



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

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

- Stand 19.11.2025 –

Dezember 2025

Inhalt

1	Vorbemerkungen	3
2	Stellungnahme	4
2.1	Allgemeine Bewertung des Entwurfs	4
2.2	Zu einzelnen Paragraphen des Entwurfs	6
2.2.1	Abschnitt 1 - Allgemeine Bestimmungen	6
2.2.2	Abschnitt 2 - Verpflichtung zur Gleichstellung und Barrierefreiheit	7
2.2.3	Abschnitt 2a - Barrierefreie Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes	19
2.2.4	Abschnitt 2b - Assistenzhunde	20
2.2.5	Abschnitt 3 - Bundesfachstelle für Barrierefreiheit	21
2.2.6	Abschnitt 4 - Rechtsbehelfe und Schlichtungsverfahren	21
2.2.7	Abschnitt 5 - Beauftragte oder Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen	23
2.2.8	Abschnitt 6 - Förderung der Partizipation	24
2.2.9	Abschnitt 7 - Übergangsregelungen	24
2.3	Weitere Änderungsbedarfe (vom Entwurf nicht adressiert)	25
2.3.1	Verpflichtung Privater zu Barrierefreiheit und zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen	25
2.3.2	Zu § 2 Frauen mit Behinderungen; Benachteiligung wegen mehrerer Gründe	27
2.3.3	Zu § 9 Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen	28
2.3.4	Zu § 15 Verbandsklagerecht	29
2.3.5	Zu § 19 Förderung der Partizipation	31
2.3.6	Institutionelle Stärkung der Umsetzung der UN-BRK	31
2.3.7	Abstimmung mit anderen Gesetzen	32

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“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in der Fassung vom 19. November 2025.

Dem vorliegenden Referentenentwurf 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, sodass unter anderem alle öffentlich zugänglichen Bauten des Bundes bis 2035 barrierefrei gestaltet werden. Auch in der Privatwirtschaft soll auf Barrierefreiheit hingewirkt werden.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt das Ansinnen des BMAS, das BGG im Interesse einer fortschreitenden Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) weiterzuentwickeln und in der laufenden Legislaturperiode in Kraft zu setzen.

Der jetzige Beteiligungsprozess zum Reformvorhaben mit seiner knappen Stellungnahmefrist kurz vor dem Kabinetttstermin bleibt allerdings hinter den Vorgaben der UN-BRK (Artikel 4 Absatz 3, Artikel 33 Absatz 3), aber auch des Koalitionsvertrags für die 21. Legislaturperiode zurück. Darin hat sich die Bundesregierung zu guter Gesetzgebung, das heißt gründlicher, integrativer und transparenter Gesetzgebung, verpflichtet (Ziffer 1865). Es sollen bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren Praxischecks durchgeführt und Betroffene sowie Vollzugsexpert*innen aus Bund, Ländern und Kommunen mit angemessenen Fristen (in der Regel vier Wochen)

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).

beteiligt werden (Ziffer 1869ff.). Diese Selbstverpflichtung ist im aktuellen Reformprozess angesichts der Frist von nur 20 Kalendertagen für die Verbände nicht eingehalten.

Im Fokus dieser Stellungnahme steht die menschenrechtliche Bewertung des Referentenentwurfs 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 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. Es ist zudem erforderlich, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zu reformieren. Das BGG sollte rechtssystematisch und rechtspraktisch stärker mit dem Zivilrecht (AGG, Barrierefreiheitsstärkungsgesetz), mit dem Sozialrecht und mit dem Landesrecht vernetzt werden.⁵

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.

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/Publicationen/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)).

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 BMAS (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) – Zusammenfassung, Seite 2. <https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/data/BGG-Zusammenfassung.pdf> (abgerufen am 27.11.2025).

An zahlreichen Stellen bleibt der Entwurf allerdings hinter den menschenrechtlichen Anforderungen der UN-BRK und den zentralen Anforderungen an eine inklusive und moderne Gesellschaft zurück. Der Entwurf kann damit weder der Endpunkt für die Fortentwicklung des BGG im Bund sein, noch kann das zukünftige BGG in seiner neuen Fassung uneingeschränkt Modell für die Fortentwicklung der Gleichstellungsgesetze in den Ländern stehen.

Besonders ins Gewicht fällt dabei die mangelnde Inpflichtnahme der Privatwirtschaft. Zwar werden durch den Entwurf Unternehmer in das Benachteiligungsverbot formal miteinbezogen, jedoch gilt für sie das Verbot nur für bewegliche Güter und wird gleichzeitig so stark beschränkt durch Pauschalausnahmen, milde Rechtfertigungsanforderungen und mangelnde Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten, dass es praktisch wertlos wird und sogar Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen bestehen (dazu mehr unter 2.2.2). Zudem fehlt jedwede Regelung, die - abseits eines reinen Benachteiligungsverbot - der Privatwirtschaft verpflichtend vorschreiben würde, barrierefrei zu werden, und sei es schrittweise.

Hinter den Verpflichtungen, die Deutschland durch Ratifizierung der UN-BRK eingegangen ist, bleiben die Regelungen somit weit zurück. Für eine grund- und menschenrechtskonforme Reform des BGG bräuchte es klare und effektive Verpflichtungen zu Barrierefreiheit⁶ und angemessenen Vorkehrungen im Sinne der Allgemeinen Bemerkungen Nummer 6⁷ des UN-Fachausschusses. An Benachteiligungen durch die Privatwirtschaft wären strenge Rechtfertigungsanforderungen zu stellen, zudem müssten wirksame Sanktionen und Rechtsschutzmöglichkeiten eingeführt werden. Außerdem müsste die Verbandsklagemöglichkeit effektiver ausgestaltet werden, damit Verbände und Vereine die Rechte von Menschen mit Behinderungen anstelle der einzelnen Betroffenen einklagen können. Im Hinblick auf Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK wäre es geboten, diese Schritte ohne weitere Verzögerung zu gehen.

Zusätzlich zu den Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen (2.2), die Gegenstand des Referentenentwurfs sind, werden in Gliederungsabschnitt 2.3. über den Entwurf hinausgehende Änderungen beziehungsweise Ergänzungen vorgeschlagen, die für eine adäquate Umsetzung der UN-BRK in Deutschland sinnvoll und notwendig sind.⁸

⁶ Der Begriff „accessibility“ im englischen Originaltext der Konvention umfasst mehr als der deutsche Begriff „Barrierefreiheit“. Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt darum den Begriff „barrierefreie Zugänglichkeit“, wenn es um die Umsetzung von „accessibility“ im Sinne der Konvention geht. Im Rahmen dieser Stellungnahme finden die Begriffe „Barrierefreiheit“ und „barrierefrei“ so Verwendung, wie es dem Sprachgebrauch des Gesetzesentwurfes entspricht.

⁷ 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).

⁸ Ausführlich dazu 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).

2.2 Zu einzelnen Paragrafen des Entwurfs

2.2.1 Abschnitt 1 – Allgemeine Bestimmungen

Zu § 1 Ziel des Gesetzes

Würdigung: Der Einbezug von Projektförderungen in den Anwendungsbereich des Gesetzes durch den vorliegenden Entwurf ist zu begrüßen.

Kritik: Es sind jedoch weitere Änderungen zu § 1 BGG angezeigt. Die Zielbeschreibung in § 1 Absatz 1 des BGG (bisherige Fassung) lässt eine klare Rechte-Orientierung vermissen und enthält keinen Bezug zur UN-BRK. Problematisch ist zudem vor dem Hintergrund von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a) und b) sowie Artikel 9 der UN-BRK, die zur umfänglichen Umsetzung von Barrierefreiheit verpflichten, dass Träger öffentlicher Gewalt lediglich darauf „hinwirken sollen“, dass die von ihnen kontrollierten Einrichtungen (und die weiteren aufgeführten Institutionen) die Ziele des BGG nur „in angemessener Weise“ berücksichtigen (Absatz 3 Satz 1) und dass bei institutionellen Zuwendungen für eine Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes nur „in den Grundzügen“ gesorgt werden soll (Absatz 3 Satz 2). Die UN-BRK erlaubt keine Flucht ins Privatrecht.

Empfehlungen: In Absatz 1 sollte auf die UN-BRK Bezug genommen werden. § 1 des Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BbgBGG) kann hier als Orientierung dienen. Die Verpflichtung auf die Ziele des Gesetzes in Absatz 3 sollte ohne Ausnahmen und vollumfänglich festgesetzt werden.

Zur Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf private Unternehmen siehe unten 2.2.2 zu §§ 7 bis 7b Benachteiligungsverbot (Anwendungsbereich des Verbots).⁹

Lösungsvorschlag: In § 1 Absatz 1 Satz 1 BGG (bisherige Fassung) werden nach dem Komma folgende Worte eingefügt: „in Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II Satz 1420)“.

In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „sollen darauf hinwirken“ ersetzt durch die Worte „wirken darauf hin“ und die Wörter „in angemessener Weise“ gestrichen. In Absatz 3 Satz 2 wird das Wort „Grundzüge“ durch das Wort „Bestimmungen“ ersetzt.

⁹ Siehe außerdem 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).

Zu § 3 Menschen mit Behinderungen

Würdigung: Die Anpassung der Begriffsdefinition an den Behinderungsbegriff der UN-BRK mit Aufnahme der Formulierung „vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe“ entsprechend Artikel 1 Satz 2 UN-BRK ist zu begrüßen.

Kritik: Die „Langfristigkeit“ einer Beeinträchtigung bleibt in § 3 problematisch verengt: In Artikel 1 der UN-BRK wird dies bewusst nicht definiert, weil die Beurteilung über das Vorliegen einer Beeinträchtigung eine Einzelfallentscheidung ist, die sich für die konkret betroffene Person nicht anhand einer starren Frist bemessen lässt.

Empfehlungen: Entsprechend dem international üblichen Sprachgebrauch empfehlen wir, abweichend von der offiziellen deutschen Übersetzung des Artikel 1 UN-BRK statt der Formulierung „geistige Beeinträchtigungen“ den Begriff „intellektuelle Beeinträchtigungen“ zu verwenden. Anstelle des Begriffs der „seelischen Beeinträchtigungen“ empfehlen wir den Begriff der „psychosozialen Beeinträchtigungen“.

