

ARBEITSGEMEINSCHAFT MITTELSTAND

WWW.ARBEITSGEMEINSCHAFT-MITTELSTAND.DE

Positionspapier

Novelle des Behindertengleichstellungsgesetzes

Einführung einer Pflicht
zur Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“
zur Herstellung der Barrierefreiheit im Zivilrechtsverkehr

Stand: 13. Januar 2026

Einführung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im November 2025 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novelle des Behindertengleichstellungsgesetzes vorgelegt.

Der Gesetzentwurf sieht vor, das Benachteiligungsverbot des § 7 BGG, welches derzeit nur für öffentliche Träger gilt, auf private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen auszuweiten. Im Ergebnis soll damit die Versagung von Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein behinderter Mensch gleichberechtigt mit anderen alle Rechte bei der Inanspruchnahme von Gütern und Dienstleistungen im Zivilrechtsverkehr genießen und ausüben kann („angemessene Vorkehrungen“), als verbotene Benachteiligung definiert werden, soweit diese Maßnahmen die verpflichteten Unternehmen nicht unverhältnismäßig oder unbillig belasten. Bauliche Veränderungen sowie Änderungen an Gütern und Dienstleistungen werden legal als „unverhältnismäßige und unbillige Belastung“ definiert.

Bei einem Verstoß gegen das Verbot sind Beseitigungs- und ggf. Unterlassungsansprüche vorgesehen, Schadensersatzansprüche gegenüber privaten Unternehmen sind ausdrücklich ausgeschlossen.

Mit der neuen Rechtspflicht, behinderten Menschen „angemessene Vorkehrungen“ zu gewähren, wird das Ziel verfolgt, den Betroffenen eine gleichberechtigte Teilhabe am Geschäftsverkehr zu ermöglichen. Diese Zielsetzung wird von der mittelständischen Wirtschaft ausdrücklich unterstützt.

Allerdings ist zu beachten, dass die geplante Pflicht, „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, für die Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft mit B2C-Kontakten abhängig von der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe zu erheblichen Kostenbelastungen führen kann. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Rechtspflicht nach dem Referentenentwurf richtigerweise nur im Einzelfall „ex nunc“ bestehen soll, so dass die Unternehmen keine präventiven Maßnahmen zur Gewährleistung der Barrierefreiheit treffen müssen (Referentenentwurf, S. 44). Gerade bei Unternehmen mit zahlreichen Kundenkontakten können aber auch unter diesen Voraussetzungen die in zahlreichen unterschiedlichen Einzelfällen zu treffenden und isoliert als angemessen bewerteten Maßnahmen in der Summe erhebliche Belastungen darstellen.

Die neue gesetzliche Pflicht wird die Unternehmen in jedem Fall mit neuen bürokratischen Vorgaben belasten. Die Einführung der geplanten Pflicht, „angemessene Vorkehrungen“ zu gewährleisten, ist daher mit dem Ziel der Bundesregierung, die Wirtschaft durch Entbürokratisierungsmaßnahmen zu entlasten, nicht nur unvereinbar, sondern würde im direkten Widerspruch dazu stehen.

I. Grundsätzliche Position: Überlastung der Wirtschaft vermeiden

Im Hinblick auf die mit der Novelle geplante Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsgesetzes ist zunächst zu berücksichtigen, dass aktuell

bereits erweiterte Teilhaberechte für Menschen mit Behinderungen durch neue Normen, insbesondere durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG), geschaffen wurden. Damit erachten wir die „angemessenen Vorkehrungen“ für die im Anwendungsbereich des Gesetzes befindlichen Produkte und Dienstleistungen bereits als adressiert und umgesetzt. Darüber hinaus ist das BFSG erst vor wenigen Monaten am 28. Juni 2025 in Kraft getreten.

Das BFSG hebt die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen auf eine ganz neue Stufe und löst bei den verpflichteten Unternehmen erheblichen Aufwand aus. Die Begründung des BFSG veranschlagt den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft mit rund 62 Mio. Euro. Der einmalige Aufwand liegt nach der Kostenschätzung der Bundesregierung bei über 200 Mio. Euro (RegE, BT-Drs. Nr. 19/28653, S. 97). Diese starke Belastung trifft die Wirtschaft in einem ohnehin von Kostensteigerungen und wirtschaftlicher Schwäche geprägten Umfeld.

Grundsätzlich sollten neue Belastungen daher in der aktuellen Situation vermieden werden, zumal sich die neuen Regeln zur Barrierefreiheit im Zivilrechtsverkehr mit dem Ziel, den Geschäftsverkehr zu entbürokratisieren, kaum vereinbaren lassen.

