

STELLUNGNAHME ZUR NOVELLE DES BEHINDERTENGLEICHSTELLUNGSGESETZES

von Rebecca Lefèvre, Aktivistin für Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen,

ADRESSAT: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

Strukturelle Unvollständigkeit der BGG-Novelle hinsichtlich der Gleichstellung von Menschen mit
invisiblen Barrieren

Einordnung und Ausgangspunkt

In unserer Arbeit auf kommunaler Ebene, in der Wirtschaft und in zivilgesellschaftlichen Kontexten konnten in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte beim Abbau sogenannter invisibler Barrieren erzielt werden. Diese Fortschritte wurden vielfach positiv begleitet – mit Anerkennung, Wohlwollen und Ermutigung.

Genau hier liegt jedoch ein zentrales strukturelles Problem, das sich auch in der Novelle des Behindertengleichstellungsgesetzes fortsetzt: Der Abbau invisibler Barrieren wird weiterhin als Frage von Engagement, Sensibilität oder freiwilliger Solidarität behandelt.

Barrierefreiheit – auch für Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen – ist jedoch kein Akt der Nettigkeit, sondern ein menschenrechtlich verbürgter Anspruch.

Die Relevanz invisibler Barrieren wurde auf unterschiedlichen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen ausdrücklich bestätigt:

- auf verfassungs- und staatspolitischer Ebene,
- auf ethischer Ebene,
- auf kommunal-praktischer Ebene,
- sowie durch Fachstellen und wissenschaftliche Gremien.

Diese anerkannte Relevanz – mit nachweisbaren Auswirkungen auf Gesundheit, Prävention, Teilhabe und Suizidalität – findet sich jedoch weder im Regelungsansatz noch in der Begründungslogik der Novelle angemessen wieder.

BARRIEREFREIHEIT ALS DYNAMISCHER GLEICHSTELLUNGSAUFRAG

Das Behindertengleichstellungsgesetz verfolgt den Auftrag, gleichberechtigte Teilhabe für alle Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dieser Auftrag ist nicht statisch, sondern dynamisch. Er muss sich fortlaufend an:

- der empirischen Realität von Behinderung,
- wissenschaftlichen Erkenntnissen,
- und den menschenrechtlichen Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention orientieren.

Die Novelle enthält wichtige Fortschritte, insbesondere:

die zeitliche Konkretisierung des Abbaus baulicher Barrieren, sowie punktuelle Erweiterungen einzelner Anwendungsbereiche. Gleichzeitig bleibt das materielle Barriereverständnis überwiegend technisch-normativ und reaktiv. Damit besteht das Risiko, dass eine wachsende Bevölkerungsgruppe – Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen – weiterhin nicht systematisch erfasst und berücksichtigt wird.

I. RECHTSPROBLEM

1. Verfassungsrechtliche Verpflichtung

Grundgesetz Art. 3 Abs. 3 Satz 2: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Diese Norm ist nicht auf bekannte oder bereits normierte Barriereformen beschränkt. Sie schützt Menschen mit Behinderungen auch vor struktureller Benachteiligung, wenn spezifische Barrieren (noch) nicht in technischen Standards abgebildet sind.

Die Novelle enthält jedoch keine hinreichenden Mechanismen zur systematischen Identifikation und Bewertung von Barrieren, die bislang nicht in bestehenden Fachnormen erfasst sind.

Rechtliche Folge: Barrierefreiheit wird faktisch vor allem dort operationalisiert, wo Barrieren bereits normiert sind. Für andere Barriereformen verbleibt der grundrechtliche Schutz in einem erheblichen Umfang ohne praktische Wirksamkeit.

2. VÖLKERRECHTLICHE VERPFLICHTUNG: UN-BEHINDERTENRECHTSKONVENTION (UN-BRK)

UN-BRK Art. 9: „... treffen die Staaten geeignete Maßnahmen, um ... Zugang zu ... Einrichtungen und Diensten ... sicherzustellen ...“

UN-BRK Art. 2 (Definition „angemessene Vorkehrungen“): „... notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen ... die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen ...“

UN-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen zu Deutschland (06.09.2023, Rn. 20): „... besorgt ... dass die Definition von Barrierefreiheit nicht umfassend genug ist und dass unsichtbare Barrieren nicht ausreichend berücksichtigt werden ...“

Rechtliche Anforderung gemäß UN-BRK:

Die Konvention verlangt nicht die Vorausschreibung sämtlicher Barrieren, wohl aber ein System, das alle teilhaberelevanten Barrieren identifizieren, bewerten und abbauen kann – einschließlich solcher, die (noch) nicht normiert sind. Obwohl wir auf die Wichtigkeit der Wahrnehmung von Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen auf allen Instanzen hingewiesen haben und diese Bestätigt wurden, scheint die Gruppierung der Menschen, wie auch die der Barrieren noch nicht als Konzept verstanden. Unabhängig von den Diagnosen sind sensorische, kommunikative und soziale Barrieren im Alltag verhindern Teilhabe in Kindergarten, Schule, Freizeit und Arbeit. Die gesetzlichen Weichen müssen gelegt werden.

