zur Klarstellung ausdrücklich das Gebot angemessener Vorkehrungen (Art. 2 und 5 Abs. 3 UN-BRK) aufzunehmen, soll mit der Novellierung gefolgt werden.²⁴ Angemessene Vorkehrungen sind Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt Rechte genießen und ausüben können. Hierbei sollte im Weiteren auch eine Abstimmung mit dem Benachteiligungsbegriff in § 3 AGG erfolgen.²⁵

Um die Gleichbehandlung von Frauen und Männern durchzusetzen, sieht § 2 BGG zudem explizit vor, dass die besonderen Belange behinderter Frauen bei der Umsetzung des BGG zu berücksichtigen sind. In der Evaluation stellte sich heraus, dass darüber hinaus mögliche Mehrfachdiskriminierungen aufgrund einer Behinderung und weiterer Merkmale (wie fremder Sprache) bislang noch unzureichend berücksichtigt werden.²⁶ Hierauf soll nach dem Gesetzentwurf in Zukunft stärker eingegangen werden. Nach dem neuen § 2 Abs. 2 BGG sind die besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen, die von Benachteiligungen wegen einer Behinderung und wenigstens eines weiteren in § 1 AGG genannten Grundes betroffen sein können, zu berücksichtigen.²⁷

20 Die Länder-BGG sind abgedruckt in der Textsammlung von Horst Frehe/Felix Welti: Behindertengleichstellungsrecht, 2. Aufl. 2012

21 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 400 ff.

22 Ergebnisprotokoll der 91. ASMK am 26. und 27.11.2014, S. 25.

23 vgl. hierzu Anna-Miria Fuerst: Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht. Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, 2009, S. 43

24 BT-Drs. 18/7824, S. 11

25 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 507

26 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 186, 190

27 BT-Drs. 18/7824, S. 10

28 vgl. Concluding observations on the initial report of Germany, CRPD/C/DEU/CO/1 vom 17.4.2015, III.b.21./22. unter: www.ohchr.org.

29 vgl. Felix Welti: Barrierefreiheit als Rechtsbegriff, in: Felix Welti (Hrsg.): Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, S. 23, 29 f.

30 BT-Drs. 18/7824, S. 11 f.

31 Hierzu zählen auch Menschen, die aufgrund einer autistischen Störung in ihrer Sprachfähigkeit beeinträchtigt sind (vgl. BT-Drs. 14/7420, S. 26).

1.2.1 Zugänglichkeit als Voraussetzung unabhängiger Lebensführung

Art. 9 UN-BRK fordert die Zugänglichkeit als Voraussetzung unabhängiger Lebensführung und voller Teilhabe behinderter Menschen in allen Lebenslagen. Hierbei wird nicht danach differenziert, ob etwa ein Gebäude neu gebaut wird oder bereits steht. Vielmehr sind auch bestehende Barrieren festzustellen und zu beseitigen. Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat bei der Prüfung des deutschen Staatenberichts bereits entsprechende Maßnahmen, auch für den privaten Sektor, angemahnt.²⁸

§ 8 BGG regelt die Barrierefreiheit für die Bereiche Bau und Verkehr. Nimmt bisher z. B. eine Krankenkasse einen Um- oder Erweiterungsbau an ihrer Dienststelle vor oder errichtet sie ein neues Gebäude, sollen diese Bauten auf Basis allgemein anerkannter Regeln der Technik²⁹ barrierefrei gestaltet werden. Doch auch bei sonstigen baulichen oder anderen Anlagen, wie auch beim öffentlichen Personenverkehr, ist Barrierefreiheit herzustellen. Zu den Maßnahmen zählen etwa Rampen, barrierefreie Aufzüge, Behindertentoiletten, Blindenleitsysteme, akustische und visuelle Signale (wenn z. B. ein Versicherter im Wartebereich aufgerufen wird) und vieles mehr. Bauliche Barrierefreiheit ist insofern notwendig, damit Versicherte oder Leistungsberechtigte mit Behinderung überhaupt erst das Angebot (Beratung, etc.) der Sozialleistungsträger in Anspruch nehmen können. Um diesen Zielen gerecht zu werden, müssten öffentliche Stellen dazu verpflichtet werden, auch bestehende Zugangshindernisse zu erfassen und schrittweise abzubauen. Hierzu sind Stufenpläne erforderlich.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass sich die Herstellung von Barrierefreiheit (§ 8 BGG) zukünftig *nicht* mehr nur auf große zivile Um- und Erweiterungsbauten bezieht, sondern alle Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Eigentum des Bundes einschließt³⁰. Die obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane sollen im Weiteren über die von ihnen genutzten eigenen Gebäude bis zum 30. Juni 2021 über den Stand der Barrierefreiheit berichten. Die Barrierefreiheit soll zukünftig auch bei der Anmietung von Gebäuden durch öffentliche Träger berücksichtigt werden. Hierbei wären unangemessene wirtschaftliche Belastungen zu berücksichtigen. Klärungsbedürftig ist, welche Veränderungen von den Vermietern von Büros oder Praxisräumen zukünftig verlangt werden können.

