

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen
Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und
Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes – BT-Drucksache
19/28653

b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Ab-
geordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	3
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	5
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	6
Michael Wahl, Berlin.....	28
Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. (DBSV).....	33
Bundesagentur für Arbeit	51
LIGA Selbstvertretung c/o NETZWERK ARTIKEL 3 e.V.....	55
BAG Selbsthilfe e.V.....	63
Monitoring-Stelle UN-BRK Deutsches Institut für Menschenrechte	74
Deutsche Rentenversicherung Bund	91
Klaus-Peter Wegge, Berlin	98

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände

ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.....	106
Sozialverband Deutschland (SoVD)	113
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW)	133
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	143
Deutscher Gehörlosen-Bund e. V.	156
Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.....	160
ISL e.V. - Bundesgeschäftsstelle	170
Deutscher Gewerkschaftsbund	180
Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.	187

Mitteilung

Berlin, den 10. Mai 2021

Die 125. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 17. Mai 2021, 10:30 Uhr bis ca. 11:30 Uhr als Webex-Meeting¹ (Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, E.200)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung²

Einziger Punkt der Tagesordnung

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

BT-Drucksache 19/28653

Hierzu wurde/wird verteilt:

19(11)1054 Gutachtliche Stellungnahme
19(11)1058 Information für den Ausschuss
19(11)1081 Information für den Ausschuss

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss Digitale Agenda
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

¹ Die Zugangsdaten werden den Ausschussmitgliedern zugesandt

² Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen -
Barrierefreiheit umfassend umsetzen**

BT-Drucksache 19/24633

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit

Ausschuss für Verkehr und digitale
Infrastruktur

Ausschuss für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe

Ausschuss für Tourismus

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 17. Mai 2021, 12.00 – 14.00 Uhr

Verbände:

Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. (DBSV)

Monitoring-Stelle UN-BRK Deutsches Institut für Menschenrechte

Liga Selbstvertretung - DPO Deutschland c/o NETZWERK ARTIKEL 3 e.V.

BAG Selbsthilfe e.V.

Sozialverband VdK

Bundesagentur für Arbeit

DRV Bund

Unfallversicherung Bund und Bahn Geschäftsbereich Künstlersozialversicherung (KSK)

Einzelsachverständige:

Michael Wahl, Berlin

Klaus Peter Wegge, Berlin

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

(Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 16.04.2021

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Hintergrund des Gesetzentwurfs ist die Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/882 („European Accessibility Act – EAA“). Diese muss bis zum 28. Juni 2022 in deutsches Recht umgesetzt werden.

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Herstellung von Barrierefreiheit für bestimmte, im Gesetzentwurf konkret benannte Produkte und Dienstleistungen. Des Weiteren sollen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten zu den Barrierefreiheitsanforderungen für bestimmte Produkte und Dienstleistungen harmonisiert werden.

Mit einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur konkrete Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen regeln.

Vom Gesetz umfasste Produkte sind unter anderem Computer, Tablets, Notebooks, Geldautomaten, Fahrausweisautomaten, Check-in-Automaten und interaktive Selbstbedienungsterminals, Mobiltelefone, Router, Modems, Fernseher und andere interaktive Geräte, mit denen der Zugang zu audiovisuellen Diensten ermöglicht wird, sowie E-Book-Lesegeräte. Umfasste Dienstleistungen sind zum Beispiel Internetzugangsdienste, Sprach- und Internettelefoniedienste, E-Mail-Übertragungsdienste, SMS- und Messenger-Dienste, Personenbeförderungsdienste (Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffverkehr mit Ausnahme des Nahverkehrs), Bankdienstleistungen für Verbraucher, E-Books und der Online-Handel.

Des Weiteren werden Pflichten der Wirtschaftsakteure geregelt. Wirtschaftsakteure sind Hersteller, Bevollmächtigte, Einführer, aber auch Händler und Dienstleistungserbringer, die zum Beispiel künftig bestimmte Informations- und Kennzeichnungspflichten haben. Geregelt wird darüber hinaus, wann etwas als unverhältnismäßige Belastung für einen Wirtschaftsakteur gilt. Kleinstunternehmen sollen mit Leitlinien und einem Beratungsangebot der Bundesfachstelle Barrierefreiheit unterstützt werden.

Den Nachweis über die Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen erbringen die Hersteller von Produkten selbst. Sie müssen ein Konformitätsbewertungsverfahren durchführen und in einer Konformitätserklärung darlegen, wie Anforderungen praktisch umgesetzt werden.

Dienstleister müssen die Barrierefreiheit ihrer Dienste und deren praktische Umsetzung in den allgemeinen Geschäftsbedingungen nachweisen und darlegen. Kleinstunternehmen, die

Dienstleistungen anbieten, unterliegen der Verpflichtung zur Barrierefreiheit nicht. Hier unterstellt der Gesetzgeber von vornherein, dass diese unverhältnismäßig stark belastet wären.

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen zur Marktüberwachung bei Produkten und Dienstleistungen und welche Maßnahmen ergriffen werden, wenn Produkte und Dienstleistungen nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die Marktüberwachung über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen und damit den Vollzug des Umsetzungsgesetzes sollen die Bundesländer als eigene Angelegenheit übernehmen.