Die Novelle leistet dies nicht ausreichend. Sie operationalisiert Barrierefreiheit in zentralen Teilen über bestehende Standards („allgemein anerkannte Regeln der Technik“, vgl. § 8 Abs. 6 BGG-E). Dies birgt das Risiko einer strukturell zu engen Umsetzung von Art. 9 UN-BRK.

II. FAKTISCHE SITUATION:

ERHEBLICHE BETROFFENHEIT NICHT-SICHTBARER BEHINDERUNGEN

Je nach Datengrundlage lebt ein erheblicher Anteil der Menschen mit Behinderungen mit nicht-sichtbaren Behinderungen (ca. 70%, häufig als Mehrheit beschrieben). Typische Gruppen sind u.a.:

- neurologische Erkrankungen (z.B. ME/CFS, Migräne),
- psychische Erkrankungen (z.B. Depression, Angststörungen, PTBS),
- neurodivergente Profile (z.B. Autismus, ADHS),
- chronische/episodische Erkrankungen.

Relevante Barrieren sind bislang häufig nicht normiert.

Rechtliche Folge: Wenn Barrierefreiheit praktisch nur dort greift, wo Barrieren bereits normiert sind, können Menschen mit nicht-normierten Barrieren faktisch benachteiligt werden. Dies kann eine mittelbare Benachteiligung i.S.d. § 7 Abs. 3 Nr. 5 BGG-E begründen (neutral formulierte Kriterien/Verfahren mit besonderer Benachteiligungswirkung).

III. STRUKTURELLES DEFIZIT: NORMEN-ABHÄNGIGKEIT (ZIRKELSCHLUSS)

Die Novelle knüpft Barrierefreiheit in zentralen Teilen an bestehende Normen/„allgemein anerkannte Regeln der Technik“ (§ 8 Abs. 6 BGG-E). Dadurch entsteht ein struktureller Zirkelschluss:

1. Relevante Barrieren müssen zunächst erkannt werden,
2. ohne Erkennung erfolgt keine Normierung,
3. ohne Normierung keine verbindliche Operationalisierung,
4. ohne Operationalisierung bleibt die Barriere unsichtbar.

Rechtsstaatliches Problem: Der Umfang eines Grundrechts- und Konventionsschutzes darf nicht faktisch von vorgelagerten technischen Normungsprozessen abhängig werden.

IV. RECHTLICHE ANFORDERUNGEN GEMÄSS UN-BRK UND BGG

1. Evaluation und Implementierung (UN-BRK Art. 33)

Art. 33 Abs. 2 UN-BRK verlangt wirksame Überwachungs- und Evaluationsmechanismen zur Umsetzung der Konvention. Im BGG bestehen entsprechende Mechanismen bislang nur punktuell (z. B. im Bereich der Barrierefreiheit von Informationstechnik).

Für sensorische, soziale und kognitive Barrieren im analogen Raum fehlen jedoch vergleichbare Strukturen. Ein Kompetenzzentrum mit ausschließlicher Fokus auf einzelne Kommunikationsaspekte (z. B. leichte Sprache) bildet den tatsächlichen Bedarf nicht ab, sondern kann lediglich Teil einer umfassenderen Zuständigkeit für invisible Barrieren sein.

Erforderlich ist daher eine systematische Evaluations- und Implementierungslogik, die auch nicht normierte Barrieren erfasst und deren Auswirkungen auf tatsächliche Nutzbarkeit überprüft.

3. Klarstellung des Barrierebegriffs

Ohne eine gesetzliche Klarstellung besteht die Gefahr, dass Barrierefreiheit in der Praxis weiterhin überwiegend an bestehenden technischen oder baulichen Normen ausgerichtet wird.

Dies führt dazu, dass sensorische, kognitive und soziale Barrieren – insbesondere bei nicht sichtbaren Behinderungen – rechtlich und administrativ unberücksichtigt bleiben, obwohl sie die tatsächliche Teilhabe maßgeblich beeinträchtigen können.

4. Weichenstellung und strukturelle Wirkung der Novelle

Die Novelle schwächt faktisch die Bedeutung angemessener Vorkehrungen, indem sie Barrierefreiheit überwiegend an bestehende Normen und Standards bindet. Gleichzeitig entbindet das Gesetz Wirtschaft und Privaten von der Umsetzung von Barrierefreiheit für Menschen mit invisiblen Barrieren, dadurch dass keine Normen und keine Pflicht zur Umsetzung von angemessenen Vorkehrung besteht.

Gleichzeitig enthält insbesondere Abschnitt 2 der Gesetzesbegründung keine systematische Auseinandersetzung mit Barrieren von Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen und trifft keine Vorkehrungen zu deren Sichtbarmachung.

Dies führt dazu, dass eine erhebliche Gruppe von Menschen mit Behinderungen strukturell nicht berücksichtigt wird. Eine solche Wirkung läuft dem Gleichstellungsauftrag des BGG sowie den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK zuwider und begründet das Risiko einer mittelbaren Diskriminierung.

V. PRÄZISE REFORMFORDERUNGEN

REFORM 1: § 3 BGG – Erweiterung des Benachteiligungsbegriffs (Inklusion / strukturelle Ausgrenzung)

Problem: Der Benachteiligungsbegriff des § 3 BGG erfasst formale Diskriminierung zuverlässig, bildet jedoch strukturelle Ausgrenzung durch Gestaltung – insbesondere bei sensorischer, sozialer oder kognitiver Überforderung – bislang nur mittelbar ab.

Moderne internationale Gleichstellungsstandards (UN-BRK) gehen über eine formale Betrachtung hinaus und stellen auf Wechselwirkungen zwischen Beeinträchtigung und Umwelt ab.

Vorschlag:

Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige, kommunikative, soziale oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

Als langfristig gilt ein Zeitraum, der mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert.

Begründung

Die Ergänzung stellt klar, dass Benachteiligung nicht allein aus der Beeinträchtigung selbst, sondern aus der Interaktion mit Umwelt- und Gestaltungsfaktoren entsteht.

Dies bildet den Unterschied zwischen formalem Zugang und tatsächlicher Nutzbarkeit ab und entspricht Art. 2 und 9 UN-BRK.

REFORM 2: § 4 BGG – Präzisierung des Barrierefreiheitsbegriffs

Problem: Der geltende Barrierefreiheitsbegriff wird in der Praxis häufig auf bauliche oder visuelle Standards reduziert. Nicht sichtbare Barrieren bleiben dadurch untererfasst.

Vorschlag

Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere Sozialbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderungen – unabhängig von Art, Ausprägung oder Sichtbarkeit der Behinderung – in der allgemein üblichen Weise, ohne behinderungsbedingte besondere Erschwernis, auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.

Die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel sowie die Gewährung angemessener Vorkehrungen bleibt zulässig.

Begründung

Die Präzisierung verhindert eine faktische Verkürzung von Barrierefreiheit auf sichtbare oder bauliche Aspekte und stärkt den Nutzbarkeitsmaßstab im Sinne der UN-BRK.

REFORM 3: § 6 BGG – Kommunikation barriereorientiert statt diagnoseorientiert fassen

Problem: § 6 BGG verengt kommunikative Barrierefreiheit bislang auf bestimmte Behinderungsgruppen und Kommunikationssysteme.

Strukturelle Kommunikationsbarrieren – etwa durch Setting, Tempo, Erwartungshaltung oder Überforderung – bleiben unberücksichtigt. Dies betrifft u.a.: neurodivergente Kommunikationsprofile, partiellen oder dauerhaften Mutismus, traumaassoziierte Kommunikationsabbrüche, episodische oder krankheitsbedingte Einschränkungen der Sprechfähigkeit.

Die Barriere liegt hier nicht im Fehlen einer Sprache, sondern in den Bedingungen der Kommunikation.

Vorschläge (Ergänzungen zu § 6 BGG):

(3) Öffentliche Stellen fördern die strukturelle Qualifizierung von Kontaktpersonen (z. B. Polizei, Rettungsdienste, pädagogisches Personal, Lehrkräfte, medizinisches Personal, kommunale Beschäftigte) im Umgang mit unterschiedlichen Kommunikationsbedarfen.

(4) Es werden Leitlinien und Handlungsempfehlungen für den Umgang mit herausfordernden, neurodivergenten oder episodisch eingeschränkten Kommunikationssituationen entwickelt.

