



Ausschussdrucksache 21(11)117
vom 15. Juni 2026

Schriftliche Stellungnahme

Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.

Öffentliche Anhörung

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes
BT-Drucksache 21/5140

b) Antrag der Fraktion der AfD

Bürokratie abbauen, Teilhabe stärken – Für ein unbürokratisches Anerkennungssystem
von Assistenzhunden
BT-Drucksache 21/3668

c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Barrierefreiheit für eine moderne und inklusive Gesellschaft ernsthaft umsetzen
BT-Drucksache 21/5335

d) Antrag der Fraktion Die Linke

UN-Behindertenrechtskonvention konsequent umsetzen
BT-Drucksache 21/5569



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Zum Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des
Behindertengleichstellungsgesetzes**

Drucksache 21/5140 vom 01.04.2026

Juni 2026

Inhalt

1	Vorbemerkungen	3
2	Stellungnahme	4
2.1	Allgemeine Bewertung des Entwurfs	4
2.2	Im Einzelnen	5
2.2.1	§§ 7 – 7b BGG-E: Benachteiligungsverbot, zulässige unterschiedliche Behandlung, Ansprüche	5
2.2.2	§ 8 BGG-E: Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr	10
2.2.3	§ 13 BGG-E: Bundesfachstelle für Barrierefreiheit	11
2.2.4	§ 15 BGG: Verbandsklage	11
2.2.5	§ 16 BGG-E: Schlichtungsverfahren	12

1 Vorbemerkungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-BRK eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu befördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

Gegenstand dieser Stellungnahme ist der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes“ der Bundesregierung in der Fassung vom 01.04.2026.

Dem vorliegenden Gesetzentwurf geht ein mehrjähriger Diskussions- und Entstehungsprozess voraus. Schon im Koalitionsvertrag von 2021 haben die Regierungsparteien erklärt, dass sie das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) überarbeiten wollen. Seit November 2022 liegt die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene Evaluation des 2016 novellierten BGG vor.¹ In der Evaluation werden konkrete Empfehlungen zur rechtlichen Weiterentwicklung des BGG und Verbesserung seiner Umsetzung in der Praxis formuliert. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode erneut verpflichtet, das BGG weiterzuentwickeln. Auch in der Privatwirtschaft soll auf Barrierefreiheit hingewirkt werden.

Im Fokus dieser Stellungnahme steht die menschenrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs am Maßstab der UN-BRK.² Die UN-BRK gilt in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes und ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung deutschen Rechts, und auch der Grundrechte (insbesondere Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz) heranzuziehen. Vermittelt über Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK und das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen.³

Hinsichtlich der Auslegung und Konkretisierung der sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen sind die gegenüber Deutschland im Rahmen der Staatenprüfung ergangenen Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte

¹ BMAS (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bgg-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 27.11.2025).

² Vertiefend Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 – Juni 2023, Seiten 117-132. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht/Menschenrechtsbericht_2023.pdf (abgerufen am 27.11.2025).

³ Der Bundestag hat durch die Zustimmung zur Ratifikation der UN-BRK mit förmlichem Gesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt und die Bundesländer haben dabei im dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren im Bundesrat mitgewirkt und zugestimmt (vgl. Bundesrat (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008, Seite 460 (A)).

von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) vom 3. Oktober 2023 zu berücksichtigen.⁴ Im Rahmen von Artikel 5 empfiehlt der UN-Fachausschuss beispielsweise, den gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung und der spezifischen Rechte aus dem Übereinkommen auf alle privaten Stellen, die Güter und Dienstleistungen für die Allgemeinheit anbieten, zu erweitern und wirksame Rechtsbehelfe zur Durchsetzung der entsprechenden Verpflichtungen bereitzustellen (Ziffer 12 Buchstabe a)).

Für einen bundesweit einheitlichen Schutz vor Diskriminierung sind analog auch Reformen der Behindertengleichstellungsgesetze auf Landesebene durchzuführen. Auch die aktuelle Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist eine Chance für mehr Barrierefreiheit und sollte nach Maßgabe der UN-BRK erfolgen.