Zur Rechtsdurchsetzung sieht der Gesetzentwurf sowohl für Verbraucherinnen und Verbraucher als auch verbandsklageberechtigte Verbände den Verwaltungsrechtsweg vor. Sie können von der Marktüberwachungsbehörde Maßnahmen gegen einen Wirtschaftsakteur verlangen, wenn dessen Produkte oder Dienstleistungen nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen.

Anders als noch im vorhergehenden Referentenentwurf ist nun auch ein zentrales Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen vorgesehen.

Einige Teile der EU-Richtlinie wurden oder werden unter Federführung anderer Ministerien beziehungsweise der Länder in gesonderten Gesetzen geregelt (Personenbeförderungsgesetz, Telekommunikationsgesetz und Medienstaatsvertrag).

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Umsetzung des EAA in nationales Recht ist für die Menschen mit Behinderungen in Deutschland von größter Bedeutung, denn sie sind häufig vom Zugang und der Nutzung von Produkten und Dienstleistungen aufgrund fehlender Barrierefreiheit ausgeschlossen. Erstmals wird es umfassende Anforderungen an die Barrierefreiheit bestimmter Produkte und Dienstleistungen geben. Insofern begrüßt der VdK den Gesetzentwurf grundsätzlich, denn erstmals werden auch private Anbieter dieser Produkte und Dienstleistungen zur Herstellung von Barrierefreiheit verpflichtet.

Der VdK begrüßt die Umbenennung des Gesetzes in Barrierefreiheitsstärkungsgesetz. Die ursprünglich geplante Bezeichnung „Barrierefreiheitsgesetz“ wäre irreführend gewesen, denn die EU-Richtlinie und das Gesetz regeln keineswegs die Barrierefreiheit in allen Bereichen.

Es ist sehr bedauerlich, dass die Gelegenheit nicht ergriffen wurde, auch die gebaute Umwelt bei Verkehrsdienstleistungen für Fahrgäste und die gebaute Umwelt für Kunden von Bankdienstleistungen, Servicecentern und Geschäften im Rahmen von Telefondienstleistungen in die nationalen Bestimmungen einzubeziehen. Die EU-Richtlinie hätte diesen Spielraum ermöglicht. Dort wird richtigerweise klargestellt, dass neben Menschen mit Behinderungen auch andere Menschen mit funktionellen Einschränkungen, zum Beispiel ältere Menschen, Schwangere oder Reisende mit Gepäck von dieser Richtlinie beziehungsweise von der Umsetzung auch in weiteren Bereichen profitieren können.

Die Zuständigkeit für das Gesetz wurde im Vorfeld zwischen verschiedenen Ressorts hin- und hergeschoben. Offenbar ist in einem Teil der Bundesregierung immer noch kein Bewusstsein dafür vorhanden, dass von Barrierefreiheit nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern alle Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren. Umfassende Barrierefreiheit und eine

ambitionierte Umsetzung der Richtlinie hätte wirtschaftliches Potenzial und Wettbewerbsvorteile für Wirtschaftsakteure bewirken können, dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des hohen Tempos bei der Digitalisierung, die dieses Land aktuell erlebt.

Der VdK begrüßt, dass ein wichtiger Kritikpunkt am vorherigen Entwurf in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde und nun vollumfänglich die Definition von Barrierefreiheit des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) übernommen wird.

Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche Ausnahmeregelungen für Kleinstunternehmen. Es ist richtlinienkonform und nachvollziehbar, dass für diese Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens zwei Millionen Euro Belastungen vermieden werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland circa 90 Prozent der Unternehmen zu den Kleinstunternehmen zählen, rückt das Ziel des Gesetzes – die Barrierefreiheit bestimmter Produkte und Dienstleistungen – leider in weite Ferne.

Das gilt gleichermaßen für die langen Übergangsfristen, die vorgesehen sind. Absolut unverständlich ist aus Sicht des VdK, dass gegenüber dem Referentenentwurf im Regierungsentwurf des Gesetzes die Frist für Selbstbedienungsterminals von zehn auf 15 Jahre erhöht wurde. Das mag zwar richtlinienkonform sein, bedeutet aber in der Praxis, dass bis zum 28. Juni 2025 weiterhin nicht barrierefreie Selbstbedienungsterminals aufgestellt werden können, die dann bis zum 28. Juni 2040 (!) in Betrieb bleiben dürfen. Damit werden viele Menschen mit Behinderung bis Mitte 2040 von der Nutzung ausgeschlossen bleiben.

Für problematisch hält der VdK, dass die vorgesehene Marktüberwachung von den Bundesländern durchgeführt werden soll. Der VdK hat sich im Vorfeld des Entwurfs dafür eingesetzt, dass zumindest für bestimmte Bereiche eine Aufgabenzuweisung an Bundesbehörden (Bundesnetzagentur, Eisenbahnbundesamt und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen) erfolgt. Die in Frage kommenden Behörden beziehungsweise deren übergeordnete Ressorts lehnten eine Aufgabenzuweisung ab, weil das budgetrelevante Kosten verursachen würde und keine Fachkompetenz vorhanden sei. Das ist nicht nachvollziehbar, denn es geht nicht um einen regionalen, sondern um einen bundes- beziehungsweise europaweiten Markt. Es kommt nicht darauf an, ob ein nicht-barrierefreies Notebook in einem Elektronikmarkt in Köln oder in Berlin gekauft wurde, sondern darauf, dass es die Anforderungen an Barrierefreiheit nicht erfüllt und hier verkauft und vertrieben wird.