(5) Menschen mit Behinderungen haben das Recht, geeignete, bedarfsgerechte und barrierefreie Kommunikationsformen, -mittel und -formate zu nutzen, soweit dies zur gleichberechtigten Teilhabe an Kommunikation erforderlich ist.

Zu den Kommunikationsformen im Sinne dieses Gesetzes zählen insbesondere:

- Deutsche Gebärdensprache und lautsprachbegleitende Gebärden,
- Leichte und einfache Sprache,
- unterstützte, augmentative und alternative Kommunikationsformen und -hilfen.

Begründung

Die UN-BRK definiert Kommunikation barriere- und nicht diagnoseorientiert. Die Erweiterung beseitigt ein strukturelles Ungleichgewicht und macht kommunikative Barrieren auch jenseits auditiver Einschränkungen rechtlich sichtbar.

REFORM 4: § 7 BGG – Schutz vor mittelbarer Ausgrenzung stärken

Problem: § 7 Abs. 3 Nr. 3 BGG-E sieht pauschale Ausschlüsse bestimmter Anpassungen vor, ohne Einzelfallprüfung. Dies steht im Spannungsverhältnis zu: Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, der UN-BRK (Art. 2, 5), der EuGH-Rechtsprechung (C-485/20 – HR Rail), sowie dem AGG-Standard (Einzelfall-Zumutbarkeitsprüfung).

Für Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen werden angemessene Vorkehrungen dadurch faktisch nicht einklagbar.

Vorschlag:

Eine Maßnahme stellt eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung dar, wenn

- a) ein erhebliches Missverhältnis zwischen Kosten und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit besteht,
- b) der reguläre Geschäftsbetrieb nachweislich erheblich beeinträchtigt wird oder
- c) keine zumutbaren Förder- oder Ausgleichsmöglichkeiten bestehen.

Die Zumutbarkeit ist im Einzelfall zu prüfen.

Begründung

Eine pauschale Ausnahme unterläuft den Gleichstellungsauftrag. Die Ergänzung stellt Kohärenz mit bestehendem Antidiskriminierungsrecht her.

REFORM 5: § 8 BGG – Barrierefreiheit nicht auf Normerfüllung verengen

Problem: Die starke Bindung an „allgemein anerkannte Regeln“ führt dazu, dass nicht normierte Barrieren rechtlich unsichtbar bleiben.

Vorschlag:

Die Einhaltung allgemein anerkannter Regeln der Technik schließt das Vorliegen weiterer Barrieren nicht aus, wenn die tatsächliche Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderungen nicht gewährleistet ist.

Begründung

Normen bilden den Stand der Erkenntnis ab – nicht deren Grenze. Ohne Öffnungsklausel bleiben sensorische, soziale und kognitive Barrieren strukturell ausgeschlossen.

REFORM 6: § 13 BGG – Institutionelle Zuständigkeit für invisible Barrieren

Problem: Für nicht normierte Barrieren existiert bislang keine klare Zuständigkeit.

Vorschlag: Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit hat auch die Aufgabe, Barrieren zu erfassen und zu bewerten, die bislang nicht normiert sind, sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Barrierefreiheitsbegriffs zu erarbeiten.

Zu diesem Zweck wird eine Kompetenzstelle für den Abbau invisibler Barrieren eingerichtet.

Begründung

Ohne Zuständigkeit bleibt Gleichstellung fragmentiert. Das widerspricht dem Zweck des BGG.

REFORM 7: Verbindliche Partizipation (UN-BRK Art. 4 Abs. 3)

Vorschlag (systematische Ergänzung):

Menschen mit Behinderungen sind bei Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation und Weiterentwicklung der Barrierefreiheit systematisch und wirksam zu beteiligen.

Begründung:

Invisible Barrieren werden nur über Nutzungserfahrung sichtbar. Ohne Partizipation entstehen gut gemeinte, aber exkludierende Lösungen. (Beispiel: die aktuellen Bushaltestellen bauen Barrieren für Sehbeeinträchtigte Menschen ab, hindern Menschen mit sensorischen Barrieren an der Teilhabe von Verkehr.)

VI. VERFASSUNGS- UND VÖLKERRECHTLICHE RISIKOLAGE

Ohne diese Ergänzungen besteht ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) sowie ein fortbestehender Umsetzungsrückstand gegenüber UN-BRK-Pflichten (insb. Art. 9 i.V.m. Art. 31, 33). Die nächste UN-Staatenprüfung dürfte die bereits 2023 geäußerte Kritik fortschreiben.

Eingereicht durch: Rebecca Lefèvre

Bezug: BGG-Novelle Referentenentwurf, Stand 19.11.2025