Die „Langfristigkeit“ der Beeinträchtigung sollte nicht an eine starre zeitliche Grenze von „länger als sechs Monaten“ wie in der bisherigen Fassung geknüpft werden. Zumindest sollte ein Regel-Ausnahme-Verhältnis verankert werden.

Lösungsvorschlag: In Satz 1 wird das Wort „geistige“ durch das Wort „intellektuelle“ und das Wort „seelische“ durch das Wort „psychosoziale“ ersetzt. Satz 2 wird wie folgt gefasst: „Als langfristig gilt in der Regel ein Zeitraum, der nicht nur vorübergehend ist.“ Hilfsweise werden in Satz 2 zwischen „gilt“ und „ein Zeitraum“ die Wörter „in der Regel“ eingefügt.

2.2.2 Abschnitt 2 – Verpflichtung zur Gleichstellung und Barrierefreiheit

Zu §§ 7 bis 7b Benachteiligungsverbot

Die §§ 7 bis 7b des vorliegenden Entwurfs bilden einen Regelungskomplex zur Regelung des Benachteiligungsverbots. Sie werden darum im Folgenden als Sinneinheit behandelt. Nach einer allgemeinen Bewertung folgt die Darstellung in den Clustern „Anwendungsbereich des Verbots“, „Definition der Benachteiligung“, „Rechtfertigung der Benachteiligung“ und „Rechtsdurchsetzung des Verbots“.

Würdigung: Insgesamt ist zu begrüßen, dass mit dem Entwurf der Versuch unternommen wird, private Unternehmer grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbots einzubeziehen. Die UN-BRK verpflichtet Deutschland insbesondere durch Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e), jedwede Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen – ausdrücklich auch Diskriminierungen durch die Privatwirtschaft.

Kritik: Grundsätzlich ist jedoch zu monieren, dass die Aufnahme der Privatwirtschaft in den Anwendungsbereich des Benachteiligungsverbots alles andere als umfassend geschieht, sondern mit zahlreichen Einschränkungen und Ausnahmen; und selbst für den Teil der Privatwirtschaft, der überhaupt erfasst wird, werden die Rechtfertigungsmaßstäbe herabgesenkt und die Rechtsschutzmöglichkeiten auf ein Minimum eingeschränkt. Im Ergebnis ist das Benachteiligungsverbot, soweit es die Privatwirtschaft

betrifft, nahezu wirkungslos. Anders als die Entwurfsbegründung suggeriert, wird die dahingehende Empfehlung des UN-Fachausschusses in seinen Abschließenden Bemerkungen zur Staatenprüfung Deutschlands von 2023 (Ziffer 12 Buchstabe a))¹⁰ allenfalls in Ansätzen aufgegriffen.

Für die angemessenen Vorkehrungen sieht der Entwurf etwa Pauschalausnahmen vor, die im Ergebnis dazu führen, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen durch privatwirtschaftliche Unternehmen kaum je als eine Benachteiligung im Sinne dieses Gesetzes gelten wird. Darin 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.¹¹ 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 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. Die Angemessenheit von Vorkehrungen richtet sich zudem nach 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. Im vorliegenden Entwurf sollte diese notwendige Erörterung abgebildet werden, etwa in Form eines Wahlrechts der betroffenen Person.

Ebenso fehlt eine Verpflichtung der Privatwirtschaft zu Barrierefreiheit. 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)).¹² Ein bloßes Benachteiligungsverbot ohne positive Verpflichtungen zu barrierefreier Zugänglichkeit und zur Vornahme angemessener Vorkehrungen – wie in § 7 Absatz 3 Nummer 2 des Entwurfs vorgesehen – wird dem nicht gerecht (Empfehlungen zur Aufnahme einer Regelung finden sich in Abschnitt 2.3. dieser Stellungnahme). Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat hierzu in einem Eckpunktepapier umfangreiche Reformvorschläge unterbreitet.¹³

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-zum-kombinierten-zweiten-und-dritten-periodischen-bericht-deutschlands>

Es sei an dieser Stelle zudem darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG (Verbot der Benachteiligung aufgrund von Behinderung) den Staat zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen durch Private verpflichtet – und zwar im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e) der Konvention.¹⁴ Zudem wird die besondere Berücksichtigung der Bedarfe von Menschen mit Behinderungen im Zivilrechtsverkehr (im Grunde also angemessene Vorkehrungen) auch vom Bundesverfassungsgericht als notwendig zur Durchsetzung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, der im Lichte der Konvention auszulegen ist,¹⁵ erachtet.¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht geht außerdem in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass nur zwingende Gründe eine Benachteiligung aufgrund von Behinderung rechtfertigen können.¹⁷ Ein sachlicher Grund in Verbindung mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ist nur im Falle einer mittelbaren Benachteiligung als Rechtfertigungsmaßstab anerkannt.¹⁸ Der mangelhafte Schutz vor Diskriminierungen durch die Privatwirtschaft – insbesondere die Pauschalregelungen in § 7 Absatz 3 Nummer 3 Satz 2 des Entwurfs sowie die fehlenden Verpflichtungen zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen und die Herabsetzung des Rechtfertigungsmaßstabes für Benachteiligungen durch Private auf ein bloßes Willkürverbot (§ 7a Absatz 2 des Entwurfs) – begegnen daher auch – zum Teil erheblichen – verfassungsrechtlichen Bedenken.

Anwendungsbereich des Verbots (§ 7 Absatz 1 und 2)

Würdigung: § 7 Absatz 1 BGG bisherige Fassung verbietet ausschließlich Trägern öffentlicher Gewalt (§ 1 Absatz 1a) die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen. Der vorliegende Entwurf sieht in § 7 Absatz 2 den Einbezug der Privatwirtschaft in den Regelungsbereich des Benachteiligungsverbots vor. Diese Grundentscheidung ist sehr zu begrüßen und knüpft – grundsätzlich – an die Empfehlungen des UN-Fachausschusses in seinen Abschließenden Bemerkungen an die Bundesrepublik Deutschland aus der Staatenprüfung 2023 (Ziffer 12 Buchstaben a) und b))¹⁹ an.

menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Gesetzlichen_Diskriminierungsschutz_fuer_Menschen_mit_Behinderungen_endlich_verbessern.pdf (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021, 1 BvR 154/20 (Triage), Randziffern 102, 104.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/12/rs20211216_1bvr154120.html (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021, 1 BvR 154/20 (Triage), Randziffer 102. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/12/rs20211216_1bvr154120.html (abgerufen am 27.11.2025); BVerfG, Beschluss vom 30. Januar 2020, 2 BvR 1005/18 (Assistenzhund), Randziffer 40.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/01/rk20200130_2bvr100518.html (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁶ Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 28. März 2000, 1 BvR 1460/99 (Treppenlift), Randziffer 20f.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2000/03/rk20000328_1bvr146099.html (abgerufen am 27.11.2025); BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2016, 1 BvR 742/16 (Beckengurt), Randziffern 11, 13f. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rk20160610_1bvr074216.html (abgerufen am 27.11.2025); BVerfG, Beschluss vom 30. Januar 2020, 2 BvR 1005/18 (Assistenzhund), Randziffer 38ff. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/01/rk20200130_2bvr100518.html (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 (Wahlrechtsausschluss), Randziffern 57ff. mit weiteren Nachweisen. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html (abgerufen am 27.11.2025); BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2016, 1 BvR 742/16 (Beckengurt), Randziffer 10. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rk20160610_1bvr074216.html (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 30. Januar 2020, 2 BvR 1005/18 (Assistenzhund), Randziffer 42. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/01/rk20200130_2bvr100518.html (abgerufen am 27.11.2025).

¹⁹ 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

Kritik: Die Verpflichtung der Privatwirtschaft erfolgt jedoch nur unzulänglich und wird der staatlichen Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e), Absatz 2, Artikel 5 und Artikel 9 der UN-BRK, die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen durch die Privatwirtschaft zu beenden und Barrierefreiheit zu gewährleisten, nicht ansatzweise gerecht. In § 7 Absatz 2 wird nur auf das Angebot von beweglichen Gütern, Dienst- und Werkleistungen sowie auf den Zugang zu und die Versorgung mit genannten Gütern und Dienstleistungen Bezug genommen. Es fehlen damit für die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe wichtige Bereiche der Privatwirtschaft, wie die Gebrauchsüberlassung (zum Beispiel Miete und Pacht), und der Einbezug der Nutzbarkeit von Gütern.

Mit der Beschränkung der Verpflichtung in § 7 Absatz 1 des Entwurfs auf „Träger öffentlicher Gewalt“ bleiben zudem Landesverwaltungen bei der Ausführung von Bundesrecht von der Verpflichtung ausgenommen. Zwar kann diese Regelungslücke vermittle Analogie geschlossen werden,²⁰ jedoch wäre es im Sinne der Rechtsklarheit angezeigt, auch die Landesverwaltungen bei Ausführung von Bundesrecht ausdrücklich als Verpflichtete aufzunehmen.

Nach § 7 Absatz 1 des Entwurfs nur Träger öffentlicher Gewalt vom Benachteiligungsverbot umfasst, während nach Absatz 5 im Falle einer Benachteiligung alle öffentlichen Stellen im Sinne des § 12 zum Schadenersatz verpflichtet sind.

Empfehlungen: Der Wortlaut des § 7 Absatz 1 sollte hier angepasst werden und ausdrücklich alle öffentlichen Stellen im Sinne des § 12 umfassen. Zudem sollten Landesverwaltungen bei Ausführung von Bundesrecht ausdrücklich in den Wortlaut von § 7 Absatz 1 einbezogen werden.

Über den aktuellen Entwurf hinausgehend wäre zur vollumfänglichen Bindung Privater eine Änderung des Anwendungsbereichs in § 1 BGG eine bessere Lösung. Hier sollte verankert werden, dass bestimmte Vorschriften des BGG, wie etwa die Verpflichtungen aus Abschnitt 2 zur Gleichstellung und Barrierefreiheit (§§ 7 bis 11 BGG) entsprechend für private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, gelten (vertieft unter 2.3²¹). Mindestens aber sollte § 7 Absatz 2 des Entwurfs Benachteiligungen durch die Privatwirtschaft ohne Ausnahmen umfassend verbieten (inklusive des Wohnungsmarkts) und auch die Nutzbarkeit beweglicher Güter miteinschließen.