Kritisch sieht der VdK, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sowie verbandsklageberechtigte Verbände nach dem BFSG nur den Verwaltungsrechtsweg beschreiten können. Im Verwaltungsverfahren fallen Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten an. In jedem Fall aber sollte eine Gerichtskostenfreiheit festgelegt werden.

Der VdK begrüßt, dass seine Kritik aufgegriffen und in den Gesetzentwurf ein zentrales Schlichtungsverfahren für Verbraucher und Verbände auf Bundesebene aufgenommen wurde. Zuständig für das Schlichtungsverfahren ist die beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingerichtete Schlichtungsstelle nach dem BGG.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1. Zweck und Anwendungsbereich (§ 1 BFSG-E)

Der Gesetzentwurf umfasst folgende Produkte:

- Hardwaresysteme für Universalrechner für Verbraucher inklusive die dafür bestimmten Betriebssysteme, zum Beispiel PC, einschließlich Desktops, Notebooks, Smartphones und Tablets
- Zahlungs- und Selbstbedienungsterminals, jeweils einschließlich der zugehörigen Hard- und Software, sowie interaktive Anzeigebildschirme wie Geldautomaten, Fahrausweisautomaten, Check-in-Automaten sowie interaktive Selbstbedienungsterminals zur Bereitstellung von Informationen, mit Ausnahme von Terminals, die als integrierte Bestandteile von Fahrzeugen, Luftfahrzeugen, Schiffen oder Schienenfahrzeugen eingebaut sind
- Verbraucherendgeräte, die für elektronische Kommunikationsdienste verwendet werden, zum Beispiel Mobiltelefone, Tablets sowie Produkte, die als Teil der Konfiguration für den Zugang zu Telekommunikationsdiensten genutzt werden, wie Router oder Modems
- Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang, die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden, wie zum Beispiel der Amazon Fire TV Stick oder Spielekonsolen
- E-Book-Lesegeräte und alle anderen tragbaren Leseprodukte für elektronisch gespeicherte Buchinhalte

Der Gesetzentwurf umfasst folgende Dienstleistungen:

- herkömmliche Sprachtelefonie, Internettelefonie, E-Mail-Übertragungsdienste, SMS-Dienste sowie Messenger-Dienste wie zum Beispiel Skype
- Dienstleistungen von Personenbeförderungsdiensten im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr. Die Regelung gilt aber grundsätzlich nicht für den ÖPNV und Schienenpersonennahverkehr. Die vom BFSG umfassten Dienstleistungen sind zum Beispiel Webseiten, auf Mobilgeräten angebotene Dienstleistungen, einschließlich mobiler Anwendungen, elektronische Tickets und elektronische Ticketdienste, Informationen in Bezug auf den Verkehrsdienst einschließlich Reiseinformationen in Echtzeit und interaktive Selbstbedienungsterminals. Interaktive Selbstbedienungsterminals im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr sind vom Gesetz nur dann erfasst, wenn sie nicht fest in die Fahrzeuge eingebaut sind.
- Bankdienstleistungen für Verbraucher, unter anderem für Kreditverträge. Da in Deutschland aus Gründen des Verbraucherschutzes nicht alle Teile des Kreditgeschäfts online abgeschlossen werden können, werden vom BFSG auch vor Ort erbrachte Dienstleistungen der Kreditunternehmen erfasst. Zu den Bankdienstleistungen gehören auch Identifizierungsmethoden, elektronische Signaturen und Zahlungsdienstleistungen, die für die Abwicklung von Bankgeschäften mit Privatkunden erforderlich sind.
- E-Books und hierfür bestimmte Software
- Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr bezüglich des Online-Verkaufs jeglicher Produkte oder Dienstleistungen. Umfasst ist damit auch der Verkauf eines

Produkte oder einer Dienstleistung, die bereits für sich genommen unter den Anwendungsbereich des BFSG fällt. Auch elektronisch erbrachte Dienstleistungen auf Webseiten oder mit Apps sowie Buchungen und Zahlungen bei privaten Verkehrsdienssten, wie etwa Taxifahrten oder den gebündelten Bedarfsfahrten, sind damit umfasst. Die Beförderung an sich gehört nicht dazu. Sie wird im Personenbeförderungsgesetz geregelt.

§ 1 Absatz 4 legt Ausnahmen für die Barrierefreiheitsanforderungen an Webseiten fest. Die Ausnahmen entsprechen der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0). Damit soll verhindert werden, dass für öffentliche Stellen und private Dienstleistungsanbieter unterschiedliche Anforderungen an die Barrierefreiheit gestellt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die umfassten Produkte und Dienstleistungen sowie die Ausnahmeregelungen entsprechen den Vorgaben der EU-Richtlinie.

