

– Fachbeitrag D24-2018 –

26.06.2018

Ein Jahr Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz: Bilanz und Ausblick¹

Von Dr. Anna-Miria Fuerst, Richterin am Oberwaltungsgericht Lüneburg

I. Thesen der Autorin

Die Einrichtung der Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) dient der besseren Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen nach dem BGG und führt zudem zu mehr Bewusstsein für behinderungsspezifische Belange bei Trägern öffentlicher Gewalt.

Die Arbeit der Schlichtungsstelle befördert das Verständnis und die rechtsdogmatische Konturierung des BGG, insbesondere der in § 7 Abs. 2 BGG geregelten Benachteiligung durch die Versagung angemessener Vorkehrungen.

II. Einleitung

Seit Dezember 2016 hat die Schlichtungsstelle nach dem BGG bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen ihre Arbeit aufgenommen und vor Kurzem auch ihren ersten Tätigkeitsbericht für das Jahr 2017 vorgelegt². Die Schlichtungsstelle geht auf das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016³ zurück und setzt eine Empfehlung aus dem Abschlussbericht zur Evaluation des Behindertengleichstellungsberichts aus dem Jahr 2014 um⁴. Durch die Einrichtung der Schlichtungsstelle verfolgt der Gesetzgeber fol-

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D24-2018 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Fuerst: Ein Jahr Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz: Bilanz und Ausblick; Beitrag D24-2018 unter www.reha-recht.de; 26.06.2018.

² Abrufbar unter: https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Downloads/DE/SchlichtungsstelleBGG/Taetigkeitsbericht%202017.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 26.06.2018.

³ Vgl. BGBl. I, 1757.

⁴ Welti u. a.: Forschungsbericht über die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 31.05.2014, abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhabe/fb-445.html>, zuletzt abgerufen am 26.06.2018.

gende Ziele: Allgemein geht es darum, dem BGG in der behördlichen Rechtsanwendungspraxis zu mehr Bekanntheit und damit auch mehr Wirkung zu verhelfen. Konkret soll dies durch ein niedrighschwelliges und kostenfreies Schlichtungsangebot bewerkstelligt werden, welches sowohl Einzelpersonen als auch Verbänden offensteht. Insbesondere Verbände sollen bei der Implementierung des BGG stärker aktiviert werden als dies bisher der Fall ist. Hintergrund ist die faktische Bedeutungslosigkeit der mit dem BGG im Jahr 2002 eingeführten Verbandsklage⁵, die ohne praktische Relevanz geblieben ist⁶. Der erste Tätigkeitsbericht gibt Anlass, die Arbeit der Schlichtungsstelle vorzustellen und einen Ausblick in die Zukunft zu wagen. Dafür soll zunächst der Rechtsrahmen einschließlich der Begrenzungen der Zuständigkeiten der Schlichtungsstelle erläutert (III.) und dann sollen Fallbeispiele aus dem Tätigkeitsbericht vorgestellt werden (IV.). Zuletzt werden einige Gedanken zur Fortentwicklung des mit der Schlichtungsstelle gefundenen Ansatzes präsentiert (V.).

III. Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeit der Schlichtungsstelle

1. Rechtsgrundlage und Begrenzung der Zuständigkeit

Rechtsgrundlage für die Errichtung der Schlichtungsstelle ist § 16 Abs. 1 BGG. Nach dessen Satz 1 wird bei der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eine Schlichtungsstelle zur außergerichtlichen Beilegung von näher bezeichneten Streitigkeiten nach dem BGG eingerichtet. Die Schlichtungsstelle kann von Privatpersonen und von den nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verbänden angerufen werden. Das Schlichtungsverfahren ist beschränkt auf (mögliche) Verletzungen eines Rechts nach dem BGG durch die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung, einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Beliehene und sonstige Bundesorgane, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 3 BGG i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 BGG).

Verletzungen durch Landesverwaltungen einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen, ebnen den Weg in das Schlichtungsverfahren nicht, auch wenn die Einrichtungen der Landesverwaltung – ebenso wie die der Bundesverwaltung – bei der Ausführung von Bundesrecht an das BGG gebunden sind (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BGG). Diese Einschränkung hat kompetenzrechtliche Gründe und ist aus Sicht der Betroffenen nur begrenzt vermittelbar, worauf auch die Schlichtungsstelle in ihrem Jahresbericht 2017 hinweist. Der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG vergleichbare Anlaufstellen kennt das

⁵ Vgl. § 13 BGG v. 27.4.2002, BGBl. I, 1467 (a. F.) bzw. § 15 BGG i. d. F. d. G. v. 19.7.2016, BGBl. I, 1757.

⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts, BR-Ducksache. 18/16 v. 15.1.2016, S. 39 f.

Landesrecht bislang nicht; Beschwerden über Rechtsverletzungen durch Landesverwaltungen können daher lediglich an den bzw. die jeweiligen Landesbehindertenbeauftragten verwiesen werden.

Rechtsverletzungen von Menschen mit Behinderungen durch privatrechtliche Akteure können schon deshalb nicht Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens nach § 16 BGG sein, weil das BGG sich nur an Träger öffentlicher Gewalt richtet. Eine Schlichtungsstelle für Verstöße gegen die Benachteiligungsverbote nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), die Benachteiligungen wegen einer Behinderung umfassen (§§ 7 Abs. 1 i. V. m. 1 AGG und § 19 Abs. 1 AGG), existiert nicht. Nach § 27 Abs. 1 und 2 Satz 2 Nr. 3 AGG gehört es allerdings zum Aufgabenbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach § 25 AGG, eine gütliche Beilegung von Streitigkeiten über Verstöße gegen die Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen zwischen den Beteiligten zu vermitteln, ohne dass dafür jedoch ein eigenständiges Schlichtungsverfahren bereitgehalten wird. § 27 Abs. 2 Nr. 2 AGG eröffnet die Möglichkeit, Beratung durch andere Stellen zu vermitteln. Dementsprechend hält die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Liste über sämtliche Schlichtungsstellen für privatrechtliche Streitigkeiten vor⁷. Die geschilderten Zuständigkeitsbegrenzungen haben sich jedenfalls im ersten Tätigkeitsjahr der Schlichtungsstelle niedergeschlagen, in dem von insgesamt 146 Anträgen auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens immerhin 62 Anträge unzulässig waren.

2. Schlichtungsstelle und -verfahren

§ 16 BGG enthält Regelungen zur Geschäftsstelle, zur Besetzung, zu den Grundsätzen und zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens, die in der Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung (BGleisV) näher ausgeführt werden. Hervorgehoben werden soll die Möglichkeit, durch Anrufung der Schlichtungsstelle während des Laufs der Widerspruchsfrist dem Widerspruchsverfahren das Schlichtungsverfahren vorzuschalten. Ermöglicht wird dies durch die Regelung des § 16 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BGG, wonach die Widerspruchsfrist in Fällen, in denen wegen der behaupteten Rechtsverletzung auch die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens in Betracht kommt, erst mit Beendigung des Schlichtungsverfahrens beginnt, sofern der Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerdeführer bekanntgegeben worden ist, gestellt worden ist.

3. Schlichtende Personen und Inanspruchnahme

Das Schlichtungsverfahren wird von schlichtenden Personen mit Befähigung zum Richteramt geführt und ist an allgemeinen rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen ausgerichtet (§ 16 Abs. 1 Satz 3 BGG). Es müssen zumindest zwei schlichtende Personen der Schlichtungsstelle angehören (§ 3 Abs. 2 BGleisV), wie es derzeit auch der Fall ist. Die

⁷ Abrufbar unter: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Recht_und_gesetz/schlichtungsstellen/Schlichtungsstellen_node.html, zuletzt abgerufen am 26.06.2018.

Möglichkeit der Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle ist sehr niedrigschwellig ausgestaltet: Die Antragstellung erfordert zwar grundsätzlich Textform, der Internetauftritt der Schlichtungsstelle hält aber eine weitgehende Barrierefreiheit auch bei der Ausfüllung des dort bereitgestellten Antragsformulars vor (§ 5 Abs. 2 BGG). So ist dieses auch in leichter Sprache erhältlich und eine Ausfüllung mittels Verwendung Deutscher Gebärdensprache (DGS) ist möglich. Weiter werden für die Durchführung des Schlichtungsverfahrens Kosten nicht erhoben (§ 16 Abs. 6 BGG). Das Schlichtungsverfahren ist auf eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten ausgerichtet, ggf. unter Zuhilfenahme des Einsatzes von Mediation (§ 16 Abs. 5 BGG). Die überwiegende Anzahl der im ersten Tätigkeitsjahr durchgeführten Schlichtungsverfahren verlief erfolgreich, weil sie entweder zu einer Einigung zwischen den Beteiligten führten (52 %) oder von den Antragstellern nicht weiterverfolgt wurden, etwa nachdem die Verwaltung Abhilfe geschaffen hatte (27 %).

IV. Materielle Fragen aus der Praxis der Schlichtungsstelle, insbesondere das Recht auf angemessene Vorkehrungen nach § 7 Abs. 2 BGG

Der Jahresbericht enthält einige Fallbeispiele für die Tätigkeit der Schlichtungsstelle sowie Hinweise auf materiell-rechtliche Zweifelsfragen des BGG, welche die Arbeit im ersten Jahr geprägt haben. Neben Schlichtungsverfahren, die den mangelhaft ausgestalteten barrierefreien Zugang zu Gebäuden der Bundesverwaltung sowie fehlende Barrierefreiheit bei der Kommunikation zum Gegenstand hatten, bezog sich eine Reihe weiterer Schlichtungsverfahren auf geltend gemachte Benachteiligungen durch die Versagung angemessener Vorkehrungen im Sinne von § 7 Abs. 2 Satz 1 BGG. Dieser Rechtsbereich ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil es sich bei der Benachteiligung durch die Versagung angemessener Vorkehrungen um eine in der deutschen Rechtsordnung bislang wenig bekannte Konstruktion handelt.

1. Angemessene Vorkehrungen

Während das Recht auf angemessene Vorkehrungen im angelsächsischen Rechtsraum zum antidiskriminierungsrechtlichen Grundrepertoire gehört und in der von Deutschland bereits frühzeitig ratifizierten und am 26. März 2009 in Kraft getretenen UN-Behindertenrechtskonvention fest verankert ist, hat diese Rechtsfigur erst mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 ausdrücklichen Eingang in das deutsche Bundesrecht gefunden. Dabei soll es sich ausweislich der Gesetzesbegründung lediglich um eine Klarstellung handeln, ohne dass neue Verpflichtungen für die Träger öffentlicher Gewalt damit verbunden sind⁸. Dieser Einschätzung kann nicht beigetreten werden. Bereits der Umstand, dass die Aufnahme der angemessenen Vorkehrungen in das BGG nach der ausdrücklichen Kritik des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen am 13. April 2015 verabschiedeten

⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts, BR-Drs. 18/16 v. 15.1.2016, S. 30.

„Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands“⁹ beschlossen wurde, sowie die Tatsache, dass die Schlichtungsstelle aufgrund ihrer Erfahrungen im ersten Tätigkeitsjahr gerade diese Rechtsfigur für so konkretisierungsbedürftig erachtet, dass sie sogar ein eigenes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben hat, sprechen dagegen, dass es sich bei der Neufassung des § 7 Abs. 2 BGG im Jahr 2016 um eine rein deklaratorische Gesetzesformulierung handelt. Vielmehr dürfte hier rechtliches Neuland beschritten worden sein.

2. Versagung angemessener Vorkehrungen in Alltagssituationen

Ein geradezu klassisches Beispiel für eine Benachteiligung durch die Versagung angemessener Vorkehrungen ist der im Jahresbericht aufgeführte Fall, der eine standardmäßig durchgeführte Gepäckkontrolle zum Gegenstand hatte, die aber für die Antragstellerin aufgrund ihrer Behinderung besondere Belastungen mit sich brachte. Da die Antragstellerin lebenswichtige Medikamente in ihrem Gepäck mitführen musste, nahmen ihre Kontrollen mehr Zeit in Anspruch. Zudem war es ihr nicht möglich, das Gepäck ständig im Blick zu behalten. Dadurch kam es einmal zu einer Verwechslung und das Gepäckstück mit den Medikamenten war zunächst verschwunden, tauchte später aber glücklicherweise wieder auf. Abstrakt gesprochen geht es in diesem Beispiel um eine allgemeine, ohne Ansehung bestimmter persönlicher Merkmale und damit grundsätzlich benachteiligungsfrei durchgeführte Maßnahme (Gepäckkontrolle), die für die Antragstellerin aber gerade wegen ihrer Behinderung eine besondere Belastung bewirkt. Das dem Benachteiligungsverbot gemäß § 7 Abs. 2 BGG innewohnende Recht auf angemessene Vorkehrungen führt nun dazu, dass der behinderungsbedingten Sondersituation – natürlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und ohne Gefährdung des mit der Gepäckkontrolle verfolgten Sicherheitsinteresses (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 a. E.) – Rechnung zu tragen ist, etwa indem es der Antragstellerin ermöglicht wird, bei der Gepäcküberprüfung durchgehend anwesend zu sein, um das Risiko einer Verwechslung oder Beschädigung der für sie lebenswichtigen Medikamente zu minimieren.

Anders als bei Fällen, die das Thema Barrierefreiheit betreffen, geht es bei der Benachteiligung durch Versagung angemessener Vorkehrungen nicht um eine allgemein zugängliche Gestaltung der Umwelt bzw. Infrastruktur, sondern um die Berücksichtigung behinderungsspezifischer Besonderheiten in konkreten Situationen. Barrierefreiheit strebt für die gestaltbare Umwelt nach abstrakten Kriterien, die zu einer größtmöglichen Zugänglichkeit führen (z. B. mehr Verkehrsteilnehmer können Hindernisse mithilfe einer Rampe als durch Treppen überwinden; Informationen werden von mehr Menschen wahrgenommen, wenn sie sowohl sicht- als auch hörbar zur Verfügung gestellt werden), während das Recht auf angemessene Vorkehrungen den vielfältigen und teilweise kaum vorhersehbaren Sondersituationen Rechnung trägt, in die Menschen mit Behinderungen im Alltag geraten.

⁹ Abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-unbrk/staatenpruefung/>, zuletzt abgerufen am 26.06.2018.

3. Versagung angemessener Vorkehrungen im sozialen Leistungsrecht

Noch unklar ist der Anwendungsbereich der angemessenen Vorkehrungen im Bereich des sozialen Leistungsrechts, worauf auch die Schlichtungsstelle in ihrem Jahresbericht hinweist¹⁰. Angemessene Vorkehrungen können jedenfalls nicht dazu führen, andere als die gesetzlich vorgesehenen Sozialleistungen zu erhalten. Daher dürfte der im Jahresbericht geschilderte Fall, bei dem es dem Antragsteller darum ging, trotz der Ruhensregelung des § 34 SGB XI Pflegegeld auch bei einem – medizinisch indizierten – Umzug ins nichteuropäische Ausland zu erhalten, nicht mit Hilfe der Rechtsfigur der angemessenen Vorkehrungen zu lösen sein.

V. Ausblick

Die Einrichtung der Schlichtungsstelle ist als Erfolg zu bewerten. Der vom Gesetzgeber gewählte Ansatz geht über eine bloße Verbesserung der (behördeninternen) Kommunikation der Belange von Menschen hinaus, indem den Betroffenen ein effektives Mittel an die Hand gegeben wird, um ihren Belangen gegenüber Behörden Geltung zu verschaffen, ohne gleich den klassischen Rechtsweg beschreiten zu müssen. Daher ist die Anregung der Schlichtungsstelle, eine dem Widerspruchsverfahren vergleichbare Fristenregelung (§ 16 Abs. 2 Satz 2 u. 3 BGG) auch in Bezug auf Klageverfahren zu schaffen, unbedingt zu begrüßen. Nachvollziehbar ist auch die im Jahresbericht erhobene Forderung nach einer Hinweispflicht auf die Schlichtungsstelle für diejenigen Träger öffentlicher Gewalt, die unter den Anwendungsbereich der Regelungen des BGG über das Schlichtungsverfahren fallen. Richtungsweisend ist die Forderung nach der Einführung einer Antragsberechtigung für Schwerbehindertenvertreter. Denn dadurch würde die Tätigkeit der Schlichtungsstelle in besonderer Weise für den arbeits- bzw. dienstrechtlichen Bereich geöffnet werden. Insofern korrespondiert diese Forderung mit der Bestrebung, auch im Bereich des AGG, das Benachteiligungen u.a. im Arbeitsrecht verbietet, ein formalisiertes Schlichtungsverfahren einzurichten¹¹. Es bleibt abzuwarten, ob der Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz in dieser Hinsicht eine Vorbildfunktion zukommen wird.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

¹⁰ Siehe auch Lutz/Werner, Die neue Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, NDV 2017, S. 249, 251.

¹¹ Forschungsbericht über die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (Fn. 3), S. 509.