Damit die Kommunikation mit hör- oder sprachbehinderten Menschen³¹ sichergestellt ist, haben diese nach § 9 BGG einen Anspruch auf die Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Rechte im Verwaltungsverfahren erforderlich ist. Die Kosten für diese Hilfen trägt die Behörde (§ 9 Abs. 1 Satz 2 BGG; § 17 Abs. 2 SGB I; § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB X). Näheres ist in der Kommunikationshilfverordnung (KHV) geregelt.

In § 10 BGG ist die Pflicht der Behörden enthalten, bei Dokumenten wie u. a. Bescheiden mögliche Behinderungen zu berücksichtigen. Blinde und sehbehinderte Menschen haben nach Maßgabe der Verordnung über barrierefreie

Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD) einen Anspruch darauf, dass ihnen erforderliche Dokumente ohne Zusatzkosten³² in einer für sie wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BGG), was z. B. in Form von Blindenschrift oder elektronisch möglich ist.

Bislang regelt § 11 BGG die Vorgabe, dass Behörden ihre Informationstechnik (insbesondere Internetauftritte) barrierefrei gestalten (neu § 12 BGG). Detaillierte Regelungen hierzu enthält die 2011 neu gefasste Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0).³³ Um die Bedürfnisse geistig behinderter Menschen im BGG stärker zu berücksichtigen, wird vorgeschlagen, eine Pflicht zur kostenfreien Übersetzung von Bescheiden in Leichte Sprache zu regeln.³⁴ Im neu geplanten § 11 BGG sollen zur stärkeren Berücksichtigung der Belange von Menschen mit geistigen Behinderungen öffentliche Träger verpflichtet werden, Informationen vermehrt in Leichter Sprache zur Verfügung zu stellen. Ab 2018 soll dann in diesem Sinne die Kommunikation in einfacher und verständlicher Sprache erfolgen und auf Verlangen auch Bescheide, Allgemeinverfügungen, Verträge und Vordrucke in Leichter Sprache einschließen.³⁵

Im Weiteren soll bei der DRV Knappschaft-Bahn-See eine Bundesfachstelle für Barrierefreiheit eingerichtet werden. Die Bundesfachstelle soll als zentrale Anlaufstelle für Behörden zu Fragen der Barrierefreiheit zuständig sein und darüber hinaus auf Anfrage Wirtschaft, Verbände und Zivilgesellschaft beraten (neu § 13 BGG)³⁶.

1.2.2 Verbandsklage und Zielvereinbarungen

Zudem sieht das BGG Verbandsklagerechte der Verbände behinderter Menschen vor, mit denen die Verpflichtungen des Bundes zur Gleichbehandlung und zur Herstellung von Barrierefreiheit durchgesetzt werden können. Es handelt sich zum einen um die Möglichkeit für Verbände, eine Prozessstandschaft³⁷ einzugehen (noch § 12 BGG) und zum anderen um ein echtes Verbandsklagerecht³⁸ (noch § 13 BGG), mit dem sie Rechtsverstöße auch ohne konkret verletzte Person geltend machen können. Die Klagebefugnisse der Verbände sind an verschiedene Vorgaben geknüpft. So kann z. B. grundsätzlich nur ein nach vordefinierten Kriterien anerkannter (Behinderten-)Verband dieses Instrument nutzen.³⁹ Anerkannt sind unter anderem der Sozialverband VdK, der Sozialverband Deutschland und der Deutsche Gewerkschaftsbund. Jüngst wurde auch das Anerkennungsverfahren für die IG Metall erfolgreich abgeschlossen.

Die Evaluation hat hier die Notwendigkeit eines niedrigschwelligen Verfahrens zur Konfliktlösung ergeben.⁴⁰ Damit Verstöße gegen das BGG leichter geltend gemacht werden können, bietet sich ein Schlichtungsverfahren an, das zugleich Voraussetzung für die spätere Durchführung eines Verbandsklageverfahrens ist. Im Sinne des bisherigen Verbandsklagerechts soll dieses Schlichtungsverfahren ein verpflichtendes Vorverfahren werden. Eine Verbandsklage ist nach dem Gesetzentwurf erst dann zulässig, wenn keine gütliche Einigung erreicht werden konnte (neu § 15 Abs. 2 BGG)⁴¹. Das niedrigschwellige Verfahren soll auch für Einzelpersonen offen stehen. Die Schlichtungsstelle ist bei der beauftragten Person für die Belange behinderter Menschen

einzurichten (neu § 16 BGG). In Österreich gibt es bereits positive Erfahrungen mit einem ähnlichen Verfahren, das dort beim Behindertenanwalt angesiedelt ist.⁴²

Der eng umgrenzte Anwendungsbereich der Verbandsklage sollte jedoch nach Vorschlag des Evaluationsberichts noch erweitert werden und nicht nur wie bislang die Feststellung, sondern vielmehr konkret die Beseitigung eines Rechtsverstoßes zum Klageziel haben können, was im Gesetzentwurf bislang nicht vorgesehen ist. Zwar sind Behörden auch an Feststellungsurteile gebunden. Gibt es aber verschiedene Auffassungen über die richtige Konkretisierung von Barrierefreiheit, könnte eine Verpflichtungsklage ein Verfahren schneller abschließen als eine Feststellungsklage, mit der nur festgestellt werden könnte, was die Behörde nicht darf, nicht aber, was sie konkret muss. Ferner könnten auch im Zivilrecht bei Verstößen gegen das AGG Verbandsklagen eingeführt werden⁴³ bzw. die bestehenden Klagerechte aus dem Verbraucherschutzrecht⁴³ entsprechend genutzt werden.

Weiterhin können die anerkannten Verbände mit Unternehmen Zielvereinbarungen über die Herstellung von Barrierefreiheit schließen. Dies ermöglicht es, praxistaugliche Regelungen zu finden und auf die Besonderheiten vor Ort und in den Betrieben einzugehen.⁴⁵ § 5 BGG schafft hierfür einen gesetzlichen Rahmen und gibt den (Behinderten-)Verbänden das Recht, die Aufnahme von Verhandlungen zu verlangen. Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit soll neben der zentralen Anlaufstelle zu Fragen der Barrierefreiheit darüber hinaus auch den an Zielvereinbarungsverhandlungen beteiligten Parteien offen stehen (neu § 13 Abs. 2 Nr. 3 BGG).

Hinsichtlich der Zielvereinbarungen ergaben die Untersuchungen im Rahmen der Evaluation, dass sie in der Praxis bislang nahezu bedeutungslos sind, was an der mangelnden Erzwingbarkeit und fehlenden Ressourcen liegen kann.⁴⁶ Ebenso geringe Bedeutung hatten Ver-

32 vgl. Hans-Günther Ritz, in: Michael Kossens/Dirk von der Heide/Michael Maaß (Hrsg.): SGB IX, 3. Aufl. 2009, BGG § 10 Rn. 3