Der VdK begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf zu den Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr laut Gesetzesbegründung auch Dienstleistungen im Rahmen von privaten Verkehrsdienssten, wie etwa Taxifahrten oder den gebündelten Bedarfsfahrten, umfasst. Es handelt sich um Dienstleistungen, die im Hinblick auf den Abschluss des Verbrauchertrages elektronisch erbracht werden, wie etwa die Webseiten oder die mobilen Anwendungen der Dienstleistungserbringer, durch die den Verbrauchern die Angebote vorgestellt werden sowie Buchungen und Zahlungen getätigt werden können. Leider wurde bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes versäumt, die Barrierefreiheit für diese Dienstleistungen, insbesondere die Buchungs- und Bezahlvorgänge, zu regeln. Es ist zu begrüßen, dass dies mit dem BFSG nachgeholt wird.

Der VdK schlägt vor, den Hinweis aus der Begründung klarstellend auch in den Gesetzestext selbst aufzunehmen.

Ein Problem bleiben aber die vorgesehenen langen Übergangsfristen. Damit in der Zwischenzeit vor allem blinde- und sehbehinderte Menschen von der Nutzung der privaten Angebote nicht ausgeschlossen sind, schlägt der VdK an dieser Stelle eine vorfristige Umsetzung der Regelung, beispielsweise zum 1. Januar 2022, vor.

2.2. Begriffsbestimmungen (§ 2 BFSG-E)

Mit der Regelung werden die Begriffsbestimmungen der Richtlinie umgesetzt. Insgesamt werden 41 Begriffe wie zum Beispiel Hersteller, Bevollmächtigter, Einführer, Händler, Dienstleistungserbringer, aber auch Bezeichnungen für Dienstleistungen und technische Begriffe aus der EU-Richtlinie für das deutsche Recht definiert.

Kleinstunternehmen, für die eine Reihe von Ausnahmeregelungen von den Verpflichtungen des BFSG gelten sollen, sind Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, die entweder einen Jahresumsatz von höchstens zwei Millionen Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme höchstens zwei Millionen Euro beträgt. Kleine und mittlere Unternehmen nach dem BFSG sind Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Definitionen wurden weitgehend wortgleich aus der Richtlinie übernommen oder geringfügig zur Anpassung an das deutsche Recht geändert oder mit Klarstellungen versehen.

Der VdK hält die Regelung für sachgerecht.

2.3. Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung (§ 3 BFSG-E)

Nach dem Gesetzentwurf müssen Produkte und Dienstleistungen barrierefrei sein. Dazu müssen sie für Menschen mit Behinderungen „in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar“ sein.

Nach Absatz 2 des Entwurfs wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Rechtsverordnung zu erlassen, mit der dann konkrete Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen bestimmt werden. Damit soll Anhang I der Richtlinie umgesetzt werden, der für Bund und Länder verpflichtend ist. Die Rechtsverordnung ist zustimmungspflichtig im Bundesrat.

Nach Absatz 3 des Entwurfs gelten die Barrierefreiheitsanforderungen nicht für Dienstleistungen von Kleinstunternehmen. Der Gesetzgeber unterstellt, dass die Einhaltung der Anforderungen für Kleinstunternehmen grundsätzlich eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würde. Hier soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Leitlinien für Kleinstunternehmen erarbeiten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Erfreulicherweise hat die Bundesregierung die Forderung des VdK bezüglich des vorhergehenden Referentenentwurfs aufgegriffen und nun die einschlägige und anerkannte Definition von Barrierefreiheit des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) in den Gesetzentwurf übernommen.

Die Konkretisierung der Anforderungen mittels einer Rechtsverordnung ist nachvollziehbar, um das Gesetz nicht zu überfrachten. Sie sollte schnellstmöglich und unter Beteiligung der Behindertenverbände auf den Weg gebracht werden. Es ist jedoch unverständlich, dass das BMAS nun die Rechtsverordnung im Einvernehmen mit vier weiteren Ressorts erlassen soll. Nachdem sich im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens keines der genannten Ressorts für die Umsetzung des EAA zuständig fühlten und auch keinerlei verantwortliche Rolle bei der Marktüberwachung übernehmen wollte, ist es erstaunlich, dass diese Ressorts bei den Detailregelungen künftig mitbestimmen wollen. Der VdK befürchtet, dass sich der Prozess durch eine Abstimmung von insgesamt fünf (!) Fachministerien stark verzögert und dadurch eine ordentliche und zeitlich angemessene Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen nicht mehr gewährleistet werden kann. Der VdK befürchtet außerdem, dass Wirtschaftsverbände versuchen werden, über Einflussnahme auf die zusätzlich einzubindenden Ressorts die Vorgaben an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen abzuschwächen.

Grundsätzlich vorauszusetzen, dass Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen anbieten, mit der Erfüllung der Anforderungen überlastet sind, hält der VdK nicht für zielführend. Die Ausnahmeregelungen für Kleinstunternehmen, sich im Rahmen der Konformitätsbewertung selbst für unzumutbar belastet zu erklären, werden bereits großzügig genug geregelt.

Auch ist aus Sicht des VdK nicht nachvollziehbar, warum die Leitlinien für Kleinstunternehmen nicht allein vom federführenden Ressort BMAS, sondern im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsministerium erarbeitet werden sollen.