2 Stellungnahme

2.1 Allgemeine Bewertung des Entwurfs

Das BGG spielt auf Bundesebene eine zentrale Rolle für die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland. Eine an der UN-BRK ausgerichtete Neufassung des BGG hätte einen erheblichen Einfluss auf das Leben und die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Deutschland.

Allerdings verfehlt der Gesetzentwurf an zahlreichen Stellen die menschenrechtlichen Anforderungen der UN-BRK an eine inklusive und moderne Gesellschaft. Das Hauptziel des Gesetzesentwurfs zur Änderung des BGG, nämlich Deutschland auch im privaten Bereich barrierefrei zu machen, wird so nicht erreicht. Es fehlen Vorgaben, die die Privatwirtschaft zur Herstellung struktureller Barrierefreiheit verpflichten. Das individuelle Benachteiligungsverbot, das eine Verpflichtung Privater umfasst, angemessene Vorkehrungen im Einzelfall zu treffen, wird für Unternehmen stark durch Pauschalausnahmen, milde Rechtfertigungsanforderungen und mangelnde Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten beschränkt, so dass es praktisch wertlos wird. Angemessene Vorkehrungen werden im Ergebnis widersprüchlich zu den Vorgaben der UN-BRK verregelt.

Für eine grund- und menschenrechtskonforme Reform des BGG bräuchte es klare und effektive Verpflichtungen zu struktureller Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall.⁵ An Benachteiligungen durch die Privatwirtschaft müssen strenge Rechtfertigungsanforderungen gestellt werden und es braucht wirksame Sanktionen und Rechtsschutzmöglichkeiten. Außerdem müsste die Verbandsklagemöglichkeit wirksamer ausgestaltet werden, damit Verbände und Vereine die Rechte

⁴ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 vom 03.10.2023. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands> (abgerufen am 27.11.2025).

⁵ Wie entsprechende Regelungen aussehen müssten, hat die Monitoring-Stelle in ihrer Stellungnahme zum Entwurf vom 19.12.2025, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-behindertengleichstellungsgesetzes> (abgerufen am 25.02.2026) sowie im Empfehlungspapier Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen endlich verbessern, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/gesetzlichen-diskriminierungsschutz-fuer-menschen-mit-behinderungen-endlich-verbessern> (abgerufen am 25.02.2026) ausgeführt.

von Menschen mit Behinderungen anstelle der einzelnen Betroffenen einklagen können.

Im Hinblick auf das Gebot der progressiven Verwirklichung aus Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK, das Deutschland verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen schrittweise, aber doch kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel zu verwirklichen, wäre es geboten, all diese Schritte ohne weitere Verzögerung zu gehen. Doch auf strukturelle Barrierefreiheit warten Menschen mit Behinderungen immer noch. Eine Gesellschaft mit Barrieren ist keine moderne Gesellschaft und weder wirtschaftlich noch kundenfreundlich. Auch angesichts des demografischen Wandels können wir uns Barrieren nicht länger leisten.

Zum Referentenentwurf hat die Monitoring-Stelle bereits im Dezember 2025 in aller Ausführlichkeit Stellung genommen.⁶ Auf diese Stellungnahme sei hier verwiesen, da sich das vorliegende Papier nicht mit allen Paragrafen des Gesetzentwurfs, sondern mit den im parlamentarischen Verfahren dringlichsten Nachbesserungsbedarfen beschäftigt.

2.2 Im Einzelnen

2.2.1 §§ 7 – 7b BGG-E: Benachteiligungsverbot, zulässige unterschiedliche Behandlung, Ansprüche

Strukturelle Barrierefreiheit: Verpflichtung Privater zu Barrierefreiheit fehlt

Ein zentraler Reformbedarf besteht in Bezug auf die Barrierefreiheitsbestimmungen. Die UN-BRK verpflichtet Deutschland zu geeigneten staatlichen – das heißt auch gesetzgeberischen – Maßnahmen zum Abbau von Barrieren. Der Bundesgesetzgeber muss dies auch bei privaten Akteur*innen, die Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten, sicherstellen. Der vorliegende Gesetzentwurf verpflichtet die Privatwirtschaft nur im Rahmen des Benachteiligungsverbots zu angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall, ohne dies durch eine positive Verpflichtung von Unternehmen zu struktureller Barrierefreiheit zu flankieren.

Die Aufnahme der Privatwirtschaft in den Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbots geschieht alles andere als umfassend, sondern über das Konzept der angemessenen Vorkehrungen mit zahlreichen Einschränkungen und Ausnahmen; die Rechtfertigungsmaßstäbe werden herabgesenkt und die Rechtsschutzmöglichkeiten auf ein Minimum eingeschränkt. Im Ergebnis ist das Benachteiligungsverbot, soweit es die Privatwirtschaft betrifft, nahezu wirkungslos. Die Empfehlung des UN-Fachausschusses in seinen Abschließenden Bemerkungen zur Staatenprüfung Deutschlands von 2023 (Ziffer 12 Buchstabe a))⁷, den gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung und der spezifischen Rechte aus dem Übereinkommen auf alle privaten Stellen, die Güter

⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte (2025): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-behindertengleichstellungsgesetzes> (abgerufen am 03.06.2026).

⁷ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 vom 03.10.2023. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands> (abgerufen am 27.11.2025).

und Dienstleistungen für die Allgemeinheit anbieten, zu erweitern, wird allenfalls in Ansätzen aufgegriffen.

Um allen Menschen entsprechend Artikel 1 und 3 Buchstabe c) UN-BRK eine volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen, ist es unbedingt erforderlich eine umfängliche barrierefreie Zugänglichkeit zu gewährleisten, wie Artikel 9 Absatz 1 UN-BRK deutlich macht. Dies betont auch der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen (Ziffer 20 Buchstabe a)).⁸ Ein bloßes Benachteiligungsverbot ohne positive Verpflichtungen zu barrierefreier Zugänglichkeit und zur Vornahme angemessener Vorkehrungen wird dem nicht gerecht. Die Monitoring-Stelle hat hierzu bereits in einem Eckpunktepapier umfangreiche Reformvorschläge unterbreitet.⁹

Angemessene Vorkehrungen: Die Änderung von Gütern und Dienstleistungen darf nicht pauschal als „unverhältnismäßige Belastung“ gelten

Die Definition der angemessenen Vorkehrungen erfolgt im Gesetzentwurf nicht im Sinne der UN-BRK. Die pauschale Unzumutbarkeitsregel für Unternehmen in § 7 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs, wonach „für Unternehmen im Sinne des Absatzes 2 [...] alle baulichen Veränderungen sowie Änderungen an Gütern und Dienstleistungen als unverhältnismäßige und unbillige Belastung“ gelten, muss in Anbetracht der UN-BRK und von Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG **gestrichen** werden.

Das Benachteiligungsverbot für die Privatwirtschaft wird durch diesen Pauschalauschluss sinnentleert und die Idee, Barrieren im Einzelfall durch verhältnismäßige Lösungen abzubauen, läuft ins Leere. In der pauschalen Unzumutbarkeitsregel liegt ein klarer Verstoß gegen die staatlichen Verpflichtungen aus Artikel 5 Absätze 2 und 3 UN-BRK, einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung inklusive vor dem Versagen angemessener Vorkehrungen zu garantieren.¹⁰ Beispielsweise wären für Arztpraxen, Anwaltskanzleien o.ä. nach der im Entwurf vorgesehenen Regelung selbst kleinste bauliche Veränderungen wie etwa der Einbau eines elektrischen Türöffners „unverhältnismäßig und unbillig“, unabhängig von Größe und Umsatz des betreffenden Anbieters, also zum Beispiel unabhängig davon, ob es sich um eine Einzelanwält*in oder die Dependence einer großen international tätigen Wirtschaftskanzlei handelt.

Angemessene Vorkehrungen sollten UN-BRK-treu geregelt werden. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ist der Definition von angemessene Vorkehrungen ohnehin immanent, so dass es keiner Unzumutbarkeitsregel im Gesetz bedarf: „Angemessene Vorkehrungen“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 UN-BRK sind „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, **die keine unverhältnismäßige und unbillige**

⁸ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 vom 03.10.2023. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands> (abgerufen am 27.11.2025).

⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2025): Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen endlich verbessern. Formulierungsvorschläge für ein reformiertes BGG und AGG. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Gesetzlichen_Diskriminierungsschutz_fuer_Menschen_mit_Behinderungen_endlich_verbessern.pdf (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁰ Vgl. auch UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 vom 03.10.2023, Ziffer 12 Buchstabe b). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands> (abgerufen am 27.11.2025).

Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“. Die Angemessenheit von Vorkehrungen richtet sich gemäß der UN-BRK nach den Bedarfen der Einzelperson, für die die Maßnahmen ergriffen werden. Die konkreten Maßnahmen sind darum im Dialog mit der Einzelperson zu ermitteln. Die Definition dessen, was verhältnismäßig ist, fällt notwendigerweise je nach Kontext unterschiedlich aus.¹¹

Der UN-Fachausschuss hat dazu ausdrücklich ausgeführt, dass „zu den potenziell zu berücksichtigenden Faktoren gehören finanzielle Kosten, verfügbare Mittel (inklusive öffentlicher Zuschüsse), die Größe der die Vorkehrung bereitstellenden Partei (in ihrer Gesamtheit), die Auswirkung der Modifizierung auf die Institution oder das Unternehmen, Vorteile für Dritte, negative Auswirkungen auf andere Personen und angemessene Gesundheits- und Sicherheitsauflagen.“¹² Zur Begriffsbestimmung stellt er klar: „„Unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ sollte als zusammenhängender Begriff verstanden werden, der die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen begrenzt. Beide Begriffe sollten insoweit als synonym betrachtet werden, als sie sich auf denselben Gedanken beziehen: dass die Einforderung angemessener Vorkehrungen durch eine möglicherweise übermäßige oder ungerechtfertigte Belastung für die sie treffende Partei zu beschränken ist.“¹³ Und ähnlich auch schon zuvor im Bildungskontext: „Angemessenheit“ wird als Ergebnis einer kontextbezogenen Prüfung verstanden, die eine Analyse der Relevanz und Wirksamkeit dieser Vorkehrungen und des angestrebten Ziels der Verhinderung von Diskriminierung beinhaltet. Die Verfügbarkeit von Mitteln und finanzielle Auswirkungen werden bei der Bewertung in Bezug auf übermäßigen Aufwand anerkannt.“¹⁴

In diesem Sinne ist eine pauschale Unzumutbarkeitsregel, wie sie derzeit im Gesetzentwurf vorgesehen ist, nicht notwendig und sollte gestrichen werden. Sollte der Gesetzgeber die Streichung vornehmen, aber dennoch nicht auf eine Erläuterung dessen verzichten möchten, was als „unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ einzustufen ist, könnten in der Gesetzesbegründung oder in Form eines neuen Absatzes die Maßstäbe festgelegt werden, nach denen zu beurteilen ist, ob eine „unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ vorliegt. Im Lichte dessen hatte die Monitoring-Stelle im November 2025 bereits die Aufnahme von Parametern für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung angelehnt an § 6 des österreichischen Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes (BGStG) vorgeschlagen¹⁵:

¹¹ UN-Fachausschuss (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) zum Recht auf inklusive Bildung, Ziff. 30. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 04.06.2026).

¹² UN-Fachausschuss (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung*, Ziff. 26 e). https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr6.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 04.06.2026).

¹³ Ebd. Ziff. 25 b).

¹⁴ UN-Fachausschuss (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) zum Recht auf inklusive Bildung, Ziff. 28. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 04.06.2026).

¹⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte (2025): Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen endlich verbessern. Formulierungsvorschläge für ein reformiertes BGG und AGG, S. 9, 11. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Gesetzlichen_Diskriminierungsschutz_fuer_Menschen_mit_Behinderungen_endlich_verbessern.pdf (abgerufen am 04.06.2026).