Lösungsvorschlag: § 7 Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „Öffentliche Stellen des Bundes nach § 12 dürfen Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen. Das Gleiche gilt für Landesverwaltungen, einschließlich der landesunmittelbaren

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).

²⁰ BMAS (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), Seite 90. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bgg-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 27.11.2025).

²¹ Entsprechende Vorschläge finden sich außerdem in 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 8. 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).

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen.“

In § 7 Absatz 2 wird das Wort „bewegliche“ gestrichen und die Wörter „dem Zugang zu und der Versorgung mit“ durch die Wörter „dem Zugang zu, der Versorgung mit und der Nutzbarkeit von“ ersetzt. Am Satzende wird das Wort „Dienstleistungen“ ersetzt durch die Wörter „Dienst- oder Werkleistungen“.

Definition der Benachteiligung (§ 7 Absatz 3 und § 7a Absatz 1, 3 und 4)

Würdigung: Die Formulierung „vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe“ in Absatz 3 Nummer 1 ist als konsequente Übernahme des Konventionswortlauts (Artikel 1 Absatz 2) zu begrüßen. Positiv ist außerdem zu bewerten, dass bei einem Verstoß gegen eine gesetzliche Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit nunmehr eine Benachteiligung nicht nur widerleglich vermutet wird (s. § 7 Absatz 1 Satz 4 BGG bisherige Fassung), sondern feststeht (§ 7 Absatz 3 Nummer 2 des Entwurfs).

Zudem ist es als zielführende Neuerung zu werten, dass mit § 7 Absatz 3 Nummer 5 des Entwurfs nun mittelbare Benachteiligungen und die Maßstäbe zu ihrer Rechtfertigung klar gefasst und mit § 3 Absatz 2 AGG harmonisiert worden sind.

Die im Entwurf klare Unterscheidung zwischen einer Benachteiligung (§ 7 Absatz 3 des Entwurfs) und der zulässigen unterschiedlichen Behandlung (§ 7a des Entwurfs) dient der Rechtsklarheit – auch, weil damit die Systematik des AGG übernommen wird.

Kritik: Mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung unvereinbar ist § 7 Absatz 3 Nummer 3 Satz 2, wonach alle baulichen Veränderungen sowie Änderungen an Gütern und Dienstleistungen als angemessene Vorkehrungen „unverhältnismäßig und unbillig“ sein sollen. Das Benachteiligungsverbot für die Privatwirtschaft wird durch diesen Pauschalausschluss quasi sinnentleert. Zudem ergeben sich dadurch Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber Regelungen zu Barrierefreiheit (= Anpassungen für eine Vielzahl an Fällen), zivilrechtlichen Rücksichtnahmepflichten und bestehendem Antidiskriminierungsrecht (§ 19 AGG). Durch die Regelung könnte sich im Ergebnis sogar eine Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen gegenüber der aktuell geltenden Rechtslage ergeben. Die Regelung ist darum mit den staatlichen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e) in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 und 3 UN-BRK, wirksamen Schutz vor Diskriminierung zu garantieren und die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen zu gewährleisten, nicht zu vereinbaren. Es ergeben sich zudem verfassungsrechtliche Bedenken (siehe oben).

In § 7 Absatz 3 Nummer 2 ist die Formulierung „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe“ nur unvollständig übernommen worden.

Das Benachteiligungsverbot (bisherige Fassung) bezog ausdrücklich „mittelbare und unmittelbare“ Benachteiligungen in seinen Anwendungsbereich mit ein. Dadurch dass die Worte „mittelbare Benachteiligung“ im Entwurf nun nicht mehr vorkommen, besteht die Gefahr, dass weniger offensichtliche aber nichtsdestoweniger relevante Benachteiligungen aus dem Fokus geraten. Zwar adressiert § 7 Absatz 3 Nummer 5 mittelbare Benachteiligungen, jedoch ohne sie als solche zu benennen.

Die Ausnahmevorschrift für Kreditgeschäfte des § 7a Absatz 4 des Entwurfs begegnet Bedenken, zumal sie über die Ausnahmen des AGG hinausgeht. Die Anknüpfung an „objektive Kriterien“ ist nicht ausreichend, um eine strukturelle Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Krediten wirksam auszuschließen. Häufig sind es gerade vermeintlich ‚objektive‘ Kriterien, die zu einer mittelbaren Benachteiligung einer Bevölkerungsgruppe führen. Ist die Förderung barrierefreien Wohnungsbaus etwa nur möglich, wenn die Kosten bis zu einem bestimmten Prozentsatz selbst finanziert werden, sind Menschen mit Behinderungen überproportional häufig von der Förderung ausgeschlossen, weil Menschen mit Behinderungen überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind.

Empfehlungen: Anstelle der Pauschalregelung in § 7 Absatz 3 Nummer 3 Satz 2 des Entwurfs sollte ein neuer Absatz die Maßstäbe festlegen, nach denen zu beurteilen ist, ob eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung vorliegt. Zudem sollten Maßstäbe für die Beurteilung bestimmt werden, ob ein zwingender Grund im Sinne des § 7 Absatz 3 Nummer 1 vorliegt.²²

Die Formulierung „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe“ sollte einheitlich übernommen werden.

Die Angemessenheit von Vorkehrungen richtet sich nach 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. Im vorliegenden Entwurf sollte diese notwendige Erörterung abgebildet werden, etwa in Form eines Wahlrechts der betroffenen Person. Bestenfalls wird die Lösung in einem neuen Paragraphen gelöst (siehe dazu die Empfehlungen unter 2.3 und im Eckpunktepapier des Deutschen Instituts für Menschenrechte²³).

Der Rechtsklarheit wäre es dienlich, § 7 Absatz 3 Nummer 5 des Entwurfs mit dem Klammerzusatz (mittelbare Benachteiligung) als Legaldefinition zu nutzen, damit auch Laien die Bedeutung des Verbots unmittelbar klar ist.

§ 7a Absatz 4 des Entwurfs sollte gestrichen werden.

Lösungsvorschlag: In § 7 Absatz 3 Nummer 2 des Entwurfs wird nach den Wörtern „in der“ der Passus „vollen, wirksamen und“ eingefügt.

In § 7 Absatz 3 Nummer 3 des Entwurfs wird Satz 2 ersetzt durch folgenden neuen Satz 2: „Die konkreten Maßnahmen sind im Dialog zwischen dem Verpflichteten und der betroffenen Person zu ermitteln.“

²² Siehe auch 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 8f. 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).

²³ 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 11. 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).

In § 7 wird ein neuer Absatz 4 eingefügt mit dem Wortlaut: „Ein zwingender Grund im Sinne des Absatzes 3 Nummer 1 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 in diesem oder im Sinne des Absatzes 3 Nummer 3 unverhältnismäßig oder unbillig 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.“ Die Absätze 4 bis 7 werden zu den Absätzen 5 bis 8.

In § 7 Absatz 3 Nummer 5 des Entwurfs werden nach den Wörtern „benachteiligen können“ die Wörter „(mittelbare Benachteiligungen)“ eingefügt.

§ 7a Absatz 4 wird gestrichen.

Rechtfertigung der Benachteiligung (§§ 7 Absatz 3, 7a Absatz 2)

Kritik: Der Rechtfertigungsmaßstab des sachlichen Grundes für Benachteiligungen durch Unternehmer (§ 7a Absatz 2 des Entwurfs) verspricht mangelnden Rechtsschutz. Diese Herabstufung auf ein reines Willkürverbot wird der immensen Bedeutung des Benachteiligungsverbots für die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nicht gerecht und steht im Widerspruch zu den staatlichen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e) und 5 Absatz 2, 3 der UN-BRK. Zudem weicht die Regelung von den durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben für eine Rechtfertigung ab, nach denen Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG (Benachteiligungsverbot aufgrund von Behinderung) eine Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen nur bei Vorliegen zwingender Gründe erlaubt.²⁴ Die Rechtfertigung einer Benachteiligung durch einen sachlichen Grund erkennt das Bundesverfassungsgericht nur für mittelbare Benachteiligungen und auch nur in Verbindung mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung an.²⁵

Empfehlungen: Die Herabstufung des Rechtfertigungsmaßstabes für Benachteiligungen durch Privatpersonen auf ein reines Willkürverbot (§ 7a Absatz 2 des Entwurfs) entspricht nicht den Anforderungen an wirksamen staatlichen Schutz vor

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 (Wahlrechtsausschluss), Randziffern 57ff. mit weiteren Nachweisen. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html (abgerufen am 27.11.2025). Siehe zudem die Angaben oben.

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 30. Januar 2020, 2 BvR 1005/18 (Assistenzhund), Randziffer 42. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/01/rk20200130_2bvr100518.html (abgerufen am 27.11.2025).

Diskriminierung entsprechend Artikel 5 Absatz 2 und 3 der Konvention sowie Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG und sollte gestrichen werden.

Lösungsvorschlag: § 7a Absatz 2 wird ersatzlos gestrichen.

Rechtsdurchsetzung des Verbots (§§ 7 Absatz 4-6, 7b)

Würdigung: Die Aufnahme von Rechtsschutzmöglichkeiten in § 7 BGG ist zur Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 und 3 der Konvention zu begrüßen. Im Kontext dieser Neuerung ist auch die Einführung einer Beweislastregelung in § 7b des Entwurfs als zielführende Ergänzung zu bewerten, die der Empfehlung des UN-Fachausschusses (Abschließende Bemerkungen, Ziffer 12 Buchstabe d))²⁶ entgegenkommt.