2.4. Pflichten des Herstellers (§ 6 BFSG-E)

Ein Hersteller darf ein Produkt nur in den Verkehr bringen, wenn es den Anforderungen an Barrierefreiheit, die näher in der Rechtsverordnung geregelt werden, entspricht. Er muss technische Unterlagen nach bestimmten Vorgaben bereitstellen und im Rahmen des geplanten Konformitätsbewertungsverfahrens die Barrierefreiheitskriterien nachweisen. Zudem sind Hersteller dazu verpflichtet, eine schriftliche EU-Konformitätserklärung auszustellen und an jedem Produkt eine CE-Kennzeichnung anzubringen. Der Hersteller muss die technischen Unterlagen und die EU-Konformitätserklärung fünf Jahre nach dem Inverkehrbringen aufbewahren. Änderungen am Produkt oder Entwurf sowie Änderungen in EU-Normen, welche die Konformität beeinträchtigen können, sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Sobald ein Hersteller Grund zur Annahme hat, dass ein Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, muss er alle Maßnahmen treffen, um die Konformität herzustellen. Wenn Korrekturen am Produkt nicht innerhalb einer angemessenen Zeitspanne möglich sind, muss der Hersteller das Produkt vom Markt nehmen oder zurückrufen. Er ist verpflichtet, die Marktüberwachungsbehörde oder -behörden in den Mitgliedsstaaten zu informieren, in denen das Produkt angeboten wird. Er muss darlegen, welche Art der Nichtkonformität vorliegt und welche Korrekturmaßnahmen er ergriffen hat. Darüber hinaus hat der Hersteller die Pflicht, ein Verzeichnis der nicht-konformen Produkte sowie der diesbezüglichen Beschwerden zu erstellen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK sachgerecht. Aber auch hier zeigt sich, dass eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene für die Wirtschaftsakteure für diese mit weniger Aufwand verbunden wäre.

2.5. Besondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten des Herstellers (§ 7 BFSG-E)

Hersteller sind dazu verpflichtet, Produkte mit einer Typen-, Chargen- oder Seriennummer oder einem anderen Kennzeichen zu ihrer Identifikation zu versehen. Diese muss auf dem Produkt selbst oder alternativ auf der Verpackung oder einer beigefügten Unterlage stehen. Name, Firma oder eine eingetragene Handelsmarke und die Postanschrift sowie Gebrauchsanleitung und Sicherheitsinformationen müssen in einer für den Verbraucher verständlichen Sprache beigelegt sein. Alle Unterlagen müssen der zuständigen Marktüberwachungsbehörde auf deren Wunsch ausgehändigt werden. Der Hersteller ist verpflichtet, der Markt-

überwachungsbehörde auf deren begründetes Verlangen alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen auszuhändigen, die für den Nachweis der Konformität erforderlich sind.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK sachgerecht. Insbesondere der Hinweis auf die deutsche beziehungsweise für Verbraucher und Marktüberwachungsbehörde verständliche Sprache ist sinnvoll, denn Gebrauchsanweisungen oder Herstellerkontaktadressen in zum Beispiel chinesischen Schriftzeichen stellen für Verbraucherinnen und Verbraucher in der Regel eine unüberwindbare Hürde dar, Beanstandungen geltend zu machen. Problematisch ist allerdings, dass – anders als im Referentenentwurf – die Marktüberwachungsbehörde sich für die Auskunftserteilung auf ein „begründetes Verlangen“ stützen soll. Das wirft die rechtliche Frage auf, in welchen Fällen ein Verlangen begründet ist und in welchen nicht. Es ist eine originäre Aufgabe einer Überwachungsbehörde, Produkte und Dienstleistungen, auch anlasslos, zum Beispiel turnusmäßig zu prüfen. Unklar ist, ob die Formulierung auf ein Übersetzungsproblem des Richtlinieninhalts zurückzuführen ist oder auf eine Intervention des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie in der Ressortabstimmung mit dem Ziel, die Schwelle für die Marktüberwachung anzuheben.

2.6. Bevollmächtigter des Herstellers, Allgemeine Pflichten des Einführers, Besondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten des Einführers, Pflichten des Händlers, Einführers oder Händlers als Hersteller sowie Angabe der Wirtschaftsakteure (§§ 8-13 BFSG-E)

Die Vorschriften bestimmen die Pflichten der oben genannten Wirtschaftsakteure und legen diese entsprechend ihrer Rolle in der Lieferkette fest. So kann der Hersteller selbst nicht alle seine Pflichten auf den Bevollmächtigten übertragen. Alles, was sich zum Beispiel auf den Fertigungsprozess und die technische Dokumentation bezieht, bleibt Pflicht des Herstellers.

Auch der Einführer darf ein Produkt erst dann auf den Markt bringen, wenn die Konformität hergestellt wurde. Er ist zudem verpflichtet, den Hersteller und die Marktüberwachungsbehörde über die Nichtkonformität des Produkts zu informieren, damit diese gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen können.

