

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG-E)

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen im Grundsatz die Reformbemühungen im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG).

Bislang enthält das Gesetz Vorgaben zur Barrierefreiheit ausschließlich für den öffentlichen Sektor und nur auf Bundesebene. Die Evaluation im Jahr 2022 hat jedoch deutlich gemacht, dass das BGG an die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention angepasst werden muss. Insbesondere private Anbieter müssen verpflichtet werden, durch „angemessene Vorkehrungen“ Menschen mit Behinderungen den Zugang zu öffentlich zugänglichen Gütern und Dienstleistungen zu ermöglichen.

Die aktuellen Formulierungen führen jedoch zu erheblicher Rechtsunsicherheit und sind verfassungsrechtlich bedenklich.

Das Wichtigste in Kürze:

- **Ausweitung auf private Anbieter begrüßenswert:** Der Entwurf greift die Verpflichtung privater Anbieter auf und sieht Barrierefreiheit bzw. die Unterstützung durch angemessene Vorkehrungen im Einzelfall vor – allerdings mit unzureichenden Rechtsfolgen bei Verstößen. Hier besteht deutlicher Nachbesserungsbedarf. **Ohne Entschädigungsansprüche für Diskriminierte bleiben Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen weitgehend freiwillig.**
- In der vorliegenden Form würde der Entwurf den bestehenden Schutz von Menschen mit Behinderungen faktisch schwächen, die Umsetzung der UN-BRK und einschlägiger EU-Vorgaben erschweren und Unternehmen benachteiligen, die bereits heute hohe inklusive Standards einhalten. Zudem steht der Gesetzentwurf in Teilen im Widerspruch zu den Regelungen des AGG. **Der Entwurf schafft damit erhebliche Rechtsunsicherheit und verstößt teilweise gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz (GG).** Ziel muss ein wirksamer, durchsetzbarer Diskriminierungsschutz sein, der bestehende Barrierefreiheitsstandards stärkt und erweitert – statt sie zu relativieren.
- Um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in der Arbeitswelt, nachhaltig zu verbessern, fordert der DGB zudem **barrierefreie Arbeitsstätten**. Derzeit besteht eine Pflicht zur Barrierefreiheit nur dann, wenn tatsächlich behinderte Menschen beschäftigt werden – und selbst dann nur in begrenztem Umfang. In der Praxis wirkt mangelnde Barrierefreiheit jedoch häufig bereits als Einstellungshemmnis. Die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt sowohl vorausschauende

8. Dezember 2025

Kontaktperson:

Silvia Helbig

Abt. Arbeitsmarktpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

Keithstraße 1

10787 Berlin

Telefon: +49 30 24060-570

silvia.helbig@dgb.de

Barrierefreiheit als auch angemessene Vorkehrungen. Der zuständige UN-Fachausschuss hat Deutschland wiederholt und unmissverständlich aufgefordert, diese Vorgaben auch für Arbeitsstätten zeitnah umzusetzen.

Zu den Vorschlägen im Einzelnen:

Einbeziehung privater Unternehmen in §§ 7 und 7a BGG-E

Mit dem Gesetzentwurf sollen künftig nach § 7 Abs. 2 BGG-E auch **private Anbieter** öffentlich zugänglicher Produkte und Dienstleistungen verpflichtet werden, Menschen mit Behinderungen nicht beim Zugang zu benachteiligen. Eine Benachteiligung liegt demnach insbesondere vor, wenn gesetzliche Vorgaben zur Barrierefreiheit missachtet werden oder im Einzelfall keine **angemessenen Vorkehrungen** getroffen werden. Diese grundsätzliche Ausweitung des BGG ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings bleibt die neue Verpflichtung im vorliegenden Entwurf weit hinter ihrem Anspruch zurück. Für Unternehmen sollen alle baulichen Veränderungen, sowie Änderungen an Gütern und Dienstleistungen als pauschal „unverhältnismäßige und unbillige Belastung“ gelten (§ 7 Abs. 3 Nr. 3 BGG-E).

Selbst wenn trotz dieser weitreichenden Ausnahmeregelungen eine Diskriminierung im Sinne des BGG-E vorliegt, können Betroffene lediglich Unterlassung und Beseitigung verlangen (und im Fall des § 7 Abs. 3 Nr. 2 BGG-E sogar nur eine Feststellung des Verstoßes) – Schadensersatzansprüche sind hingegen ausgeschlossen. Damit bleibt der Entwurf deutlich hinter den Erwartungen des DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften zurück und verfehlt die Chance, einen echten Systemwechsel hin zu verbindlicher Barrierefreiheit im privaten Sektor einzuleiten.

Der Entwurf setzt **Empfehlungen der BGG-Evaluation nur unzureichend** um. Benachteiligungen durch private Anbieter sind bereits im AGG teilweise erfasst. Ziel einer Reform muss es daher sein, Schutzlücken jenseits typischer Massengeschäfte zu schließen und dort, wo private Unternehmen öffentliche Dienstleistungen erbringen (z. B. im Sozial-, Gesundheits- und Verkehrswesen) für einen barrierefreien Zugang zu sorgen. Dies verlangt eine verfassungskonforme Konkretisierung des Benachteiligungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und eine konsequente Umsetzung der UN-BRK. Der Entwurf erzeugt aber neue Abgrenzungsprobleme, gefährdet bestehende Barrierefreiheits- und Sicherheitsnormen und schafft erhebliche Rechtsunsicherheit.

Angemessene Vorkehrungen in § 7 Abs. 3, § 7a BGG-E

Die vorgesehene Regelung ist im Verhältnis zu Barrierefreiheit, Qualitätssicherung und Produktsicherheit rechtssystematisch problematisch und könnte insofern zu Rechtsunsicherheit führen. Insbesondere die vorgesehene pauschale Einstufung aller baulichen Änderungen sowie

sämtlicher Änderungen an Gütern und Dienstleistungen als eine „unverhältnismäßige“ Belastung ist systemwidrig und bleibt hinter unions- sowie völkerrechtlichen Vorgaben zurück. Denn dabei handelt es sich zumeist um Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit, die im Bauordnungsrecht, Sozialrecht, Mietrecht und Arbeitsschutz verpflichtend geregelt sind. Für Produkte und Dienstleistungen bestehen EU-harmonisierte Barrierefreiheits- und Sicherheitsstandards (insbesondere Barrierefreiheitsstärkungsgesetz), sowie völkerrechtliche Vorgaben (Art. 5 UN-BRK).

Eine starre Unverhältnismäßigkeitsvermutung widerspricht zudem der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu angemessenen Vorkehrungen. Kleinere, kostengünstige Anpassungen (z. B. Braille-Hinweise, optische Signale, Aktivierung vorhandener Funktionen) müssen weiterhin möglich sein. Die pauschale Festlegung, dass bestimmte Maßnahmen stets und ohne Ausnahme als unverhältnismäßig gelten, steht somit in deutlichem Widerspruch zu den bestehenden Pflichten zur Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen, die es einzuhalten gilt.

Verhältnis zum AGG

§ 19 AGG verbietet Benachteiligungen bei Massengeschäften des täglichen Lebens bereits heute. Eine Reform des BGG darf diesen Schutz nicht konterkarieren; eine Klarstellung im Gesetzestext, dass § 19 AGG unberührt bleibt, ist notwendig. Unklar ist im Übrigen das Verhältnis der Definition von Benachteiligung im AGG und der im BGG-E verwendeten Definition. Auch hier darf die Reform des BGG nicht zur Abschwächung des Diskriminierungsschutzes führen.

Maßstab der Ungleichbehandlung in § 7a Abs. 2 BGG-E

Die Schwelle eines bloßen „sachlichen Grundes“ widerspricht dem strengen verfassungsrechtlichen Maßstab für die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale. Eine Rechtfertigung ist nur bei zwingenden Gründen zulässig. Differenzierungsgründe müssen – vergleichbar §§ 8–10 AGG – klar benannt und eng begrenzt sein.

Beschränkung des Rechtsschutzes

Wird gegen eine gesetzliche Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit verstoßen und hierdurch die Teilhabe von Menschen mit Behinderung beeinträchtigt, so soll der Rechtsschutz nach 7 Abs. 6 BGG-E auf die bloße Feststellung des Verstoßes beschränkt sein.

Im Zivilrecht führen Pflichtverletzungen üblicherweise zu Haftungs- und Schadenersatzansprüchen – etwa aus vor- oder nebenvertraglichen Schutzpflichten oder aus Delikt. Schwere, insbesondere sicherheits- oder gesundheitsrelevante Benachteiligungen von jeglicher Haftung auszunehmen, unterläuft die Wirksamkeit des Verbots und schafft eine ungerechtfertigte Sonderregelung im Vergleich zu anderen Diskriminierungsgründen. Das Ergebnis wäre ein schwächerer Schutz für Menschen mit Behinderungen als für andere Betroffene. Viele

Anbieter öffentlich zugänglicher Dienste und Produkte (wie z.B. im Sozial-, Gesundheits- und Verkehrswesen) fallen unter den AGG-Bestimmungen so dass unklar ist, in welchem Umfang Rechtsschutz gewährleistet werden kann.

Demgegenüber hierzu soll im **öffentlichen Sektor** der Schutz vor Diskriminierung verstärkt werden. Menschen mit Behinderungen sollen künftig gegenüber Bundesbehörden eine barrierefreie Gestaltung verlangen und Schadensersatzansprüche geltend machen können (**§ 7 Absatz 4 BGG-E**). Dies ist zu begrüßen.

Barrierefreiheit

Die in **§ 8 BGG-E** vorgesehene Zielmarke, **bauliche Barrieren in den öffentlich zugänglichen Gebäudeteilen der Bestandsbauten des Bundes** erst bis zum Jahr 2045 vollständig abzubauen, ist aus Sicht der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen deutlich zu spät. Die Orientierung an den langfristigen Sanierungszyklen und dem Ziel der Klimaneutralität 2045 mag investitions- und haushaltspolitisch nachvollziehbar sein, wird aber dem Anspruch der UN-Behindertenrechtskonvention auf volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe nicht gerecht. Besonders kritisch ist darüber hinaus, dass die konkret datierte Verpflichtung nur für „öffentlich zugängliche Gebäudeteile“ gilt. Bereiche, die überwiegend oder ausschließlich von Beschäftigten genutzt werden, sind von der Fristenregelung nicht ausdrücklich erfasst. Damit bleiben ausgerechnet die Arbeitsplätze der Beschäftigten – einschließlich derjenigen mit Behinderungen – hinter dem gesetzlich vorgegebenen Standard für publikumsrelevante Bereiche zurück. Zwar ergeben sich Verpflichtungen zur behinderungsgerechten Gestaltung von Arbeitsplätzen aus dem SGB IX und dem Arbeitsschutzrecht; eine klare, einheitliche Zielmarke für den Abbau baulicher Barrieren in allen genutzten Bereichen von Bundesgebäuden fehlt jedoch. Wir fordern daher, die Frist für den Abbau bestehender Barrieren deutlich zu verkürzen und die Verpflichtung ausdrücklich auch auf solche Bereiche zu erstrecken, die überwiegend von Beschäftigten genutzt werden. Die Definition der Behinderung bleibt hinter den vom EuGH gestellten Voraussetzungen zurück. Hier ist eine Anpassung dringend erforderlich.

Die in **§ 12a BGG-E** vorgesehene Verpflichtung der öffentlichen Stellen des Bundes, auch ihre für die Beschäftigten bestimmten Angebote im **Intranet barrierefrei** zu gestalten, ist ausdrücklich positiv zu bewerten. Sie gewährleistet, dass Beschäftigte mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen, Anwendungen und internen Verfahren erhalten und nicht faktisch vom dienstlichen Geschehen ausgeschlossen werden. Damit werden die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zum behinderungsgerechten Arbeitsplatz – insbesondere aus dem SGB IX und dem AGG – konsequent auch in der digitalen Arbeitsumgebung umgesetzt. Zugleich werden Benachteiligungen im Arbeitsalltag vermieden, etwa beim Zugang zu Fortbildungen, internen Ausschreibungen, Dienstanweisungen oder bei der Nutzung von E-Akte-, Selfservice- und Zeiterfassungssystemen. Die Regelung verhindert eine „Zwei-Klassen-Digitalisierung“ zwischen barrierefreien Bürgerangeboten

und nicht-barrierefreien Beschäftigtenangeboten und verdeutlicht, dass Barrierefreiheit für beide Seiten gleichermaßen gelten muss. Darüber hinaus profitieren alle Beschäftigten von barrierefreien, gut strukturierten digitalen Angeboten, da diese in der Regel verständlicher sind und zu weniger Fehlern führen. Schließlich wird die **öffentliche Hand so ihrer Vorbildfunktion als Arbeitgeberin / Dienstherr gerecht** und stärkt die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für qualifizierte Fachkräfte mit Behinderungen.

Der Gesetzentwurf sieht die Schaffung bzw. den Ausbau neuer Strukturen vor – insbesondere das bei der **Bundesfachstelle für Barrierefreiheit** einzurichtende Bundeskompetenzzentrum für Deutsche Gebärdensprache und Leichte Sprache (**§ 13 Abs. 3 BGG-E**) und die Aufgabenerweiterung der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (**§ 13 BGG-E**) und der Schlichtungsstelle nach **§ 16 BGG-E**. Wir fordern, dass diese Einrichtungen dauerhaft mit einer auskömmlichen Zahl qualifizierter Stellen und mit ausreichenden Sach- und Investitionsmitteln ausgestattet werden. Hierfür sind zusätzliche, zweckgebundene Haushaltsmittel bereitzustellen. Eine bloße „Kompensation“ innerhalb der bestehenden Einzelpläne, die faktisch zu Lasten anderer Aufgaben und der dort Beschäftigten ginge, lehnen wir ab. Nur **eine verlässliche personelle und finanzielle Ausstattung** stellt sicher, dass die neuen Aufgaben tatsächlich wirksam wahrgenommen werden können.

Die Reform des BGG bietet eine **historische Chance**, Barrieren endlich konsequent abzubauen. Doch obwohl die Einbeziehung privater Anbieter erklärtermaßen ein zentraler Baustein sein soll, bleibt sie in der aktuellen Fassung ein **zahnloser Tiger**. Barrierefreiheit nur im öffentlichen Sektor zu stärken, greift zu kurz. Die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist ein unveräußerliches Menschenrecht – und dieses gilt nicht nur für staatliche Angebote, sondern für alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens.

Ergänzende Vorschläge des DGB:

Nur wenn Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen zur Selbstverständlichkeit wird – sei es im öffentlichen Raum, am Arbeitsplatz oder im privaten Konsum –, kann echte gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen verwirklicht werden. Deshalb braucht es neben der Reform des BGG weiterer Maßnahmen, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen umfassend zu ermöglichen. Der DGB schlägt insbesondere folgende Maßnahmen vor:

Barrierefreie Gestaltung von Arbeitsstätten

Ein zentraler Hebel zur Verwirklichung vorausschauender Barrierefreiheit in der Arbeitswelt ist das deutsche Arbeitsschutzrecht. Hier werden verbindliche Schutzziele und qualitative Standards definiert, die auch durch betriebliche Mitbestimmung umgesetzt werden können. Mit der technischen Regel für Arbeitsstätten – „Barrierefreie Gestaltung von Arbeitsstätten“ (ASR V3a.2) – existiert

bereits ein grundlegender Rahmen, der weiterentwickelt werden muss. Um ihr den Platz zu geben, der auch von den Vereinten Nationen angemahnt wird, muss die vorausschauende Barrierefreiheit als Schutzziel in das Arbeitsstättenrecht aufgenommen werden. Arbeitsstätten sind grundsätzlich und vorsorglich so zu planen, zu bauen und zu betreiben, dass die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Dabei können Ausnahmen für kleinere Unternehmen vorgesehen werden – ebenso ist eine finanzielle Förderung, beispielsweise aus dem Ausgleichsfonds, denkbar.

Verankerung baulicher und digitaler Barrierefreiheit im Bildungs- und Landesrecht

Der DGB fordert eine deutliche Überarbeitung der Musterbauordnung, darüber hinaus sollten die Bundesländer schon jetzt ihre eigenen Landesbauordnungen überarbeiten und den Mut haben, über den aktuellen Wortlaut der Musterbauordnung hinaus gestaltend im Sinne der UN-BRK tätig zu werden. Schulen, Berufsschulen, Hochschulen, Wohnraum, Arztpraxen müssen bei Neu- oder wesentlichem Umbau barrierefrei werden. Darüber hinaus muss das Thema Barrierefreiheit integraler Bestandteil der Aus- und Weiterbildung von Architekt*innen sowie IT-Fachkräften werden.