„Ein zwingender Grund, der eine Benachteiligung durch private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, rechtfertigen würde, liegt vor, wenn die Beseitigung von Bedingungen, die eine Benachteiligung begründen, insbesondere von Barrieren, rechtswidrig oder wegen unverhältnismäßiger Belastungen unzumutbar wäre. Bei der Prüfung, ob Belastungen unverhältnismäßig sind, sind insbesondere zu berücksichtigen:

- 1. der mit der Beseitigung der die Benachteiligung begründenden Bedingungen verbundene Aufwand,*
- 2. die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der eine Benachteiligung bestreitenden Partei,*
- 3. Förderungen aus öffentlichen Mitteln für die entsprechenden Maßnahmen,*
- 4. die Auswirkung der Benachteiligung auf die allgemeinen Interessen des durch dieses Gesetz geschützten Personenkreises.“*

Ein Umsetzungsdefizit bezüglich Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK, mit dem sich die Staaten verpflichten, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen zu gewährleisten, zeigt sich überdies darin, dass zwar die Versagung angemessener Vorkehrungen nach dem Entwurf eine Benachteiligung darstellt, nicht aber eine positive Verpflichtung zur Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen formuliert wird. Entgegen dem Anliegen der UN-BRK bleibt es damit die Verantwortung der einzelnen Person, angemessene Vorkehrungen einzufordern – sie werden ihr nicht angeboten. Die Last der Einforderung gleichberechtigter Teilhabe sollte von der benachteiligten Gruppe auf die Adressat*innen des Verbots verschoben werden. Es sollte eine Verpflichtung zum Angebot angemessener Vorkehrungen eingeführt werden. Als Orientierung kann der Americans with Disabilities Act, 42 U.S.C., Sec. 12181 to 12189 (1990) dienen.

Effektive Rechtsdurchsetzung durch Schadensersatz

Die Differenzierung bei der Schadensersatzverpflichtung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in § 7b Absatz 2 ist nicht sachgerecht. Gegenüber privaten Unternehmen kann kein Schadensersatz, sondern nur Beseitigung und Unterlassung geltend gemacht werden. Das führt zu Widersprüchen mit Regelungen des AGG, BFSG und BGB. Das Benachteiligungsverbot läuft ohne eine wirksame Sanktionsregelung weitgehend leer.

Die Begrenzung des immateriellen Schadensersatzes gegenüber öffentlichen Stellen auf 1.000€ ist ebenso nicht nachvollziehbar.

Der Anspruch auf Schadensersatz sollte unbedingt auf Unternehmen im Sinne des § 7 Absatz 2 des Entwurfs erweitert werden, um wirksamen Rechtsschutz zu erreichen und so den Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e) und Artikel 5 der Konvention nachzukommen, die den Staat zur Garantie eines wirksamen Diskriminierungsschutzes verpflichten.

Zudem sollte das Gesetz Maßstäbe für die Bemessung des Schadensersatzes definieren. Sinnvoll wäre eine Orientierung einerseits an § 21 AGG und andererseits am

österreichischen Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz, das bei Verletzung des Diskriminierungsverbots einen Entschädigungsanspruch für die erlittene persönliche Beeinträchtigung vorsieht und bei der Bemessung der Entschädigungshöhe wichtige Kontextfaktoren berücksichtigt (§ 9 Absatz 5 BGStG-Österreich).¹⁶

Längere Präklusionsfrist ist dringend notwendig

Eine Präklusionsfrist ist eine gesetzlich festgelegte Frist, nach deren Ablauf bestimmte Rechte oder Ansprüche nicht mehr geltend gemacht werden können. Die Präklusionsfrist in § 7b Absatz 1 Satz 4 ist mit vier Monaten viel zu kurz bemessen und stellt im Gegensatz zum Referentenentwurf eine Verschlechterung bei der Rechtsdurchsetzung dar.

Die Präklusionsfrist sollte auf 12 Monate verlängert werden. Die Verlängerung auf 12 Monate gibt den Betroffenen die nötige Zeit zur Verarbeitung der Diskriminierungssituation, um Beratungsangebote wahrzunehmen und ihre Ansprüche gegenüber dem richtigen Adressaten geltend zu machen. Eine zu knappe Frist kann zu einer unnötigen Eskalation eines Konflikts führen, da die Zeit für eine außergerichtliche Klärung sehr beschränkt ist.

Verstöße gegen Barrierefreiheit müssen auch bei privaten Anbietern über eine Feststellung hinaus justiziabel sein

Eine Beschränkung der Klagemöglichkeiten im Falle des § 7 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 (gesetzliche Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit) gegen Unternehmen auf die bloße Feststellung – trotz bestehender Verpflichtung zu Barrierefreiheit (z.B. aus dem BFSG oder dem Baurecht) – entwertet im Grunde jedes Benachteiligungsverbot. Rechtsverstöße können nur dann wirksam unterbunden werden, wenn auch Beseitigung bzw. Unterlassung verlangt werden kann. Ein Feststellungsurteil stellt lediglich fest, dass eine Benachteiligung vorgelegen hat, es verpflichtet den Beklagten aber zu nichts. Es ist nicht vollstreckbar.

§ 7b Absatz 3 des Entwurfs sollte gestrichen werden. Die Beschränkung auf die bloße Feststellung eines Verstoßes gegen eine Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit ist insbesondere vor dem Hintergrund des klaren Verstoßes gegen bereits bestehende gesetzliche Pflichten eine unnötige Erschwernis der Rechtsdurchsetzung.

Beweislasterleichterung ist dringend notwendig

Im Referentenentwurf vom 19.11.2025 war eine Beweislasterleichterung vorgesehen, nach der es ausreichte, wenn „eine Partei Tatsachen glaubhaft macht, die eine Benachteiligung vermuten lässt“; die andere Partei trägt dann „die Beweislast dafür, dass sachliche Gründe die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen oder nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässig ist“ (§ 7b RefE-alt). Diese Beweislasterleichterung sollte

¹⁶ Umfangreiche Vorschläge werden hier unterbreitet Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2025): Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen endlich verbessern. Formulierungsvorschläge für ein reformiertes BGG und AGG, Seite 12. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Gesetzlichen_Diskriminierungsschutz_fuer_Menschen_mit_Behinderungen_endlich_verbessern.pdf (abgerufen am 27.11.2025).

dringend wieder aufgenommen werden. Außerdem sollte sie auf Streitfälle gegenüber Privaten erweitert werden.

Menschen mit Behinderungen treffen auch beim Zugang zur Justiz mitunter auf massive Barrieren und sind tendenziell in einer deutlich schwächeren Position. Ein Gleichstellungsgesetz muss hier den Anspruch haben, solcherlei zusätzliche Hürden durch Mechanismen wie eine Beweislastleichterung aufzufangen, wie auch § 22 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes deutlich macht. Auch der UN-Fachausschuss verlangt explizit eine Beweislastleichterung für potenziell von Diskriminierung betroffene Menschen.¹⁷

2.2.2 § 8 BGG-E: Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr

Einrichtungen des Bundes müssen auch im nichtöffentlichen Bereich barrierefrei werden

§ 8 Absatz 2 enthält eine im Hinblick auf die Artikel 9 und 27 UN-BRK kritische Einschränkung: Die Regelung soll künftig weiterhin auf Gebäudeteile beschränkt bleiben, „soweit sie dem Publikumsverkehr dienen“. Damit wird eine große Chance vertan, für Beschäftigte des Bundes von vornherein inklusive Arbeitsbedingungen zu schaffen und Barrierefreiheit nicht erst dann herzustellen, wenn es aufgrund eines konkreten Arbeitsverhältnisses notwendig wird (vgl. § 3a der Verordnung über Arbeitsstätten).

Alle Einrichtungen des Bundes müssen auch im nichtöffentlichen Bereich barrierefrei werden. Um nicht nur allen Menschen die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen zu ermöglichen, sondern auch um Menschen nicht von vornherein aufgrund von Behinderungen von bestimmten Beschäftigungen im Staatsdienst auszuschließen, müssen auch die nicht öffentlich zugänglichen Gebäudeteile in die Verpflichtung aufgenommen werden. Wenn der Barriereabbau im Bestand, wie der Entwurf vorsieht, ohnehin nur auf wirtschaftlich angemessene Belastungen beschränkt wird, wenn die baulichen Gegebenheiten ohnehin berücksichtigt werden müssen, und wenn es zudem eine fast zwanzigjährige Übergangsfrist geben soll, dann ist es nicht zu rechtfertigen, weitere Einschränkungen zu machen und nicht öffentliche Gebäudeteile auszunehmen. Arbeits- und Bürotrakte sind für die Teilhabe nicht minder wichtig. Im Gegenteil müsste es in Anbetracht der Beschäftigungspflicht nach SGB IX vom Bund geradezu als Auftrag verstanden werden, für eigene Beschäftigte von vornherein inklusive Arbeitsbedingungen zu schaffen und Barrierefreiheit nicht erst dann teuer herzustellen, wenn es aufgrund eines konkreten Arbeitsverhältnisses notwendig wird. Die Änderung wäre eine wichtige Ergänzung zu § 3a der Verordnung über Arbeitsstätten.