Die Pflichten des Händlers sind unter Berücksichtigung seiner Rolle in der Liefer- und Vertriebskette gegenüber denen des Herstellers und des Einführers entsprechend abgestuft. Aber auch er muss sicherstellen, dass die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Konformität des Produkts herzustellen. Im Gegensatz zum Hersteller oder Einführer muss der Händler also nicht selber die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergreifen. Er muss jedoch dafür Sorge tragen, dass solche Maßnahmen ergriffen werden. Werden keine Korrekturmaßnahmen ergriffen oder genügen diese nicht, um Konformität herzustellen, so muss der Händler dafür sorgen, dass das Produkt zurückgenommen oder zurückgerufen wird. Auch Händler sind verpflichtet, bei Nichtkonformität die Marktüberwachungsbehörde sowie die Marktüberwachungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu informieren.

Alle Wirtschaftsakteure sind verpflichtet, der Marktüberwachungsbehörde auf deren Verlangen Auskunft zu geben, von wem sie ein Produkt bezogen haben und an wen sie ein Produkt

abgegeben haben. Die Informationen müssen fünf Jahre ab dem Zeitpunkt des Bezugs oder der Abgabe vorgelegt werden können. Ist im Hinblick auf die Nutzungsdauer bei einzelnen Produkten ein längerer Zeitraum sinnvoll, soll das BMAS dies mit einer zustimmungspflichtigen Rechtsverordnung regeln. Die Rechtsverordnung soll im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erlassen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK zu begrüßen. Regelungslücken im Verbraucherschutz bei der Barrierefreiheit, weil sich Wirtschaftsakteure ihren Pflichten mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit anderer Akteure entziehen, sind damit zu vermeiden. Mit der Auskunftsverpflichtung aller Wirtschaftsakteure gegenüber der Marktüberwachungsbehörde kann diese die Lieferketten leichter nachvollziehen und schneller zielgerichtete Maßnahmen ergreifen. Auch hier ist in § 13 eine Änderung gegenüber dem vorherigen Entwurf vorgenommen worden. Nunmehr ist für die Rechtsverordnung zu einzelnen längeren Auskunftsfristen ein Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei der Rechtsverordnung herzustellen. Es ist zu befürchten, dass über das Wirtschaftsressort längere Aufbewahrungsfristen für sehr langlebige Produkte tendenziell verhindert werden sollen.

2.7. Pflichten der Dienstleistungserbringer (§ 14 BFSG-E)

Ein Dienstleistungserbringer darf seine Dienstleistung nur anbieten oder erbringen, wenn die Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllt, die noch konkret in der geplanten Rechtsverordnung geregelt werden. Er muss bestimmte Informationen nach Anlage 3 des Gesetzes bereitstellen. Dazu gehört die Beschreibung der geltenden Anforderungen und Informationen darüber, wie die Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllt. Die Beschreibung der Dienstleistung muss in einem barrierefreien Format erfolgen und gegebenenfalls Erläuterungen beinhalten. Darüber hinaus muss die zuständige Marktüberwachungsbehörde angegeben werden. Diese Informationen müssen solange bereitgestellt werden, wie die Dienstleistung angeboten oder erbracht wird. Der Dienstleister muss sicherstellen, dass die Dienstleistung entsprechend der Anforderungen barrierefrei erbracht wird. Das gilt auch, wenn sich die geltenden Anforderungen, Normen oder technische Spezifikationen ändern. Werden die Anforderungen nicht erfüllt, muss der Dienstleister das korrigieren und die Marktüberwachungsbehörden informieren.

Der Dienstleistungserbringer ist verpflichtet, der Marktüberwachungsbehörde auf deren begründetes Verlangen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und bei den Maßnahmen zu kooperieren, die zur Herstellung der Konformität ergriffen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen insgesamt den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK sachgerecht.

2.8. Beratungsangebot der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 15 BFSG-E)

Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit soll nach dem BFSG auch Kleinstunternehmen beraten. Das Beratungsangebot richtet sich sowohl an Kleinstunternehmen, die Produkte herstellen oder vertreiben, als auch an Kleinstunternehmen im Bereich der Dienstleistungen, die nach § 3 Absatz 3 grundsätzlich von der Pflicht zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen ausgenommen sind.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt das Beratungsangebot für Kleinstunternehmen. Diese spielen für alltäglich benötigte Produkte und Dienstleistungen eine große Rolle. Ein gutes Beratungsangebot könnte bewirken, dass Kleinstunternehmen auch ohne gesetzliche Verpflichtung ihre Produkte und Dienstleistungen barrierefrei anbieten. Ob die geplante personelle Aufstockung der Bundesfachstelle ausreichend ist, um mit dem Beratungsangebot zu verhindern, dass sich Kleinstunternehmen auf ihre Ausnahmeregelungen berufen, bleibt abzuwarten.

Der VdK begrüßt, dass seine Anregung aufgegriffen und die Zuständigkeit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit jetzt klarer formuliert wurde. Neben den Personalkosten für vier Vollzeitäquivalente werden nun sinnvollerweise auch Sachkosten einkalkuliert.

2.9. Grundlegende Veränderungen des Produkts oder der Dienstleistung (§ 16 BFSG-E)

Die in der geplanten Rechtsverordnung festgelegten Barrierefreiheitsanforderungen sollen nur dann gelten, wenn ihre Einhaltung keine wesentliche Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung erfordert, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führt. Die Beurteilung dessen wird den jeweiligen Wirtschaftsakteuren selbst überlassen.