Wir vertreten daher die Auffassung, dass der Gesetzgeber zunächst die praktischen Auswirkungen des BFSG abwarten und auf die Einführung neuer Rechtspflichten zur Verbesserung der Barrierefreiheit verzichten sollte. Dabei sollte die Überprüfung der Regelungen im Einklang mit den 5-Jahres-Evaluierungszyklen der EU-Kommission bezüglich der maßgeblichen EU-Richtlinie erfolgen. Mit Blick auf die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention könnten im ersten Schritt private Investitionen in barrierefreie Umbauten und Bewusstseinsbildung zur Barrierefreiheit staatlich gefördert werden.

II. Position zu einer etwaigen neuen Rechtspflicht zum Abbau von Barrieren durch die Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“

Soweit die Bundesregierung trotzdem an der vorliegenden Novelle des BGG festhalten und in diesem Zuge eine neue Rechtspflicht für Unternehmen zum Abbau von Barrieren durch die Gewährleistung „angemessener Vorkehrungen“ einführen will, ist dabei das Folgende zu beachten:

1. Interpretationsspielräume einschränken und Rechtspflicht konturieren

Wie in § 7 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Ziff. 3. BGG-E vorgesehen, sollte der Gesetzgeber die neue Rechtspflicht auf Einzelfälle beschränken und sicherstellen, dass diese erst wirksam wird, wenn ein Mensch mit Behinderungen den Anspruch im Einzelfall geltend macht. Dabei ist zu beachten, dass auch bereits eine solche individuelle ex-nunc-Pflicht erhebliche, wegen der unbestimmten Rechtsbegriffe derzeit kaum zu prognostizierende, Belastungen für die Wirtschaft auslösen kann.

Wegen der zahlreichen denkbaren Behinderungen sind die möglichen Einschränkungen behinderter Menschen im Geschäftsverkehr vielfältig. Zwar soll die neue Rechtspflicht nach dem Referentenentwurf auf „angemessene“ Maßnahmen beschränkt werden. Da

der Begriff der „Angemessenheit“ aber unbestimmt ist und sehr weit ausgelegt werden kann, ist trotz dieser Einschränkung weitgehend offen, welche Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Einzelfall getroffen werden müssten.

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung (S. 46), nach denen wirtschaftlich unzumutbare Belastungen als unverhältnismäßig und unbillig bewertet und damit ausgeschlossen sein sollen, sind zwar grundsätzlich zu begrüßen. Sie können aber die o. g. Bedenken nicht ausräumen, da sie für die Rechtsprechung nicht verbindlich sind und den Unternehmen daher keinen rechtssicheren Schutz vor einer Überlastung vermitteln. Außerdem zeigen die in der Gesetzesbegründung genannten Praxisbeispiele (S. 44 f.), dass wirtschaftliche Belastungen der Unternehmen durchaus in Kauf genommen werden.

Nach der Gesetzesbegründung wird es z. B. als angemessen angesehen, einen Gastronomen zu verpflichten, in seinem Restaurant einen Teil der Tische und Stühle während der Öffnungszeiten aus dem Raum zu entfernen, um einem Menschen im Rollstuhl die Möglichkeit zu geben, sich frei in dem Lokal zu bewegen. Einem Menschen mit Sehenschränkungen soll das Personal im Restaurant z. B. die Speisekarte vorlesen. Zur Kommunikation mit einem gehörlosen Menschen muss ggf. ein Gebärdendolmetscher herangezogen werden. Es liegt auf der Hand, dass diese Maßnahmen den Geschäftsbetrieb beeinträchtigen, den Umsatz reduzieren, das Personal herausfordern und das betroffene Unternehmen in der Folge wirtschaftlich nicht unerheblich belasten werden.

Zwar wird in zahlreichen Einzelfällen fraglich sein, ob die Pflicht im konkreten Fall tatsächlich besteht, weil „unverhältnismäßige“ und „unbillige“ Belastungen ausgeschlossen sind. Es bleibt aber voraussichtlich in der Praxis in vielen Fällen unklar, wann diese Grenze erreicht ist. Problematisch kann vor diesem Hintergrund auch werden, dass das subjektive Empfinden der Betroffenen ausschlaggebend sein wird. So kann es durchaus dazu kommen, dass Menschen mit einer vergleichbaren Behinderung unterschiedliche Maßnahmen zu deren Beseitigung einfordern. Es ist deshalb richtig und wichtig, dass nach dem Gesetzentwurf immerhin bauliche Veränderungen und Änderungen an Gütern und Dienstleistungen ausdrücklich als unverhältnismäßig und unbillig bewertet werden, so dass die Unternehmen zu entsprechenden Maßnahmen in keinem Fall verpflichtet werden können und wenigstens insofern Rechtssicherheit besteht.

Angesichts des zu erwartenden Umsetzungsbedarfs wird im Referentenentwurf die Kostenbelastung für die gesamte Wirtschaft mit 1,35 Mio. Euro pro Jahr gleichwohl in jedem Fall viel zu niedrig angesetzt und wird eher im mehrstelligen Millionenbereich liegen.

2. Kein materieller und immaterieller Schadensersatzanspruch

In § 7 Abs. 5 S. 3 BGG-E wird richtigerweise ausdrücklich klargestellt, dass gegenüber privaten Unternehmen „kein Schadensersatz geltend gemacht werden“ kann.

Wegen der erheblichen, mit der neuen Rechtspflicht verbundenen wirtschaftlichen Belastungen für die Unternehmen und den bestehenden Rechtsunsicherheiten ist es

richtig, die Risiken für die Wirtschaft nicht auch noch durch etwaige Schadensersatzansprüche unverhältnismäßig zu erhöhen. Dabei sollte es unbedingt bleiben.

Allerdings kann die Regelung des § 7 Abs. 5 BGG-E missverstanden werden. So könnte der Eindruck entstehen, es seien lediglich materielle Schadensersatzansprüche ausgeschlossen, wohingegen betroffene behinderte Menschen Entschädigungsansprüche nach § 7 Abs. 5 S. 4 BGG-E auch gegenüber privaten Unternehmen geltend machen können. Dem widerspricht zwar auch der in der Begründung zum Ausdruck gebrachte Wille des Gesetzgebers (S. 47). Gleichwohl sollte im Interesse der Rechtssicherheit mit einer redaktionellen Überarbeitung des § 7 Abs. 5 BGG-E klargestellt werden, dass Entschädigungsansprüche ausschließlich gegenüber öffentlichen Stellen geltend gemacht werden können.

3. Beweislastverteilung

§ 7b BGG-E sieht eine Beweislastumkehr vor, soweit ein Betroffener Tatsachen glaubhaft macht, die eine Benachteiligung vermuten lassen. Diese Beweislastregelung geht zugunsten der Betroffenen und zum Nachteil der Wirtschaft noch über die Vorgaben des § 22 AGG hinaus. Nach dem AGG müssen immerhin Indizien für das Vorliegen einer unzulässigen Diskriminierung dargelegt werden. Diese Beweislastverteilung des AGG kommt den Interessen der Betroffenen schon sehr weit entgegen, reicht aus und sollte daher mit § 7b BGG-E nicht auch noch übertroffen werden.

4. Keine kollektiven Klagemöglichkeiten

Richtigerweise wird auf die Einführung kollektiver Klagemöglichkeiten verzichtet. Da ein etwaiger Anspruch lediglich im Einzelfall und nicht pauschal gelten sollte, ist es auch angemessen, dem Betroffenen individuell die Rechtsdurchsetzung zu überlassen.

5. Rechtsweg zu den Zivilgerichten

Für Streitfälle im Zusammenhang mit einer etwaigen neuen Rechtspflicht sollte die ordentliche Zivilgerichtsbarkeit zuständig sein. Die Zivilgerichte sind auch für Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem AGG zuständig und haben hier bereits entsprechende Erfahrung, z. B. bei der Bemessung etwaiger Schadensersatzansprüche, gesammelt. Weiterhin ist den Zivilrichtern die bei der Feststellung einer etwaigen Rechtspflicht zwingend erforderliche Abwägung zwischen den Rechtsgütern des betroffenen behinderten Menschen und den ggf. verpflichteten Unternehmen aus dem Zivilrecht (anders z. B. als den Richtern am Sozialgericht) bekannt, so dass sie damit – die Interessen beider Parteien angemessen berücksichtigend – umgehen können.

Weiterführende Informationen: www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de
Ansprechpartner bei den Verbänden:

**Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR)**

**Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA)**

**Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V.
(DEHOGA)**

Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)

Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)

**Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.
(DSGV)**

Handelsverband Deutschland e.V. (HDE)

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

Der Mittelstandsverbund e.V. (ZGV)

Hinweis: Einzelne Mitglieder der AG Mittelstand machen sich nicht alle Aussagen des Textes zu eigen, sofern diese nicht zu ihren satzungsrechtlichen bzw. gesetzlich definierten Aufgabengebieten zählen.