Die Herstellung von Barrierefreiheit von Arbeitsstätten ist ein wesentlicher Faktor, um die Quote für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen wirksam zu

¹⁷ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nummer 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN-Dok. CRPD/C/GC/6, Ziffer 73(i). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (abgerufen am 17.02.2026).

erhöhen.¹⁸ Zudem sollte die Verpflichtung zum Abbau von Barrieren nur in Fällen der Unzumutbarkeit (nicht: Unangemessenheit) aufgehoben werden.

Keine Ausnahme bei Sicherheitsbehörden und militärischen Einrichtungen

Die in § 8 Absatz 9 des Entwurfs vorgesehene Ausnahme von den Vorschriften zur baulichen Barrierefreiheit von militärisch genutzten Einrichtungen und Einrichtungen der Sicherheitsbehörden sollte gestrichen werden. Denn eine Vielzahl an Gebäuden von Sicherheitsbehörden und militärischen Einrichtungen (zum Beispiel Bundeswehr, Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Zoll, etc.) sind reine Arbeitsstätten oder Bürogebäude mit Publikumsverkehr. Besser wäre es, eine Ausnahme festzuschreiben, wenn militärische Zwecke oder Sicherheitsgründe Barrierefreiheit verhindern.¹⁹

2.2.3 § 13 BGG-E: Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

Bundeschfachstelle Barrierefreiheit partizipativ aufstellen

Vor dem Hintergrund des Partizipationsgebots aus Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK sind Menschen mit Behinderungen in die Arbeit der Bundesfachstelle einzubeziehen. Um den Vorgaben der UN-BRK zu entsprechen, müssen Menschen mit Behinderungen darüber hinaus auch in die Arbeit der Bundesfachstelle wirkungsvoll einbezogen werden. Zudem sollten Menschen, die selbst Leichte Sprache und Deutsche Gebärdensprache nutzen, in die Leitung des neu einzurichtenden Kompetenzzentrums eingebunden werden.

2.2.4 § 15 BGG: Verbandsklage

Verbandsklage stärken und auf den privaten Bereich ausweiten

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten in Artikel 5 Absatz 2, wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nummer 6 von 2018 betont der UN-Fachausschuss die Bedeutung des Zugangs aller Menschen mit Behinderungen zu wirksamen gerichtlichen bzw. verwaltungsrechtlichen Verfahren, einschließlich wirksamer und zugänglicher Beschwerdemechanismen sowie die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für qualitativ hochwertige Prozesskostenhilfe, die gegebenenfalls in Verbindung mit einer gesetzlichen Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung in Anspruch genommen werden kann (Ziffer 73 Buchstabe h)).²⁰ Die Anerkennung gerichtlicher Abhilfe kollektiver Natur kann laut UN-Fachausschuss einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, wirksam Zugang zur Justiz zu garantieren.²¹ In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2023 empfiehlt der UN-

¹⁸ So auch UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 vom 03.10.2023, Ziffer 62 Buchstabe b). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands> (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁹ So auch DVfR (2025): Stellungnahme des DVfR - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes, S. 11. https://www.dvfr.de/fileadmin/user_upload/DVfR/Downloads/Stellungnahmen/26-04-15_Stellungnahme_BGG-Reform_bf.pdf (abgerufen am 08.06.2026).

²⁰ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nummer 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN-Dok. CRPD/C/GC/6, 26. April 2018. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (abgerufen am 27.11.2025).

²¹ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nummer 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN-Dok. CRPD/C/GC/6, 26. April 2018.

Fachausschuss erneut, wirksame Rechtsbehelfe zur Durchsetzung der entsprechenden Verpflichtungen bereitzustellen (Ziffer 12 Buchstabe a)).²²

Die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung des BGG bleibt jedoch hinter den Anforderungen von Artikel 5 UN-BRK zurück. Der Zugang zum Recht für Menschen mit Behinderungen, die Diskriminierungen im Sinne des BGG erleben, muss dringend verbessert werden. Nur wenige Betroffene klagen, da sie die zeitlichen, emotionalen und finanziellen Belastungen nicht tragen können. Diskriminierungen werden daher überwiegend nicht gerichtlich festgestellt; eine Beseitigung erfolgt noch seltener, da die Verbandsklagemöglichkeit des § 15 bislang nur auf eine Feststellung gerichtet ist und für eine Beseitigung oder Unterlassung ein weiterer prozessualer Schritt seitens der Betroffenen notwendig wäre. Die Wirkung des Feststellungsurteils im Verbandsklagerecht wird häufig als gering eingeschätzt. Nur Leistungs- und Verpflichtungsklagen können zu einer unmittelbaren Beseitigung von Rechtsverstößen verpflichten. Häufiges Hemmnis sind zudem die mangelnden finanziellen Ressourcen der klageberechtigten Verbände.

Neben den begrenzten Klagearten im BGG ist außerdem problematisch, dass eine Verbandsklage häufig nur bei einer Verletzung der abschließend aufgelisteten Normen zulässig ist. In § 15 Absatz 1 Satz 1 BGG etwa wurde diese Liste mit den späteren Änderungen des BGG nicht systematisch fortgeführt, sodass nun zwar mangelnde kommunikative Barrierefreiheit im Kontakt mit sinnesbeeinträchtigten Menschen einer Verbandsklage zugänglich ist, die später eingeführte Regelung des § 11 BGG zur Leichten Sprache hingegen nicht. Die Regelungen zur Verbandsklage beziehen sich zudem nur auf Träger öffentlicher Gewalt und müssen auch auf Unternehmen ausgeweitet werden.

Um die Rechtsschutzmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen effektiv zu gestalten, sollten die in Absatz 1 genannten zulässigen Klagearten um Leistungs- und Verpflichtungsklagen ergänzt werden, um die unmittelbare Beseitigung von Rechtsverstößen zu ermöglichen. In Bezug auf die Klagegegenstände sollte anstelle einer abschließenden Aufzählung eine Generalklausel eingeführt werden („insbesondere“). Um das Kostenrisiko eines gerichtlichen Verfahrens zu reduzieren, sollte ein Rechtshilfefonds zur Finanzierung von Verbandsklagen eingerichtet werden (Maßstab ähnlich der Prozesskostenhilfe).

2.2.5 § 16 BGG-E: Schlichtungsverfahren

Schlichtungsstelle ausreichend ausstatten

Eine angemessene Mittelausstattung der Schlichtungsstelle ist gesetzlich abzuschern. Der Schlichtungsstelle kommt gerade angesichts der stark beschnittenen Rechtdurchsetzung eine herausragende Bedeutung zu. Die bisherigen Erfahrungen, etwa zur Thematik der Assistenzhunde, bestätigen, dass durch das niedrighschwellige Schlichtungsverfahren Klagen erfolgreich vermieden werden können. Voraussetzung

https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (abgerufen am 27.11.2025).

²² UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 vom 03.10.2023. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands> (abgerufen am 27.11.2025).

dafür ist allerdings, dass die schlichtende Person ausreichend Zeitressourcen für die Bearbeitung der individuell jeweils unterschiedlich gelagerten Fälle hat und eine angemessene Sachausstattung der Schlichtungsstelle vorhanden ist.

Zusammenarbeit der Schlichtungsstellen

Zudem wäre eine Zusammenarbeit der BGG-Schlichtungsstelle mit der in § 27a AGG-E neu vorgesehenen Schlichtungsstelle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes begrüßenswert. Ein einheitlicher Ansprechpartner für Menschen mit Behinderungen wäre aus Sicht der Betroffenen sicherlich sinnvoll.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Juni 2026

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.