Die Bewertung muss an die Marktüberwachungsbehörde und gegebenenfalls die Marktüberwachungsbehörden der jeweiligen EU-Staaten übermittelt werden. Sie muss für fünf Jahre ab dem letzten Bereitstellen oder Erbringen aufbewahrt und gegebenenfalls der Marktüberwachungsbehörde ausgehändigt werden. Die beiden letztgenannten Regelungen gelten nicht für Kleinstunternehmer, die mit Produkten befasst sind. Diese müssen auf Verlangen der Behörde nur „maßgebliche Fakten“ übermitteln. Kleinstunternehmen im Bereich Dienstleistungen sind grundsätzlich von der Erfüllung der Anforderungen ausgenommen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Gesetzgeber schafft hier sehr weitreichende Möglichkeiten für Wirtschaftsakteure, die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen zu müssen. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass im Rahmen der Beurteilung grundsätzlich nur „berechtigte Gründe“ zu berücksichtigen sind. Mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis gelten ausdrücklich nicht als berechtigte Gründe. Um klarzustellen, dass angesichts des angestrebten Nutzens für Menschen mit Behinderungen ein sehr strenger Maßstab an die Beurteilung anzulegen ist, sollte dieser

Passus in das Gesetz selbst aufgenommen werden und nicht nur in der Gesetzesbegründung stehen.

2.10. Unverhältnismäßige Belastungen, Verordnungsermächtigung (§ 17 BFSG-E)

Ob eine Ausnahme wegen einer unverhältnismäßigen Belastung in Anspruch genommen wird, bewerten die Wirtschaftsakteure ebenfalls selbst. Die Kriterien einer unverhältnismäßigen Belastung sind in Anlage 4 zum Gesetz geregelt. In Anlage 4 sind ausschließlich Kostengründe der Wirtschaftsakteure bezüglich Produktion, Erbringung und Organisation aufgelistet. Das BMAS wird ermächtigt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Kriterien in einer Rechtsverordnung zu Anlage 4 zu konkretisieren.

Auch bei der unverhältnismäßigen Belastung muss die Bewertung an die Marktüberwachungsbehörde und gegebenenfalls die Marktüberwachungsbehörden der jeweiligen EU-Staaten übermittelt werden. Sie muss für fünf Jahre ab dem letzten Bereitstellen oder Erbringen aufbewahrt und gegebenenfalls der Marktüberwachungsbehörde ausgehändigt werden. Auch hier sind Kleinstunternehmer, die mit Produkten befasst sind, von der Verpflichtung ausgenommen. Sie müssen lediglich maßgebliche Fakten übermitteln. Kleinstunternehmen im Bereich Dienstleistungen sind ohnehin von der Erfüllung der Anforderungen befreit.

Alle anderen Dienstleistungserbringer sollen die Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastung regelmäßig alle fünf Jahre vornehmen. Darüber hinaus auch dann, wenn die angebotene Dienstleistung verändert wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Aus Sicht des VdK ist es grundsätzlich nachvollziehbar, das Kriterium „unverhältnismäßige Belastung“ zu berücksichtigen. Dennoch wird auch hier ein zu großzügiger Rahmen einseitig zu Gunsten der Wirtschaftsakteure geschaffen, die eine Ausnahmeregelung wegen unverhältnismäßiger Belastung geltend machen.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss immer abgewogen werden zwischen den Zielen und den eingesetzten Mitteln einerseits und den Auswirkungen auf alle Beteiligten, sowohl auf die Verpflichteten als auch auf die Begünstigten, andererseits. Die wirtschaftliche Belastung müsste demnach dann in Relation zur fehlenden Barrierefreiheit und den damit verbundenen Nachteilen zum Beispiel für Menschen mit Behinderungen und vielen anderen Nutzergruppen, bewertet werden. Das gibt auch die EU-Richtlinie vor. Dort heißt es: „Unter Maßnahmen, die eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würden, sollten Maßnahmen verstanden werden, die eine zusätzliche übermäßige organisatorische oder finanzielle Belastung für den Wirtschaftsakteur bedeuten, wobei dem voraussichtlich entstehenden Nutzen für Menschen mit Behinderungen gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Kriterien Rechnung zu tragen ist“. Kriterien dazu fehlen im Gesetzentwurf, sollen aber durch eine zustimmungspflichtige Rechtsverordnung von drei Ministerien geregelt werden. Der VdK fordert den Gesetzgeber auf, in der noch folgenden Rechtsverordnung bei den Kriterien die Belange der Nutzerinnen und Nutzer mit und ohne Behinderungen und deren Nachteile bei fehlender Barrierefreiheit zu berücksichtigen und zu präzisieren.

Der VdK begrüßt, dass die Verpflichtung zur Beurteilung einer Dienstleistung bei einer Änderung der Dienstleistung erfolgen muss und nicht – wie ursprünglich vorgesehen – bei einer „wesentlichen Änderung“. Die Vorgabe entspricht damit der EU-Richtlinie.

Auch hier findet sich lediglich in der Gesetzesbegründung der Hinweis, dass im Rahmen der Beurteilung grundsätzlich nur berechtigte Gründe zu berücksichtigen sind und mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis als solche nicht gelten. Dieser Hinweis sowie die dort erwähnte „enge Auslegung des Begriffs unverhältnismäßige Belastung“ gehören aus Sicht des VdK in den Gesetzestext, denn Wirtschaftsakteure werden in fünf Jahren nicht auf die Gesetzesbegründung zurückgreifen.

Zudem sollte im Gesetzestext klarer herausgestellt werden, dass eine unverhältnismäßige Belastung, die nur für Teile eines Produkts oder einer Dienstleistung gelten, nicht etwa bedeutet, dass die Barrierefreiheitsanforderungen dann insgesamt nicht eingehalten werden müssen. Die Anforderungen sind dann für die übrigen Teile des Produkts oder der Dienstleistung uneingeschränkt einzuhalten.

2.11. Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden und Marktüberwachungsmaßnahmen (§§ 20 und 21 BFSG-E)

Die Marktüberwachung obliegt den Bundesländern. Sie haben entsprechende Marktüberwachungsbehörden zu bestimmen. Diese müssen mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden und effektiv zusammenarbeiten. Der Informationsaustausch untereinander sowie mit den anderen europäischen Marktüberwachungsbehörden ist sicherzustellen. Die Länder müssen Marktüberwachungsstrategien erstellen und einer zentralen Verbindungsstelle übermitteln.

Die Marktüberwachung von Produkten erfolgt anhand der von den Ländern entwickelten Marktüberwachungsstrategie und den weiteren Bestimmungen des BFSG. Wenn sich Hersteller, Einführer oder Händler auf die Ausnahmeregelungen „grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung“ oder „unverhältnismäßige Belastung“ berufen, prüft die Marktüberwachungsbehörde, ob die Beurteilung durchgeführt wurde, ob die erforderlichen Kriterien in Anlage 4 angewandt wurden und ob die übrigen Barrierefreiheitsanforderungen nach der Rechtsverordnung (§ 3 Abs. 2 BFSG-E) eingehalten wurden.

Die Marktüberwachungsbehörde händigt Verbrauchern auf Antrag Informationen über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen eines Wirtschaftsakteurs und gegebenenfalls dessen Selbstbeurteilung in verständlicher Form aus. Die ausgehändigten Informationen, aber auch Bescheide der Behörde, müssen in einer wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden, bei Bedarf auch in einfacher und verständlicher Sprache erläutert werden. Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen haben das Recht, in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärdensprache oder anderen geeigneten Kommunikationshilfen mit der Behörde zu kommunizieren. Die Kosten der Kommunikationshilfen sind von der Marktüberwachungsbehörde zu tragen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Für sehr problematisch hält der VdK, dass die vorgesehene Marktüberwachung von den Bundesländern durchgeführt werden soll. Eine zentrale Marktüberwachung auf Bundesebene

hätte nach Ansicht des VdK mehr Transparenz und Zugänglichkeit für Verbraucher mit Behinderung geschaffen. Kompetenzen, Verantwortungsbereiche und Fachwissen wären besser gebündelt und eine Zersplitterung von Zuständigkeiten und eine Vielzahl unterschiedlicher Überwachungsverfahren sowie Melde- und Beschwerdemechanismen können durch eine Zentralisierung verhindert werden.

Die Zuständigkeit der Bundesländer lässt befürchten, dass es zu einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen kommen wird. Das betrifft zum Beispiel die Frage, ob bestehende Länderbehörden zuständig oder neue Behörden geschaffen werden, ob es unterschiedliche Stellen für Produkte und Dienstleistungen je Bundesland geben wird, wie Beschwerdeverfahren geregelt, Marktüberwachungsstrategien erarbeitet und der Austausch der Marktüberwachungsbehörden untereinander gestaltet wird. Uneinheitliche Länderregelungen können die Verbreitung von nicht-barrierefreien Produkten und Dienstleistungen zur Folge haben. Auch wären für Wirtschaftsakteure unterschiedliche Verfahrensabläufe und bundeslandabhängige Regelungen mit einem höheren Bürokratieaufwand verbunden.

Der VdK begrüßt, dass nun eine zentrale Verbindungsstelle der Länder geschaffen werden soll. Ebenfalls vorstellbar wäre ein Modell, nach dem die Zuständigkeit einzelner Überwachungskategorien bei einzelnen Bundesländern verortet wird, die dann die gesamte deutschlandweite Marktüberwachung für diesen Bereich übernehmen. So könnte beispielsweise ein Bundesland für die Überwachung von Bankdienstleistungen zuständig sein und diese eigenverantwortlich für ganz Deutschland koordinieren, ein anderes Bundesland für andere Dienstleistungen oder Produkte. Das würde auch den Kompetenzaufbau in den Bundesländern erleichtern, weil nicht jedes Land die gleichen Ressourcen vorhalten und Kompetenzen erst aufbauen muss.

Die in § 20 und 21 beschriebenen Regelungen setzen die Vorgaben der EU-Richtlinie um. Sie sind aus Sicht des VdK insgesamt sachgerecht, bleiben an manchen Punkten aber noch zu unklar. So sollte bezüglich der Aufgaben und Befugnisse der Marktüberwachungsbehörde klarer geregelt werden, dass die Behörden bei Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen in jedem Fall grundsätzlich eine Prüfung vornehmen. