



Forderungspapier des Deutschen Behindertenrats zur Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes

Vorbemerkung

Barrierefreiheit ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass in Deutschland über 13 Mio. Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt am Leben teilhaben können. Von Barrierefreiheit profitiert die ganze Gesellschaft. Die Abschaffung baulicher, kommunikativer und digitaler Barrieren hilft auch älteren Menschen, Kindern, Eltern oder allen, die zeitweise in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. Barrierefreiheit ist ein Menschenrecht.

Die Ampelregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode längst überfällige Reformen angekündigt, damit „Deutschland in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens, vor allem aber bei der Mobilität (u. a. bei der Deutschen Bahn), beim Wohnen, in der Gesundheit und im digitalen Bereich, barrierefrei wird.“ Weiter heißt es: „Wir verpflichten in dieser Wahlperiode private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist zum Abbau von Barrieren oder, sofern dies nicht möglich oder zumutbar ist, zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen.“

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat Deutschland im Rahmen des Staatenprüfungsverfahrens zum wiederholten Mal aufgefordert, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu verschärfen und auch private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit und zu angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall zu verpflichten.

Ein wesentlicher Baustein für mehr Barrierefreiheit ist die im Koalitionsvertrag vorgesehene Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). Der von Bundesminister Heil längst angekündigte Gesetzesentwurf wird derzeit jedoch innerhalb der Bundesregierung blockiert. Der Deutsche Behindertenrat (DBR) fordert die Bundesregierung und das Parlament auf, die dringend notwendige BGG-Reform zügig auf den Weg zu bringen, damit Menschen mit Behinderungen endlich eine Chance auf gleichberechtigte Teilhabe bekommen.

1. Erweiterung des Anwendungsbereichs des BGG

Für eine umfängliche Teilhabe aller Menschen mit Behinderungen bedarf es einer Ausweitung des Anwendungsbereiches. Sich nur auf die Träger öffentlicher Gewalt zu beziehen ist zu eng gedacht.

- Daher fordert der DBR eine Erweiterung des BGG auf alle dem Bundesrecht zugewiesenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, wenn sie Aufgaben erfüllen, welche im öffentlichen Interesse der Daseinsvorsorge (z. B. Gesundheitswesen, öffentlicher Personenverkehr) liegen. Eine Flucht ins Privatrecht ist zu unterbinden. Mindestens muss eine generelle Erweiterung auf öffentliche Stellen erfolgen, wie dies für die digitale Barrierefreiheit bereits gilt. Dabei ist sicherzustellen, dass Verpflichtungen aus dem BGG nicht mit anderen Normen kollidieren.
- Nicht nur bei institutionellen Förderungen, sondern auch bei Projektförderungen sollte eine Bindung an die Vorgaben des BGG vorgesehen werden. Um keine Überforderung zu bewirken, sollte dies erst ab einer bestimmten Projektlaufzeit oder einer bestimmten Finanzausstattung des Projekts erfolgen. Vorgeschlagen wird eine Projektlaufzeit von mehr als einem Jahr oder einem Finanzvolumen von mehr als 500.000 €.
- Parteien im Sinne des § 2 Parteiengesetzes sowie die Fraktionen im Deutschen Bundestag sind in den Anwendungsbereich des BGG aufzunehmen.

2. Zentrales Benachteiligungsverbot für öffentliche Träger sowie für private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen

Erneut weist der DBR darauf hin, dass der Schutz vor Benachteiligungen zu stärken ist:

- Wenn gegen gesetzliche Vorgaben zur Barrierefreiheit verstoßen wird oder wenn verhältnismäßige Einzelfalllösungen zur Überwindung von Barrieren („angemessene Vorkehrungen“) versagt werden, muss das als Diskriminierung gelten und sanktioniert werden. Dieser Grundsatz muss unabhängig vom generellen Anwendungsbereich des BGG auch für alle privaten Anbieter von Gütern und Dienstleistungen gelten, die für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Dies ist ausdrücklich in § 7 BGG zu regeln und mit effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten zu verknüpfen (s. u.). Andernfalls erschöpft sich diese Verpflichtung lediglich in einem Programmsatz ohne effektive Wirkung für Betroffene.
- Öffentliche Stellen des Bundes müssen aktiv zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden und Menschen mit Behinderungen muss ein Wahlrecht in Bezug auf die Auswahl der jeweiligen angemessenen Vorkehrung eingeräumt werden.
- Das Benachteiligungsverbot muss, wie dies bis 2016 der Fall war, wieder für Einrichtungen der Landesbehörden gelten, soweit sie Bundesrecht ausführen.

3. Verbesserte Barrierefreiheit in verschiedenen Bereichen

3a) Bauliche Barrierefreiheit

Die Regelungen zur baulichen Barrierefreiheit in § 8 BGG müssen erweitert werden:

- Die Pflicht zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit sollte für alle angemieteten Einrichtungen gelten.
- Um die Beschäftigungsmöglichkeiten schwerbehinderter Menschen zu verbessern, sollte die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne des § 8 BGG auf alle Gebäudeteile ausgeweitet werden, die als Arbeitsstätte im Sinne der Arbeitsstättenverordnung gelten.
- Es sollte verbindlich geregelt werden, bis wann Bestandsgebäude verpflichtend barrierefrei sein müssen.
- Ähnlich wie im Fall der digitalen Barrierefreiheit muss eine regelmäßige Berichtspflicht zum Stand der baulichen Barrierefreiheit verankert werden.

3b) Kommunikative Barrierefreiheit

Die bestehenden Regelungen zur kommunikativen Barrierefreiheit müssen weiterentwickelt werden, damit Menschen mit Behinderungen tatsächlich davon profitieren können:

- So müssen die Vorgaben der §§ 10 und 11 BGG nicht nur für Bescheide, Vordrucke, Allgemeinverfügungen und öffentlich-rechtliche Verträge gelten, sondern für alle Dokumente des Verwaltungsverfahrens.
- Fristen, z. B. für die Einlegung von Rechtsbehelfen, müssen gehemmt werden, wenn die Unterlagen trotz Kenntnis der Behörde nicht in einer für den Betroffenen wahrnehmbaren oder verständlichen Form zugänglich gemacht wurden. Nur wenn Menschen mit Behinderungen den Inhalt von Bescheiden etc. wahrnehmen und verstehen können, können sie auch adäquat darauf reagieren.
- Träger öffentlicher Gewalt müssen verpflichtet werden, proaktiv auf die im BGG vorgesehenen Möglichkeiten der barrierefreien Kommunikation hinzuweisen. Derzeit soll die Erläuterung in Leichter Sprache bspw. nur „auf Verlangen“ erfolgen. Menschen mit entsprechender Beeinträchtigung wissen im Zweifel aber gar nichts von der Möglichkeit und können sie daher nicht einfordern.
- Die Vorschrift des § 11 BGG, der vorsieht, dass Träger öffentlicher Gewalt in verständlicher Weise bzw. Leichter Sprache kommunizieren „sollen“, muss von einer Soll-Vorschrift in eine Muss-Vorschrift umgewandelt werden. Nur wenn die Regelung eine zwingende Vorgabe enthält, haben Betroffene einen transparent einklagbaren Rechtsanspruch auf barrierefreie Kommunikation. Außerdem ist die Umsetzung des Rechts in der Praxis dann besser überprüfbar.
- Es ist zu regeln, dass bei der Erstellung elektronischer Dokumente die Anforderungen an die Barrierefreiheit nach der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) in ihrer jeweils geltenden Fassung generell beachtet werden müssen. § 10 BGG ist entsprechend zu ergänzen.

3c) Digitale Barrierefreiheit

Bei den Vorschriften zur Barrierefreiheit von Webseiten und Apps sind Schutzlücken zu schließen:

- So ist in § 12b BGG zur korrekten Umsetzung der EU-Webseitenrichtlinie zu verankern, dass nicht barrierefrei zugängliche Inhalte in einem zugänglichen Format angefordert werden können und innerhalb bestimmter Fristen dem Anliegen zu entsprechen ist.
- Der Feedbackmechanismus ist mit verbindlichen Eingangsbestätigungen und kürzeren Bearbeitungsfristen auszugestalten.
- Die Ergebnisse der Überwachung von Webseiten und Apps sollten künftig unter namentlicher Nennung der geprüften Stellen veröffentlicht werden, um Transparenz herzustellen.
- Der von den obersten Bundesbehörden nach § 12c Abs. 1 Nr. 2 BGG zu erstellende Bericht zum Stand der Barrierefreiheit der elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe sollte als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden. Gleiches sollte für die verbindlichen und überprüfbaren Maßnahmen- und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren gelten, die von den obersten Bundesbehörden zu erstellen sind.

4. Effektiver Rechtsschutz

Die im BGG vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten müssen erweitert und effektiv gestaltet werden.

- Es muss klargestellt bzw. geregelt werden, dass sowohl mit der Individualklage als auch mit der Verbandsklage die Beseitigung und Unterlassung von Verstößen gegen das BGG sowie Schadensersatz und Entschädigung geltend gemacht werden können. Die Vorschrift des § 15 BGG zur Verbandsklage sieht bisher nur die Möglichkeit der Feststellungsklage vor.
- Es muss auch im BGG eine Beweiserleichterung entsprechend § 22 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) geben.
- Finanzielle Hürden, die eine effektive Rechtsdurchsetzung oftmals verhindern, müssen beseitigt werden. Verbandsklagen nach § 15 BGG sollten gerichtskostenfrei sein. § 183 SGG ist entsprechend anzupassen. Außerdem sollte ein Fonds zur Finanzierung von Verbandsklagen eingerichtet werden. Sollte dies nicht erfolgen, muss mittellosen Verbänden zumindest Zugang zur Prozesskostenhilfe nach der Zivilprozessordnung und zur Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz gewährt werden. Auch der Individualrechtsschutz muss kostenfrei sein. Dies muss insbesondere gelten, wenn eine Pflicht von privaten Akteuren zur Barrierefreiheit bzw. zur Gewährung von angemessenen Vorkehrungen im BGG statuiert wird und diesbezüglich eine Rechtswegzuständigkeit zu den Verwaltungs- oder Zivilgerichten gegeben ist. Anders als die für die im Individualrechtsschutz bereits geregelten Ansprüche auf Prozesskostenhilfe und Beratungshilfe, besteht Gerichtskostenfreiheit auch unabhängig von den Erfolgsaussichten eines Verfahrens.

- Die Klagemöglichkeit nach §§ 14 und 15 BGG muss auch für die Schwerbehindertenvertretung bestehen, wenn es um die Durchsetzung der Ansprüche von schwerbehinderten Beschäftigten auf Barrierefreiheit gegenüber öffentlichen Stellen geht (z. B. Herstellung eines barrierefreien Intranets).
- Der Katalog der möglichen Klagegegenstände für Verbandsklagen in § 15 Abs. 1 BGG muss offen gestaltet werden. Die derzeit geschlossen formulierte Aufzählung hat zur Folge, dass später eingeführte Ansprüche, z. B. § 11 BGG zur Leichten Sprache, nicht in der Aufzählung berücksichtigt wurden und daher nicht mit einer Verbandsklage geltend gemacht werden können.
- Die Zuständigkeiten der Schlichtungsstelle müssen erweitert werden. Zum einen sollten auch Streitigkeiten mit Landesbehörden, die Bundesrecht ausführen, erfasst sein. Zum anderen sollte auch eine Zuständigkeit für Konflikte mit privaten Akteuren bestehen, sofern diese gegen etwaige künftige Verpflichtungen aus dem BGG verstoßen (bspw. zur Gewährung von angemessenen Vorkehrungen).
- Die Schwerbehindertenvertretung sollte Schlichtungsverfahren initiieren können, um Ansprüche von schwerbehinderten Beschäftigten auf Barrierefreiheit gegen öffentliche Stellen geltend machen zu können (z. B. Herstellung eines barrierefreien Intranets).
- Die Kompetenzen der Schlichtungsstelle sollten – ähnlich wie in § 16 des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes und § 9d Abs. 5, 6 S. 2 und 9 S. 3 des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes – erweitert werden. Diese sehen z. B. ein Recht auf Akteneinsicht und die Einbeziehung von Überwachungs- und Aufsichtsbehörden vor. Außerdem kann die Schlichtungsstelle Behörden unter Fristsetzung zur Beseitigung einer Benachteiligung auffordern.

5. Stärkung unterstützender Strukturen

5a) Ausbau der Bundesfachstelle Barrierefreiheit

Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit hat sich bewährt. Ihr Aufgabenbereich sollte erweitert werden.

- Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit sollte vermehrt Schulungen zur Barrierefreiheit – insbesondere für private Unternehmen – durchführen.
- Es sollte eine engere Verzahnung mit der Schlichtungsstelle des/der Beauftragten des Bundes für die Belange von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: „der/die Beauftragte“) und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erfolgen, um ggf. Beratung bei Gesetzgebungen vornehmen zu können.
- Um Defizite bei der Herstellung von Barrierefreiheit zu ermitteln, ist außerdem die Initiierung von Forschungsvorhaben durch die Bundesfachstelle ratsam.

- Darüber hinaus sollte ein regelmäßiges Monitoring durch die Bundesfachstelle Barrierefreiheit erfolgen. Hierfür sollten die Fachstellen für Barrierefreiheit von Bund und Ländern personell und finanziell angemessen ausgestattet sowie mit Informations- und Zugriffsrechten versehen werden. Das empfiehlt auch der vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) in Auftrag gegebene und im August 2023 erschienene Schlussbericht „ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität“ zumindest für den Bereich der Mobilität.
- Damit die Bundesfachstelle dem stetig steigenden Beratungsbedarf sowie der Erweiterung des Aufgabenspektrums gerecht werden kann, bedarf es einer personellen Aufstockung.

5b) Stärkung der/des Beauftragten des Bundes für die Belange von Menschen mit Behinderungen

Der/die Beauftragte muss in der Unabhängigkeit der Amtsausübung, den Einwirkungsrechten gestärkt werden und das Aufgabenprofil muss erweitert werden.

- In § 17 BGG ist eine ergänzende Regelung aufzunehmen, wonach die/der Beauftragte ihre bzw. seine Tätigkeit weisungsfrei und ressortübergreifend ausübt. Zum Schutz der Unabhängigkeit könnten Regelungen zur Entlassung der/des Beauftragten verankert werden. Derzeit sind keine Voraussetzungen für die Entlassung geregelt.
- In § 18 Abs. 2 BGG sollte eingefügt werden, dass die Beteiligung des/der Beauftragten frühzeitig erfolgt (vergleichbar mit der Regelung in § 94 Abs. 3 AufenthG).
- In § 18 Abs. 2 BGG sollte eingefügt werden, dass die Bundesministerien verpflichtet sind, die Stellungnahmen des/der Beauftragten zu berücksichtigen. Eine Nichtberücksichtigung soll mit einem Begründungserfordernis versehen werden („qualifizierte Rückmeldung“).
- In § 18 Abs. 3 BGG sollte verankert werden, dass der/die Beauftragte eine Stellungnahme von öffentlichen Stellen anfordern kann (vergleichbar mit der Regelung in § 94 Abs. 3 AufenthG).
- Der/Die Beauftragte sollte Schlichtungsverfahren initiieren können, weil einzelne Betroffene oder kleinere Verbände teilweise auf diese Unterstützung angewiesen sind.
- In § 18 Abs. 1 BGG sollte die Koordination der Beauftragten des Bundes und der Länder sowie die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Stellen in der EU und ihren Mitgliedstaaten als Teil der Aufgaben verankert werden.

5c) Einführung von Koordinierungsstellen/Beauftragten für Barrierefreiheit bei öffentlichen Trägern

In jeder obersten Bundesbehörde sollte eine Koordinierungsstelle mit einem/einer Beauftragten für Barrierefreiheit eingerichtet werden. Aufgabe dieser Stelle sollte es sein, darauf zu achten, dass die sich

aus dem BGG und anderen Rechtsvorschriften ergebenden Verpflichtungen zur Barrierefreiheit eingehalten und umgesetzt werden. Dies muss die verwaltungsinterne Abstimmung von Querschnittsaufgaben zwischen den jeweiligen Bereichen umfassen. Sie soll außerdem das Bewusstsein für die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bei allen relevanten politischen Konzepten und Programmen befördern (Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 8 UN-BRK). Eine solche Stelle ist zusätzlich zur Bundesfachstelle Barrierefreiheit erforderlich, die nur eine Erstberatung leisten kann.

6. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Neben der Reform des BGG sind auch die Vorgaben in anderen Rechtsbereichen, etwa im Sozialrecht, im Verkehrs- und Gesundheitssektor oder bei den Verwaltungsvorgaben zur Digitalisierung so anzupassen, dass alle handelnden Akteure den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge barriere- und diskriminierungsfrei gewährleisten müssen.

Berlin, 23. Juli 2024