Kritik: Eine effektive Rechtsdurchsetzung wird erheblich dadurch erschwert, dass der Anspruch auf Schadensersatz auf Benachteiligungen durch öffentliche Stellen beschränkt ist (§ 7 Absatz 5 des Entwurfs). Erschwerend kommt hinzu, dass nach § 7 Absatz 6 des Entwurfs bei einer Benachteiligung durch Verstoß eines Unternehmers gegen eine bestehende Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit einzig die Feststellung des Verstoßes verlangt werden kann. Beseitigungs-, Unterlassungs- sowie Schadensersatzansprüche sind – *trotz bestehender Verpflichtung* – ausgeschlossen. Diese Regelung genügt der Umsetzung der Artikel 5 und 9 der UN-BRK nicht, wie aus der allgemeinen Bemerkung des UN-Fachausschusses zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung (Ziffern 22 und 31 Buchstaben b) und f))²⁷ unmissverständlich hervorgeht.

Eine Rechtsschutzlücke entsteht dadurch, dass die Beweislastregelung des § 7b des Entwurfs nur für Unternehmer, nicht jedoch für staatliche Stellen, eingeführt wird.²⁸

Empfehlungen: Der Anspruch auf Schadensersatz sollte unbedingt auf Verpflichtete nach § 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).²⁹

²⁶ 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).

²⁷ Vgl. dazu 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).

²⁸ An dieser Stelle weichen der Gesetzesentwurf und die beiliegende Synopse voneinander ab. Während der Passus „in den Fällen des § 7 Absatz 2“ in der Synopse entfällt, ist er im Gesetzesentwurf noch Teil der Regelung.

²⁹ 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->

§ 7 Absatz 6 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 bestehende Pflichten eine unnötige Erschwernis der Rechtsdurchsetzung.

§ 7b des Entwurfs sollte auch Benachteiligungen durch öffentliche Stellen umfassen.

Lösungsvorschlag: In § 7 Absatz 5 werden die Worte „Eine öffentliche Stelle des Bundes nach § 12“ ersetzt durch die Worte „Verpflichtete nach Absatz 1 oder 2“. Absatz 5 Satz 3 wird gestrichen. Der Folgesatz wird dadurch zum neuen Satz 3. Dahinter werden als neue Sätze 4-5 eingefügt: „Die Höhe der Entschädigung ist so zu bemessen, dass dadurch die Beeinträchtigung tatsächlich und wirksam ausgeglichen wird und die Entschädigung der erlittenen Beeinträchtigung angemessen ist sowie Diskriminierungen verhindert. Dabei sind insbesondere die Dauer der Benachteiligung, die Schwere des Verschuldens, die Erheblichkeit der Beeinträchtigung und Mehrfachdiskriminierungen zu berücksichtigen.“

§ 7 Absatz 6 des Entwurfs wird gestrichen und durch folgenden neuen Absatz 6 ersetzt: „Auf eine Vereinbarung, die von dem Benachteiligungsverbot abweicht, kann sich die benachteiligende Partei nicht berufen.“

In § 7b des Entwurfs werden die Wörter „in den Fällen des § 7 Absatz 2“ gestrichen.

Zu § 7c Duldungspflicht

Würdigung: Die Duldungspflicht von Vermietern, Verpächtern und Eigentümern hinsichtlich baulicher Maßnahmen an Gewerberäumen, die für den Verpflichteten notwendig sind, um seinen Pflichten aus dem Benachteiligungsverbot nachzukommen, ist unter Barrierefreiheitsaspekten zu begrüßen.

Kritik: Problematisch ist allerdings, dass die Pflicht im vorliegenden Entwurf auf § 7 Absatz 1, das heißt auf die Sonderfälle der Vermietung oder Verpachtung an Träger öffentlicher Gewalt, beschränkt ist. Zudem gilt: Solange diese Duldungspflicht auf der Gegenseite unverändert mit einer Pflicht der Mieter oder Pächter zum Rückbau in den ursprünglichen Zustand gekoppelt ist, bleiben auf deren Seite Kostensorgen hinsichtlich des Rückbaus bei Auszug bestehen. Das Kostenrisiko führt zu Hemmnissen und steht der Ergreifung von Maßnahmen zur Verwirklichung von baulicher Barrierefreiheit im Sinne des Artikel 9 UN-BRK entgegen.

Empfehlungen: Die Fälle der Vermietung und Verpachtung an privatwirtschaftliche Unternehmen sollten mitumfasst sein. Die Duldungspflicht sollte von einer Rückbauverpflichtung entkoppelt werden.

Lösungsvorschlag: Nach den Wörtern „Absatz 1“ werden die Wörter „und 2“ eingefügt.

Es wird folgender Absatz 2 eingefügt: „Mieter und Pächter sind nach Auszug aus den Räumen und Grundstücken / Vertragsende nicht zu einem Rückbau verpflichtet, wenn die bauliche Änderung auf der Erfüllung ihrer Pflichten nach § 7 Absatz 1 und 2 beruht und von Vermieter, Verpächter und Eigentümer zu dulden war.“

Zu § 8 Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr

Würdigung: Die Änderung des Absatz 1 von einer Soll-Vorschrift zu einer gesetzlichen Verpflichtung ohne Ermessen ist begrüßenswert.

Kritik: 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, die öffentlich zugänglich sind. 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 ArbStättV).

Im Sinne eines zügigen Vorankommens ist es zudem problematisch, die Pflicht zum Barrierenabbau von öffentlich zugänglichen Gebäudeteilen in Absatz 2 bis 2035 als Soll-Vorschrift zu fassen und weitere 10 Jahre bis 2045 zu gewähren. Diese überlangen Fristen sind unvereinbar mit der UN-BRK. Zudem ist der Barrierenabbau unter den Vorbehalt einer „angemessenen“ wirtschaftlichen Belastung gestellt und enthält dadurch eine sehr weite Ausnahmeregelung. Warum ein Zeitraum von 10 bis sogar 20 Jahren nötig ist, um einen menschenrechtskonformen Zustand herzustellen, ist nicht nachvollziehbar, zudem bereits mehr als 15 Jahre Geltung der UN-BRK in Deutschland verstrichen sind.

Empfehlungen: 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. Die Herstellung von Barrierefreiheit von Arbeitsstätten ist ein wesentlicher Faktor, um die Quote für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen wirksam zu erhöhen.³⁰ Zudem sollte die Verpflichtung zum Abbau von Barrieren nur in Fällen der Unzumutbarkeit (nicht: Unangemessenheit) aufgehoben werden.

Lösungsvorschlag: In Absatz 2 werden die Wörter „öffentlich zugänglichen Gebäudeteilen seiner“ gestrichen.

In Absatz 2 und Absatz 4 Satz 2 wird jeweils das Wort „unangemessene“ durch das Wort „unzumutbare“ ersetzt.

³⁰ 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).

Zu § 9 Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationsmitteln

Hinsichtlich Empfehlungen zu Änderungen des § 9 wird auf Gliederungspunkt 2.3 verwiesen.

Zu § 10 Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken

Würdigung: Die Erweiterung der Pflicht zur barrierefreien Gestaltung auf alle im Verwaltungsverfahren relevanten Dokumente ist zu begrüßen.

Kritik: Der Anspruch nach Absatz 1 Satz 2 auf Zugänglichmachung bleibt nach wie vor auf Menschen mit Sehbeeinträchtigungen beschränkt. Zudem führt es zu Problemen im Rechtsschutz, wenn Fristen mit der Bekanntgabe von Dokumenten beginnen, diese jedoch für die Adressat*innen nicht wahrnehmbar sind.

Empfehlungen: Der Anspruch auf Zugänglichmachung sollte für alle Menschen mit Behinderungen gelten.

Bei Fristenregelungen sollten Behinderungen als relevante Faktoren berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass ein Fristbeginn stets an eine Bekanntgabe der betreffenden Dokumente in für die betroffene Person wahrnehmbarer Form geknüpft sein sollte.

Für gesetzlich Fristen sollte überdies eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein, wenn eine gesetzliche Frist behinderungsbedingt, zum Beispiel, weil geeignete Kommunikationshilfen nicht zur Verfügung standen, nicht eingehalten werden konnte. Dafür wird empfohlen, die für die Wiedereinsetzung relevanten Paragraphen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) anzupassen (vertieft siehe 2.3. – Abstimmung mit anderen Gesetzen). Alternativ könnte eine entsprechende Regelung in das BGG aufgenommen werden, die bestimmt, dass ein Verschulden im Sinne der § 60 VwGO, § 67 SGG, § 27 SGB X und § 32 VwVfG nicht besteht, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte.

Für behördliche Fristen sollte festgelegt werden, dass diese angemessen zu verlängern sind, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte. Als Vorbild können hier etwa § 8 Absatz 1 Satz 5 des Hamburger Behindertengleichstellungsgesetzes (HmbBGG) dienen.

Lösungsvorschlag: In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „Blinde und sehbehinderte Menschen“ durch die Wörter „Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit Sehbeeinträchtigungen“ ersetzt. Am Ende von Absatz 1 werden als neue Sätze angefügt: „Fristen beginnen mit der Bekanntgabe der relevanten Dokumente in der für die betroffene Person wahrnehmbaren Form. Kann eine von einem Träger öffentlicher Gewalt bestimmte und nicht gesetzlich vorgegebene Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden, ist die Frist angemessen zu verlängern.“

In Absatz 2 werden die Wörter „blinden und sehbehinderten Menschen“ durch die Wörter „Menschen mit Behinderungen“ ersetzt.

Zu § 11 Verständlichkeit und Leichte Sprache

Würdigung: Positiv zu bemerken ist die Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereiches in Absatz 1 Satz 2 auf die im Verwaltungsverfahren relevanten Dokumente. Ausdrücklich zu begrüßen ist die Hinweispflicht für Träger öffentlicher Gewalt (neuer Absatz 3). Auch Absatz 6 ist begrüßenswert, da er zur Realisierung eines inklusiven Bevölkerungsschutzes und so zur Umsetzung des Artikel 11 UN-BRK beiträgt.

Kritik: Es ist nicht ersichtlich, warum Absatz 2 nicht entsprechend Absatz 1 Satz 2 auf alle im Verwaltungsverfahren relevanten Dokumente erweitert wurde. Das Recht auf barrierefreie Kommunikation gemäß Artikel 9 Absatz 1 der UN-BRK ist zudem nicht beschränkt auf bestimmte Gruppen von Menschen und es ist auch nicht in der Sache dienlich, nur bestimmten Gruppen von Menschen die Auskunft in einer für sie wahrnehmbaren Form zu gewähren.

Empfehlungen: Zur Durchsetzung des Rechts auf barrierefreie Kommunikation ist es dienlich, die Absätze 1 und 2 zu Muss-Vorschriften zu entwickeln, um einen transparent einklagbaren Rechtsanspruch auf barrierefreie Kommunikation zu etablieren und die Umsetzung des Rechts in der Praxis besser überprüfbar zu gestalten. Da nicht nur Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen auf einfache oder Leichte Sprache angewiesen sind (sondern beispielsweise auch Menschen mit Hörbeeinträchtigungen oder ältere Menschen mit Beeinträchtigungen Nutzer*innen sein könnten), ist es sinnvoll, die Regelung auf alle Menschen mit Behinderungen zu erweitern.

Bei Fristenregelungen sollten Behinderungen als relevante Faktoren berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass ein Fristbeginn stets an eine Bekanntgabe der betreffenden Dokumente in für die betroffene Person wahrnehmbarer Form (hier: Erläuterung in einfacher oder Leichter Sprache) geknüpft sein sollte.

Für gesetzlich Fristen sollte überdies eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein, wenn eine gesetzliche Frist behinderungsbedingt, zum Beispiel, weil geeignete Erläuterungen nicht zur Verfügung standen, nicht eingehalten werden konnte. Dafür wird empfohlen, die für die Wiedereinsetzung relevanten Paragraphen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) anzupassen (vertieft siehe 2.3. – Abstimmung mit anderen Gesetzen). Alternativ könnte eine entsprechende Regelung in das BGG aufgenommen werden, die bestimmt, dass ein Verschulden im Sinne der § 60 VwGO, § 67 SGG, § 27 SGB X und § 32 VwVfG nicht besteht, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte.

Für behördliche Fristen sollte festgelegt werden, dass diese angemessen zu verlängern sind, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte. Als Vorbild können hier etwa § 8 Absatz 1 Satz 5 HmbBGG dienen.

Entsprechend dem international üblichen Sprachgebrauch empfehlen wir, abweichend von der offiziellen deutschen Übersetzung des Artikel 1 UN-BRK statt der Formulierung „geistige Behinderungen“ den Begriff „intellektuelle Beeinträchtigungen“ zu verwenden.

Lösungsvorschlag: In den Absätzen 1 und 2 wird das Wort „sollen“ jeweils ersetzt durch das Wort „müssen“.

In den Absätzen 1 Satz 1, 2 und 3 werden die Wörter „Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit seelischen Behinderungen“ bzw. „Menschen mit geistigen oder seelischen Behinderungen“ ersetzt durch die Wörter „Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen“.

In Absatz 2 wird die Angabe „Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke“ durch die Angabe „die im Verwaltungsverfahren relevanten Dokumente“ ersetzt.

Nach Absatz 3 wird ein folgender neuer Absatz 4 eingefügt: „Fristen beginnen mit der Bekanntgabe der relevanten Dokumente in der für die betroffene Person wahrnehmbaren Form. Kann eine von einem Träger öffentlicher Gewalt bestimmte und nicht gesetzlich vorgegebene Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden, ist die Frist angemessen zu verlängern.“ Die Absätze 4 bis 6 werden zu den Absätzen 5 bis 7.

2.2.3 Abschnitt 2a – Barrierefreie Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes

Zu § 12 Öffentliche Stellen des Bundes

Würdigung: Die Gleichstellung von Parteien und Fraktionen im Deutschen Bundestag mit den öffentlichen Stellen in Absatz 2 ist begrüßenswert, da sie Anwendungslücken im Bereich der digitalen Barrierefreiheit schließt und die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen stärkt.

Zu § 12a Barrierefreie Informationstechnik

Würdigung: Die Streichung des Absatzes 5, um Lücken im Anwendungsbereich zu schließen, ist begrüßenswert.

Kritik: Kritikwürdig bleibt Absatz 6, der öffentlichen Stellen des Bundes eine Ausnahme von der barrierefreien Gestaltung erlaubt und damit die Umsetzung von Barrierefreiheit gefährdet. Das Kriterium unverhältnismäßiger Belastung ist als unbestimmter Rechtsbegriff zu weit.

Empfehlungen: Das Kriterium unverhältnismäßiger Belastung sollte durch das Kriterium der „Unzumutbarkeit“ ersetzt werden, um eng an der Intention der Konvention zu bleiben, weitestgehende Barrierefreiheit zu erreichen.

Nach Absatz 8 betrifft die barrierefreie Ausgestaltung der Websites und mobilen Anwendungen von öffentlichen Stellen auch Angebote öffentlicher Stellen, die auf Websites Dritter veröffentlicht werden. Darunter fallen auch Jobbörsen und Stellenanzeigen. Um einen inklusiven Arbeitsmarkt (Artikel 27 UN-BRK) zu garantieren, sollten die Wörter „soweit möglich“ barrierefrei entfernt werden und öffentliche Stellen grundsätzlich verpflichtet werden, Websites Dritter nur noch nutzen zu dürfen, wenn die

Angebote auf den Websites barrierefrei sind und Inhalte ebenso barrierefrei dargestellt werden können.³¹

Lösungsvorschlag: In Absatz 6 des Entwurfs wird das Wort „unverhältnismäßige“ ersetzt durch „unzumutbare“. In Absatz 8 des Entwurfs werden die Wörter „soweit möglich“ ersatzlos gestrichen.

Zu § 12b Erklärung zur Barrierefreiheit

(keine Anmerkungen)

Zu § 12c Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik

Würdigung: Die Einrichtung eines Ausschusses für barrierefreie Informationstechnik in Absatz 2, in dem auch Verbände von Menschen mit Behinderungen vertreten sein sollen, ist begrüßenswert.

Kritik: Allerdings bleibt unklar, was die Angabe der Personen aus Verbänden von Menschen mit Behinderungen „in angemessener Zahl“ in Absatz 2 bedeuten soll.

Empfehlungen: Um den Partizipationsstandards der UN-BRK gerecht zu werden, sollte die Quote nicht zu gering ausfallen und nicht nur die Vertretung, sondern auch tatsächliche aktive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Ausschuss vorgesehen werden.

Zu § 12d Verordnungsermächtigung

(Keine Anmerkungen)

2.2.4 Abschnitt 2b – Assistenzhunde

Zu § 12e

Würdigung: Die Streichung der Angabe „typischerweise für den allgemeinen Publikums- und Benutzungsverkehr zugänglichen“ ist eine wesentliche Verbesserung hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 9 der UN-BRK, da so der Verpflichtetenkreis erweitert und Abgrenzungsschwierigkeiten behoben werden.

Zu § 12i Zulassung einer Ausbildungsstätte für Assistenzhunde und § 12k Studie zur Untersuchung

(Keine Anmerkungen)

³¹ BMAS (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), Seite 351. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bgg-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 27.11.2025).

2.2.5 Abschnitt 3 – Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

Zu § 13 Bundesfachstelle Barrierefreiheit

Würdigung: Die Ausweitung des durch die Bundesfachstelle zu beratenden Personenkreises sowie die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Leichte Sprache und Deutsche Gebärdensprache sind zu begrüßen. Zudem ist die Erweiterung des Aufgabenspektrums der Bundesfachstelle um die Anregung und Initiierung von Forschungsvorhaben und insbesondere um Schulungen zu Fragen der Barrierefreiheit als konsequenter Schritt zur weiteren Umsetzung der UN-BRK zu werten.

Kritik: Großen Bedenken begegnet die Streichung des beratenden Expertenkreises für die Bundesfachstelle (§ 13 Absatz 2 Satz 3 bisherige Fassung). Vor dem Hintergrund des 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 Fachaufsicht über die Bundesfachstelle einbezogen werden.

Empfehlungen: § 13 Absatz 2 Satz 3 BGG (bisherige Fassung) sollte nicht gestrichen werden. Im Gegenteil sollte der Expertenkreis, insbesondere durch Unterstützung bei dem Aufbau von Expertise zur Politikberatung, gestärkt werden.

Zudem sollten Menschen, die selbst Leichte Sprache und Deutsche Gebärdensprache nutzen, in die Leitung des neu einzurichtenden Kompetenzzentrums einbezogen werden.

Lösungsvorschlag: In § 13 Absatz 2 des Entwurfs werden als Sätze 4 und 5 eingefügt: „Ein Expertenkreis, dem mehrheitlich Vertreterinnen und Vertreter der Verbände von Menschen mit Behinderungen angehören, berät die Fachstelle. Der Expertenkreis wird mit eigenen Mitteln zur Fortbildung ausgestattet.“

In § 13 Absatz 3 des Entwurfs wird ein neuer Satz 2 eingefügt mit dem Wortlaut: „In die Leitung des Kompetenzzentrums sollen Menschen, die selbst Deutsche Gebärdensprache und Leichte Sprache als Kommunikationsform nutzen, miteinbezogen werden.“

2.2.6 Abschnitt 4 – Rechtsbehelfe und Schlichtungsverfahren

Zu § 14 Vertretungsbefugnisse in gerichtlichen Verfahren

Würdigung: Die Aufnahme der „Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Zivilprozessordnung, der Verwaltungsgerichtsordnung oder des Sozialgerichtsgesetzes“ ist zu begrüßen; ebenso die Erweiterung des Absatz 1 Satz 1 von einer abschließenden Aufzählung einzelner Rechte hin zu allen Verstößen gegen die Regelungen des Gesetzes. So werden die Rechtsschutzmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen erweitert und ihr Recht auf Zugang zur Justiz gestärkt.

Zu § 16 Schlichtungsverfahren

Würdigung: Die Aufnahme der Anbieter von Gütern und Dienstleistungen in den Kreis der möglichen Parteien des Schlichtungsverfahrens (Absatz 2 Nummer 3 des Entwurfs) ist positiv zu bewerten. Auch die Erweiterung des Kreises der möglichen Antragsgegner von Trägern öffentlicher Gewalt auf öffentliche Stellen des Bundes im Falle des Antrags durch einen Verband (Absatz 3 des Entwurfs) ist zu begrüßen. Gleiches gilt für die Erweiterung der schlichtungsfähigen Gegenstände im Verbands-Schlichtungsverfahren durch Absatz 3 Nummer 1 des Entwurfs auf alle Vorschriften des BGG. Positiv ist außerdem, dass der Antragsteller eine Bestätigung über das Ende des Schlichtungsverfahrens nunmehr auch bei Nichtdurchführung des Schlichtungsverfahrens innerhalb von drei Monaten ab Antragsstellung erhalten kann (Absatz 7 Satz 3 des Entwurfs).

Kritik: Problematisch ist, dass auch im neuen Entwurf die Landesbehörden bei Ausführung von Bundesrecht nicht zum Kreis der möglichen Antragsgegner gehören, obwohl sie nach § 1 Absatz 2 Satz 2 BGG auf die Ziele des BGG verpflichtet sind. Insbesondere soweit die Landesgleichstellungsgesetze keine Schlichtungsmöglichkeit vorsehen, bestehen hier Rechtsschutzlücken.

Bedenken begegnet zudem die Monatsfrist für die Stellung eines Antrags auf Durchführung des Schlichtungsverfahrens (Absatz 2 Satz 3 des Entwurfs) insoweit, als dass deren Beginn an die formale Bekanntgabe des formalen Verwaltungshandelns geknüpft ist und daher unabhängig davon zu laufen beginnt, ob der betreffende Akt in einer für die betreffende Person verständlichen Weise erteilt bzw. erläutert wurde. Hier bedarf es einer Verknüpfung mit den Kommunikationspflichten nach §§ 9 bis 11. Ohne eine solche Verknüpfung wird mit der Einführung der Monatsfrist eine formale Anforderung gestellt, die die Niedrigschwelligkeit des Schlichtungsverfahrens ebenso konterkariert wie die Zielsetzung der §§ 9 bis 11. Zumal das Verstreichen der Monatsfrist des § 16 Absatz 2 Satz 3 des Entwurfs zur Konsequenz hat, dass auch der Rechtsweg wegen Verfristung von Widerspruch und Klage abgeschnitten wird.

Es bleibt unregelt, wie im Falle der Unzuständigkeit der Schlichtungsstelle zu verfahren ist.

Empfehlungen: Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesrecht sollten ausdrücklich in den Kreis der möglichen Antragsgegner aufgenommen werden.

Bei Fristenregelungen sollten Behinderungen als relevante Faktoren berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass ein Fristbeginn stets an eine Bekanntgabe der betreffenden Dokumente in für die betroffene Person wahrnehmbarer Form geknüpft sein sollte.

Für gesetzlich Fristen sollte überdies eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein, wenn eine gesetzliche Frist behinderungsbedingt, zum Beispiel, weil geeignete Kommunikationshilfen nicht zur Verfügung standen, nicht eingehalten werden konnte. Dafür wird empfohlen, die für die Wiedereinsetzung relevanten Paragraphen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) anzupassen (vertieft siehe 2.3.). Alternativ könnte eine entsprechende Regelung in das BGG aufgenommen werden, die

bestimmt, dass ein Verschulden im Sinne der § 60 VwGO, § 67 SGG, § 27 SGB X und § 32 VwVfG nicht besteht, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte.

Zudem sollte § 16 die Rechte von Menschen mit Behinderungen dahingehend absichern, dass die Rechtswirkungen auch dann eintreten, wenn ein Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens eingeht, die Schlichtungsstelle aber unzuständig ist. Die Rechtsbehelfsfrist sollte erst dann wieder zu laufen beginnen, wenn der antragsstellenden Person die Unzuständigkeit tatsächlich zur Kenntnis gelangt, das heißt ihr in für sie wahrnehmbarer Form mitgeteilt worden ist.

Wichtig wäre außerdem, eine angemessene Mittelausstattung der Schlichtungsstelle gesetzlich abzusichern, analog § 17 Absatz 2. Der Schlichtungsstelle kommt gerade angesichts der stark beschnittenen Rechtdurchsetzung (vgl. oben 2.2.2) eine herausragende Bedeutung zu. Auch die bisherigen Erfahrungen, etwa zur Thematik der Assistenzhunde, bestätigen, dass durch das niedrigschwellige Schlichtungsverfahren Klagen erfolgreich vermieden werden können – wenn die schlichtende Person ausreichend Zeitrressourcen für die Bearbeitung der individuell jeweils unterschiedlich gelagerten Fälle hat und eine angemessene Sachausstattung vorhanden ist.

Lösungsvorschlag: In § 16 Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender neuer Satz 3 eingefügt: „Der Schlichtungsstelle ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.“ Satz 3 wird zu Satz 4.

Nach § 16 Absatz 2 Nummer 1 des Entwurfs wird folgende neue Nummer 2 eingefügt: „2. Landesverwaltungen, einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen“. Nummern 2 und 3 werden zu Nummern 3 und 4.

In § 16 Absatz 2 des Entwurfs wird nach Satz 3 als neuer Satz 4 eingefügt: „Liegt die behauptete Rechtsverletzung in einem Verwaltungsakt, einer Allgemeinverfügung oder einem anderen formellen Verwaltungshandeln, beginnt die Frist erst nachdem eine Bekanntgabe in einer für die betroffene Person wahrnehmbaren Form erfolgt ist.“ Der bisherige Satz 4 des Entwurfs wird zu Satz 5.

In § 16 Absatz 2 des Entwurfs werden am Ende als neue Sätze eingefügt: „Die aufschiebende Wirkung des Schlichtungsantrags tritt auch dann ein, wenn die Schlichtungsstelle unzuständig ist. Sie endet in diesem Fall in dem Moment, in dem die Schlichtungsstelle der antragsstellenden Person ihre Unzuständigkeit in einer für die antragsstellende Person wahrnehmbaren Weise zur Kenntnis gebracht hat.“

2.2.7 Abschnitt 5 – Beauftragte oder Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen

Zu § 17 Amt der oder des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen

Würdigung: Die explizite Verankerung einer ressortübergreifenden, unabhängigen und weisungsfreien Tätigkeit der*des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen in Absatz 1 ist zu begrüßen.

Kritik: Die institutionelle Anbindung des Beauftragten an das BMAS trägt zur Verortung der „Belange von Menschen mit Behinderungen“ als ausschließliches Thema des Sozialressorts bei, begünstigt Fürsorgenarrative und steht so einem Disability Mainstreaming im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c) der UN-BRK entgegen.

Empfehlungen: Um eine ressortübergreifende Tätigkeit zu ermöglichen, sollte der*die Beauftragte organisatorisch an das Kanzleramt angebunden sein. So wird ein klares Zeichen für ein ressortübergreifendes Disability Mainstreaming und den Willen zur Umsetzung der UN-BRK gesetzt.

Lösungsvorschlag: Es wird ein neuer Absatz 2 eingefügt: „Das Amt der oder des Beauftragten wird bei einer obersten Bundesbehörde, vorzugsweise dem Bundeskanzleramt eingerichtet.“ Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden zu Absätzen 3 und 4.

Zu § 18 Aufgabe und Befugnisse

Würdigung: Der neue Absatz 1 Satz 3 fördert den Austausch der*des Beauftragten mit den Stellen der Bundesländer und in der EU. Mit Blick auf das politische Mehrebenensystem ist diese Änderung praxisnah und positiv zu bewerten. Die rechtsverbindliche frühzeitige Beteiligung der*des Beauftragten bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben im neuen Absatz 2 ist ausdrücklich zu begrüßen und stärkt die Position der*des Beauftragten. Ebenso positiv anzumerken ist die nun vorgesehene qualifizierte Rückmeldung, wenn von der Stellungnahme der beauftragten Person abgewichen wird (Satz 2). Die Verankerung in Absatz 3, dass die*der Beauftragte eine Stellungnahme von öffentlichen Stellen anfordern kann, stärkt das Amt.

Kritik: Wann eine Beteiligung frühzeitig ist, wird im Absatz 2 nicht definiert.

Empfehlungen: Die Beteiligung im Sinne des Absatzes 2 sollte bereits vor Erstellung eines Referentenentwurfs erfolgen.

Lösungsvorschlag: In § 18 Absatz 2 des Entwurfes wird ein Satz 3 hinzugefügt: „Eine frühzeitige Beteiligung im Sinne des Satz 1 beginnt bereits vor Erstellung eines Referenten- bzw. gleichwertigen Entwurfs.“

2.2.8 Abschnitt 6 – Förderung der Partizipation

Zu § 19 Förderung der Partizipation

Hinsichtlich Empfehlungen zu Änderungen des § 19 wird auf Gliederungspunkt 2.3 verwiesen.

2.2.9 Abschnitt 7 – Übergangsregelungen

Zu § 20 Übergangsregelungen

(keine Anmerkungen)

2.3 Weitere Änderungsbedarfe (vom Entwurf nicht adressiert)

Die durch die Reform derzeit geschaffene Möglichkeit sollte genutzt werden, um über die bisher geplanten Änderungen des BGG hinaus weitere sinnvolle und notwendige Schritte zur Umsetzung der UN-BRK zu unternehmen. Entsprechende Vorschläge unterbreitete das Deutsche Institut für Menschenrechte bereits in einem separaten Eckpunktepapier.³² Die nachfolgend aufgeführten Formulierungsvorschläge für weitere Bestimmungen betreffen eine positive Verpflichtung der Privatwirtschaft zu Barrierefreiheit (und der Gewährleistung angemessener Vorkehrungen), Frauen mit Behinderungen und die Benachteiligung wegen mehrerer Gründe (§ 2), das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen (§ 9), das Verbandsklagerecht (§ 15) sowie die Förderung der Partizipation (§ 19), und die Schaffung stärkerer institutioneller Strukturen zur Umsetzung der UN-BRK sowie die verbesserte Harmonisierung des BGG mit anderen Rechtsgebieten.

2.3.1 Verpflichtung Privater zu Barrierefreiheit und zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen

Kritik: 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 Referentenentwurf verpflichtet die Privatwirtschaft nur im Rahmen des Benachteiligungsverbots (§ 7 Absatz 2), ohne dies im Hinblick auf § 7 Absatz 3 Nummer 2 des Entwurfs durch eine positive Verpflichtung von Unternehmern zu Barrierefreiheit zu flankieren. Zudem bleibt es entgegen dem Anliegen der UN-BRK damit die Sache der einzelnen Person, Barrierefreiheit einzufordern. Darin ist ein Umsetzungsdefizit hinsichtlich Artikel 5 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b) der UN-BRK zu sehen. Denn die UN-BRK fordert zur Verbesserung der Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen geeignete staatliche – das heißt auch gesetzgeberische – Maßnahmen zum Abbau von Barrieren, wo private Rechtsträger Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten.

Empfehlungen: Zusätzlich zu den obigen Lösungsvorschlägen unter § 7 und § 16 sollte zur Umsetzung dieses Reformbedarfs die Barrierefreiheitsverpflichtung für private Akteur*innen ausdrücklich im Gesetzestext des BGG aufgenommen werden. Hierzu sollte der Anwendungsbereich in § 1 BGG ergänzt und darin verankert werden, dass bestimmte Vorschriften des BGG, wie etwa die Verpflichtungen aus Abschnitt 2 zur Gleichstellung und Barrierefreiheit (§§ 7 bis 11 BGG) entsprechend für private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, gelten. Zudem sollte klargestellt werden, dass Träger öffentlicher Gewalt, die an Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts ganz oder überwiegend beteiligt sind, deren Einhaltung der sich aus dem BGG ergebenden

³² 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).

Verpflichtungen sicherstellen müssen. Ein neuer § 14a BGG sollte die Vertretungsbefugnisse in zivilrechtlichen Verfahren regeln.

Lösungsvorschlag: In § 1 BGG wird die Überschrift geändert zu „Ziel und Verantwortung“ und der Anwendungsbereich durch die Einfügung eines Absatzes 5 erweitert: „Die §§ 2, 4, 6 bis 11 und 15 gelten für private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, entsprechend.“

Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst: „Die Träger öffentlicher Gewalt stellen ~~darau~~ ~~hinwirken~~ sicher, dass Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen die Träger öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend beteiligt sind, ~~die Ziele dieses Gesetzes in angemessener Weise berücksichtigen~~ die sich aus diesem Gesetz ergebenden Verpflichtungen erfüllen.“

Es wird ein neuer § 14a (Vertretungsbefugnisse in zivilrechtlichen Verfahren) eingefügt: „Werden Menschen mit Behinderungen in ihren Rechten aus §§ 2, 4, 6 bis 11 in Verbindung mit § 1 Absatz 5 verletzt, können an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis Verbände nach § 15 Absatz 3, die nicht selbst am Verfahren beteiligt sind, Rechtsschutz vor den Zivilgerichten beantragen. § 21 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ist entsprechend anzuwenden.“

Empfehlungen: Außerdem ist eine Verpflichtung zum Angebot angemessener Vorkehrungen einzuführen (siehe dazu auch die Ausführungen zu §§ 7 bis 7c in dieser Stellungnahme). Als Orientierung kann der Americans with Disabilities Act, 42 U.S.C., Sec. 12181 to 12189 (1990) dienen.

Für den Abbau von Barrieren sind „angemessene Vorkehrungen“ zentral. Damit die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen durch angemessene Vorkehrungen gestärkt wird, bedarf es aber gesetzlicher Konkretisierungen. Diese sollten sich an den vom UN-Fachausschuss entwickelten Leitlinien zur Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen orientieren.³³ (Daraus ergibt sich beispielsweise, dass Barrieren, die sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken, im Dialog mit der betreffenden Person ermittelt und beseitigt werden müssen. Außerdem muss geprüft werden, ob die als notwendig erkannte Maßnahme eine unzumutbare Belastung für den Pflichtenträger darstellt. Zudem ist laut den Leitlinien sicherzustellen, dass die angemessene Vorkehrung geeignet ist, das Ziel der Gleichberechtigung und der Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen.)

Lösungsvorschlag: Es wird ein neuer Paragraph eingefügt mit dem Wortlaut:

Angemessene Vorkehrungen

³³ 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).

Absatz 1³⁴: „Träger öffentlicher Gewalt sind zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen verpflichtet. Die Versagung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen ist eine Benachteiligung im Sinne dieses Gesetzes. Angemessene Vorkehrungen sind Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen wahrnehmen und ausüben kann, es sei denn sie belasten die Träger öffentlicher Gewalt unverhältnismäßig oder unbillig. § 7 Absatz 4³⁵ gilt entsprechend.“

Absatz 2: „Zur Umsetzung der angemessenen Vorkehrung ist die betroffene Person zu konsultieren. Im Dialog zwischen der betroffenen und der verpflichteten Partei ist zu klären, ob die Vorkehrung:

1. rechtlich und praktisch machbar ist,
2. geeignet ist, das Ziel der Gleichberechtigung und der Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen,
3. erforderlich, also notwendig, sachgerecht und wirksam im Hinblick auf die Sicherstellung der Realisierung des betreffenden Rechts ist,
4. eine unzumutbare, also unverhältnismäßige oder unbillige Belastung für den Pflichtenträger darstellt.

Die Nichtvornahme einer Vorkehrung ist besonders begründungsbedürftig. Die Begründung für die Versagung ist der betroffenen Person zeitnah mitzuteilen.“

Wenn Anreizsysteme, Selbstverpflichtungslösungen oder vergleichbare Maßnahmen nicht geeignet sind, um auch im Privatsektor Zugänglichkeit sicherzustellen, dann muss regulierend eingegriffen werden. Dazu gehören nicht nur verbindliche/verpflichtende Standards, sondern auch effektive Überprüfungsmechanismen und wirksame Sanktionen für den Fall, dass vorgeschriebene Standards nicht eingehalten werden (siehe dazu die Empfehlungen unter §§ 7 bis 7c in dieser Stellungnahme).

2.3.2 Zu § 2 Frauen mit Behinderungen; Benachteiligung wegen mehrerer Gründe

Kritik: Mädchen mit Behinderungen sind vom Gesetzeswortlaut nicht ausdrücklich erfasst. Dies widerspricht dem Wortlaut der Konvention (vgl. Artikel 6) und der besonderen – und besonders vulnerablen - Situation von Mädchen als weibliche Menschen, die noch keine Frauen sind.

Empfehlungen: Es sollte durchgängig die Formulierung „Frauen und Mädchen mit Behinderungen“ gewählt werden.

³⁴ Dieser Lösungsvorschlag orientiert sich an der Forderung, dass der Anwendungsbereich des § 1 BGG auch private Akteure verpflichtet. Angepasst an den vorliegenden Referentenentwurf ist für den Absatz 1 möglich: „Verpflichtete nach § 7 Absatz 1 und 2 sind zum Angebot und zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen nach § 7 Absatz 3 Nummer 3 verpflichtet.“

³⁵ In der Neufassung entsprechend den Vorschlägen in dieser Stellungnahme.

2.3.3 Zu § 9 Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen

Kritik: Das Recht, mit Behörden in geeigneter Form zu kommunizieren, wird in § 9 BGG (bisherige Fassung) konventionswidrig defizitorientiert beschränkt auf bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Wortwahl defizitorientiert (zum Beispiel „Hörbehinderungen“).

Die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf das Verwaltungsverfahren führt zu Lücken in Bezug auf wichtige andere Bereiche wie etwa das Wahlverfahren.

Durch die Beschränkung auf Träger öffentlicher Gewalt entstehen Regelungslücken.

In der Praxis kommt es aufgrund von Wartezeiten bei der Bereitstellung geeigneter Kommunikationshilfen zu Verfristungen.³⁶

Empfehlungen: Ansprüche sollten nicht defizitorientiert von einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit (zum Beispiel Hör- und Sprachbehinderung oder Sehbehinderung) abhängig gemacht werden, sondern individuell-rechteorientiert davon, ob eine Person unabhängig von der Form ihrer Beeinträchtigung im Einzelfall die jeweilige Form der Zugänglichmachung benötigt, um gleichberechtigt ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen zu können.

Der Anwendungsbereich der Norm sollte bezüglich des Verpflichtetenkreises und sachlich über das Verwaltungsverfahren hinaus weiter gefasst werden.

Zudem sollten „Lormen“ in der Auflistung der Kommunikationsmittel ausdrückliche Erwähnung finden, um der in der Praxis oft besonders benachteiligten Gruppe der taubblinden Menschen Rechnung zu tragen.

Bei Fristenregelungen sollten Behinderungen als relevante Faktoren berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass ein Fristbeginn stets an eine Bekanntgabe der betreffenden Dokumente in für die betroffene Person wahrnehmbarer Form geknüpft sein sollte.

Für gesetzlich Fristen sollte überdies eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich sein, wenn eine gesetzliche Frist behinderungsbedingt, zum Beispiel, weil geeignete Kommunikationshilfen nicht zur Verfügung standen, nicht eingehalten werden konnte. Dafür wird empfohlen, die für die Wiedereinsetzung relevanten Paragraphen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) anzupassen (vertieft siehe unten). Alternativ könnte eine entsprechende Regelung in das BGG aufgenommen werden, die bestimmt, dass ein Verschulden im Sinne der § 60 VwGO, § 67 SGG, § 27 SGB X und § 32 VwVfG nicht besteht, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte.

³⁶ BMAS (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), Seite 130. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bgg-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 27.11.2025).

Für behördliche Fristen sollte festgelegt werden, dass diese angemessen zu verlängern sind, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte. Als Vorbild können hier etwa § 8 Absatz 1 Satz 5 des Hamburger Behindertengleichstellungsgesetzes (HmbBGG) dienen.

Lösungsvorschlag: In der Überschrift wird das Wort „Kommunikationshilfen“ durch das Wort „Kommunikationsformen“ ersetzt. Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit Hörbeeinträchtigungen und Menschen mit Sprachbeeinträchtigungen, haben nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Absatz 2 das Recht, mit Verpflichteten nach § 1 Absatz 2 bis 4 BGG zur Wahrnehmung eigener Rechte insbesondere im Verwaltungsverfahren in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden, durch Lormen oder über andere geeignete Kommunikationsformen zu kommunizieren. Auf Wunsch der Berechtigten stellen die Verpflichteten entsprechend geeignete Kommunikationshilfen kostenfrei zur Verfügung oder tragen die hierfür notwendigen Aufwendungen.“ (Neu eingefügte Passagen sind unterstrichen.)

Es wird ein neuer Absatz 3 eingefügt mit dem Wortlaut: „Kann eine von einem Träger öffentlicher Gewalt bestimmte und nicht gesetzlich vorgegebene Frist nicht eingehalten werden, weil eine geeignete Kommunikationshilfe nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden konnte, ist die Frist angemessen zu verlängern.“

2.3.4 Zu § 15 Verbandsklagerecht

Kritik: 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)).³⁷ Die Anerkennung gerichtlicher Abhilfe kollektiver Natur kann laut UN-Fachausschuss einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, wirksamen Zugang zur Justiz zu garantieren.³⁸ In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2023 empfiehlt der UN-Fachausschuss erneut, wirksame Rechtsbehelfe zur Durchsetzung der entsprechenden Verpflichtungen bereitzustellen (Ziffer 12 Buchstabe a)).³⁹

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

³⁷ 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).

³⁸ 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).

³⁹ 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).

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 Klagemöglichkeit 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 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.

Empfehlungen: 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).

Ferner ist zu erwägen, den Kreis potentiell klagebefugter Stellen zu erweitern. So könnte (nach dem Vorbild Österreichs) auch dem Bundesbehindertenbeauftragten ein eigenes Klagerecht zuerkannt oder eine Beteiligung an Gerichtsverfahren ermöglicht werden. Ebenso sollte für die Schwerbehindertenvertretungen in den Dienststellen ein Klagerecht entsprechend § 17 Absatz 2 AGG geschaffen werden, mit dem die Verbindung zwischen zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vorschriften verdeutlicht und der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte zugänglich gemacht werden kann.⁴⁰

Lösungsvorschlag: Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst: „Ein nach Absatz 3 anerkannter Verband kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Klage nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung oder des Sozialgerichtsgesetzes erheben auf Feststellung, Leistung und Unterlassung bei Verstoß gegen dieses Gesetz insbesondere bei ...“.

Als neuer Absatz 4: „Ein Rechtshilfefonds, der klageberechtigten Verbänden zur Verfolgung von Verstößen gegen dieses Gesetz zur Verfügung stehen soll, wird eingerichtet. Das nähere wird durch Verordnung geregelt.“

⁴⁰ BMAS (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), Seite 353. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/bgg-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 27.11.2025).

2.3.5 Zu § 19 Förderung der Partizipation

Kritik: Entgegen der der Regelung zugrundeliegenden Intention erreichen die Förderungsmittel nach § 19 BGG in der Praxis überwiegend größere und bereits etablierte Verbände. Gerade für besonders marginalisierte Gruppen und solche, die die Interessen von intersektional betroffenen Menschen vertreten, sind die Verfahren zu kompliziert.

Überdies fehlen Regelungen zur Konsultation und aktiven Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in politische Prozesse. Die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung politischer Partizipation ist insbesondere in den Artikeln 4 Absatz 3, 29 und 33 Absatz 3 UN-BRK niedergelegt und ist Konkretisierung des Menschenrechts aus Artikel 25 des UN-Zivilpakts. Sie findet sich überdies in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Da es sich mithin um ein bürgerliches und politisches Recht handelt, müssen die Vertragsstaaten es umgehend (ohne Umsetzungsfrist) vollumfänglich sicherstellen. Seine Realisierung darf auch keinen Haushaltsbeschränkungen unterliegen. Die Wichtigkeit einer vollständigen und effektiven Partizipation hat der UN-Fachausschuss zuletzt in seinen Abschließenden Bemerkungen zur Staatenprüfung Deutschlands unterstrichen.⁴¹ Der UN-Fachausschuss betont immer wieder, dass die notwendigen Maßnahmen in enger Konsultation und aktiver Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen repräsentierenden Organisationen erarbeitet werden müssen und die Organisationen von Menschen mit Behinderungen mit ausreichenden Ressourcen (inklusive Fortbildungen) ausgestattet werden müssen, um partizipieren zu können (etwa Ziffern 8 Buchstabe d), 14 Buchstabe b), 20 Buchstabe d), 24, 26 Buchstabe b), 28).

Empfehlungen: In das BGG sollten Vorschriften aufgenommen werden, die unter anderem die frühzeitige Einbindung von Menschen mit Behinderungen in Gesetzgebungsprozesse und andere Maßnahmenplanungen, angemessene Fristen, die Bereitstellung von Assistenzen für die Teilnahme an Beteiligungsformaten sowie Dolmetschungs- und Übersetzungsleistungen und die Auszahlung von Sitzungsgeldern regeln. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass ein möglichst weites Spektrum von Menschen mit Behinderungen einbezogen wird. Zudem sollte gesetzlich abgesichert werden, dass den Meinungen und Ansichten von Menschen mit Behinderungen ein gebührendes Gewicht zukommt und Transparenz darüber besteht, wie mit Konsultationsergebnissen verfahren wird.

Lösungsvorschlag: § 19 BGG wird ein Satz 2 hinzugefügt mit dem Wortlaut: „Das Ministerium für Arbeit und Soziales erarbeitet gemeinsam mit den nach § 15 Absatz 3 anerkannten Verbänden Partizipationsstandards für die öffentlichen Stellen im Sinne des § 12, die als Rechtsverordnung verabschiedet und bei allen Vorhaben der Bundesregierung angemessen berücksichtigt werden.“

2.3.6 Institutionelle Stärkung der Umsetzung der UN-BRK

Empfehlungen: Um die Umsetzung der UN-BRK wirksam voranzubringen und insbesondere, um der staatlichen Verpflichtung zum Disability Mainstreaming nach Artikel 4

⁴¹ 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).

Absatz 1 Buchstabe c) gerecht zu werden, sollten weitere institutionelle Strukturen geschaffen werden. Als Orientierung kann hier § 18 des Berliner Landesgleichberechtigungsgesetzes dienen.

Zudem ist es angezeigt, die BGG-Reform zu nutzen, um den Inklusionsbeirat auf eine sichere Rechtsgrundlage zu stellen. Dazu sollten seine Zusammensetzung und seine Aufgaben und Funktionen geregelt werden.

Lösungsvorschlag: Es wird ein neuer „§ 13a Koordinierungsstellen und Beauftragte Barrierefreiheit“ eingefügt mit dem Wortlaut: „(1) Zur Erreichung der Ziele nach diesem Gesetz bestimmen alle Bundesministerien für ihren Zuständigkeitsbereich Koordinierungsstellen. Die Koordinierungsstellen beraten und unterstützen die Fachabteilungen in den Ministerien in allen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, und führen eine fachliche Abstimmung herbei.

(2) Die Verpflichteten nach § 1 dieses Gesetzes bestellen für ihren Geschäftsbereich eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Barrierefreiheit. Die oder der Beauftragte wirkt auf die umfassende Barrierefreiheit der Maßnahmen der öffentlichen Stelle hin.“

Es wird ein neuer „§ 19a Inklusionsbeirat“ eingefügt mit dem Wortlaut: „(1) Bei dem oder der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen wird ein Inklusionsbeirat eingerichtet. Er sichert die Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen an der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BGBl. 2008 II Satz 1420) nach Artikel 33 Absatz 3 der Konvention.

(2) Dem Beirat gehören Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen als stimmberechtigte Mitglieder an. Die Koordinierungsstelle im Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Monitoring-Stelle nach Artikel 33 der UN-Behindertenrechtskonvention nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil. Der Beirat gibt sich selbst eine Geschäftsordnung.

(3) Der Inklusionsbeirat berät die Bundesregierung in allen Fragen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Auf Verlangen ist er anzuhören. In Gesetzgebungsverfahren ist er zu konsultieren.

2.3.7 Abstimmung mit anderen Gesetzen

Zur tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Zivilrechtsverkehr und in Verwaltungsprozessen sind zusätzlich Änderungen im BGB, VwVfG und den Prozessordnungen angezeigt, die insbesondere das Benachteiligungsverbot im BGB und die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach den §§ 9 bis 11 BGG im Prozessrecht verankern. Unter anderem sollten § 60 VwGO, § 67 SGG, § 27 SGB X und § 32 VwVfG dahingehend angepasst werden, dass ein Verschulden nicht vorliegt, wenn eine Frist behinderungsbedingt nicht eingehalten werden konnte.

Für den gesetzlichen Diskriminierungsschutz ist zudem ein einheitlicher Diskriminierungsschutz und die Aufnahme von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen im AGG wichtig. Um den erheblichen Defiziten des deutschen

Antidiskriminierungsrechts vor allem im Hinblick auf Privatrechtsgeschäfte zu begegnen, sollte allen Gruppen mit Diskriminierungserfahrungen der gleiche Schutz zugesichert und dieser auf alle der Öffentlichkeit angebotenen Dienstleistungen erweitert werden. Aus den Bestimmungen der UN-BRK ergibt sich zudem zwingend, dass alle Menschen mit Behinderungen sowohl im Arbeitsleben als auch bei Alltagsgeschäften Anspruch auf Barrierefreiheit haben. Dieses Recht im AGG zu verankern, würde Betroffenen Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung ermöglichen, wenn ihr Arbeitsplatz oder der Zugang zu Waren und Dienstleistungen nicht barrierefrei ist.

Lösungsvorschlag AGG: § 19 Absatz 1 wird wie folgt geändert: „Eine Benachteiligung aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, wegen des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, ~~die 1. typischerweise ohne Ansehen der Person zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen (Massengeschäfte) oder bei denen das Ansehen der Person nach der Art des Schuldverhältnisses eine nachrangige Bedeutung hat und die zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen oder 2. eine privatrechtliche Versicherung zum Gegenstand haben,~~ ist unzulässig.“

In § 3 AGG wird ein neuer Absatz 3 ergänzt:

Absatz 3 neu: „Eine Benachteiligung liegt auch bei der Versagung angemessener Vorkehrungen und bei einem Verstoß gegen die Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit vor.“

Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden zu den Absätzen 4 bis 6.

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

KONTAKT: Sabrina Prem, Dr. Sören Zimmermann

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Dezember 2025

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.