33 vgl. Minou Banafsche, a. a. O., Barrierefreie Informationstechnik

34 vgl. hierzu Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 508

35 BT-Drs. 18/7824, S. 12 f.

36 BT-Drs. 18/7824, S. 13 f.

37 Das ist die Befugnis, im eigenen Namen einen Prozess über ein fremdes Recht zu führen.

38 vgl. Karl F. Köhler, in: Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (ZFSH/SGB) 2010, S. 19, 26

39 vgl. näher zu den verbandlichen Klagemöglichkeiten Daniel Hlava, in: Olaf Deinert/Felix Welti (Hrsg.): Stichwortkommentar Behindertenrecht, 2014, Verbandsklage

40 Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 509

41 BT-Drs. 18/7824, S. 42

42 vgl. näher zu diesem Verfahren in Österreich Christian Schober et al.: Evaluierung des Behindertengleichstellungsrechts, 2012, S. 260 ff.

43 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 510

44 vgl. § 2 Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKLaG); Armin Höland: Verbandsklagen im Verbraucherrecht und im Sozialrecht, in: Felix Welti (Hrsg.): Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, S. 113, 115 ff.; Johanna Wenckebach/Felix Welti: Barrierefreier Zugang zu Waren und Dienstleistungen, in: Verbraucher und Recht (VuR) 5/2015, S. 209, 215

45 vgl. BT-Drs. 14/7420, S. 20; Daniel Hlava, in: Olaf Deinert/Felix Welti (Hrsg.): Stichwortkommentar Behindertenrecht, Verbände behinderter Menschen, Rn. 20

46 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 282 ff.; s. auch Klemens Kruse: Erfahrungen bei der Verhandlung von Zielvereinbarungen, in: Felix Welti (Hrsg.): Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, S. 35 ff.

bandsklagen,⁴⁷ die zudem auch rechtlich noch effektiver ausgestaltet werden könnten. Hier müssen sich aber auch die Verbände die Frage stellen, ob sie das von ihnen zuvor geforderte⁴⁸ Instrument wirklich nutzen wollen und dafür auch Ressourcen einsetzen.

2. Weitere Empfehlungen zur Umsetzung des geltenden Rechts

Für eine Verbesserung der Umsetzung des bereits geltenden Rechts wird im Weiteren der Rechts- und Fachaufsicht empfohlen, intensivere Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei wäre auch klarzustellen, dass die Sozialleistungsträger aufgrund von § 17 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 SGB I bereits heute eine über das BGG hinausgehende Verpflichtung zur Barrierefreiheit haben, insbesondere für Bestandsbauten.⁴⁹

Das Instrument der Zielvereinbarungen könnte u. a. dadurch gestärkt werden, dass die Weigerung, eine Zielvereinbarung abzuschließen, oder der Verstoß gegen die Vereinbarung als ein Indiz für eine Diskriminierung nach §§ 19, 22 AGG angesehen werden könnte.⁵⁰ Ergänzend könnte die Einhaltung der in der Zielvereinbarung geregelten Pflichten (widerlegbar) vermuten lassen, dass keine Benachteiligung vorliegt.⁵¹

In Behörden übernimmt die Schwerbehindertenvertretung in erheblichem Umfang Mitverantwortung für die Umsetzung des BGG.⁵² Diese Rolle wurde ihr auch von den bei der Evaluation Befragten zugeschrieben, wenngleich es in der Praxis Überschneidungen zwischen der Herstellung von Barrierefreiheit für behinderte Beschäftigte (nach SGB IX und Arbeitsstättenverordnung) und Barrierefreiheit für die Nutzerinnen und Nutzer der Behörde (nach BGG und SGB I) gibt. Der Aufgabenbereich der Schwerbehindertenvertretung wird hier sehr weit gefasst.⁵³ Im betrieblichen Kontext sollten insofern die Aufgaben der Schwerbehindertenvertretung (§ 95 SGB IX) auch normativ um die Unterstützung bei der Umsetzung des BGG erweitert werden – eine Aufgabe, die sie ohnehin bereits häufig erfüllen. Fragen der Barrierefreiheit sollten zudem Inhalt von Integrationsvereinbarungen nach § 83 SGB IX werden und hierbei sollten Behindertenverbände einbezogen werden können.⁵⁴

Es sollten klare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des BGG innerhalb der Behörden geschaffen und die-

se ggf. mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden. Auch sollte die Kompetenz der Verbände behinderter Menschen genutzt werden.⁵⁵

Bei den Befragungen im Rahmen der Evaluation hat sich zudem gezeigt, dass die Bekanntheit des BGG bei den Behörden als »eher mäßig« einzustufen ist.⁵⁶ Um die Bewusstseinsbildung der Beschäftigten und in der Selbstverwaltung ehrenamtlich tätigen Personen über die Inhalte des BGG und der UN-BRK zu fördern, sollten entsprechende Schulungen durchgeführt werden. Gleiches gilt für die Verbände behinderter Menschen sowie auch für rechtliche Betreuer. Um auch nicht in Behindertenverbänden organisierte Menschen zu erreichen, könnten u. a. Schwerbehindertenvertreter im Betrieb und in Gewerkschaften über die Rechte und Pflichten aus dem BGG informieren. Eine Bewusstseinsbildung sollte zudem bei den Gerichten und in der allgemeinen Öffentlichkeit aktiv gefördert werden. Die Sozialleistungsträger wären dazu nach § 13 SGB I berufen. Sie klären bisher in diesem Bereich aber nur wenig auf.⁵⁷

Weiterhin sollten der Schutz vor Benachteiligungen und die Anforderungen der Barrierefreiheit verstärkt in der Ausbildung von sozialen, technischen, juristischen und gesundheitsbezogenen Berufen einbezogen werden.⁵⁸

4. Fazit und Ausblick

Das BGG ist zwar bereits vor über 13 Jahren in Kraft getreten. Gleichwohl wurde ihm in der Praxis (und in der Wissenschaft) bislang vergleichsweise wenig Beachtung geschenkt. Die Evaluation des Gesetzes hat gezeigt, dass seine Ziele nur zum Teil erreicht wurden. Um hier gegenzusteuern und den Anforderungen aus der UN-BRK gerecht zu werden, muss das BGG weiterentwickelt werden. Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat nach der Prüfung des ersten deutschen Berichts bessere und verbindlichere Vorschriften zur Barrierefreiheit gefordert, vor allem für den privaten Sektor.⁵⁹ Die Reform des BGG bietet die Chance, die Situation behinderter Menschen in verschiedenen Lebensbereichen weiter zu verbessern. ■



Daniel Hlava, LL.M.,
wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hugo Sinzheimer
Institut Frankfurt/Main (Foto links)

Diana Ramm, M.A.,
wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet
Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation
und Behinderung der Universität Kassel

Prof. Dr. Felix Welti,
Professor für Sozial- und Gesundheitsrecht,
Recht der Rehabilitation und Behinderung
an der Universität Kassel

47 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 289 ff.

48 vgl. hierzu die Stellungnahmen der Verbände im Gesetzgebungsverfahren zum BGG aus dem Jahr 2001/2002, u. a. Ausschuss-Drs. (des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung) 14/1991 (VdK); Ausschuss-Drs. 14/1979 (SoVD); Ausschuss-Drs. 14/1966 (DGB)

49 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 502

50 vgl. ebenda, S. 507; Johanna Wenckebach/Felix Welti (2015): Barrierefreier Zugang zu Waren und Dienstleistungen, a. a. O., S. 209–216

51 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 510

52 Zu den Anforderungen an Barrierefreiheit im Betrieb und den Aufgaben der Schwerbehindertenvertretung vgl. Henning Groskreutz/Felix Welti, in: Arbeit und Recht (AuR) 2016, S. 105–108

53 vgl. Felix Welti et al. (Evaluation), a. a. O., S. 324 ff.

54 vgl. ebenda, S. 510 f.

55 vgl. ebenda, S. 503

56 vgl. ebenda, S. 296 ff.

57 vgl. ebenda, S. 503 ff.

58 vgl. ebenda, S. 505 f.

59 Concluding observations on the initial report of Germany, CRPD/C/DEU/CO/1 vom 17.4.2015, III.B.21./22. unter www.ohchr.org.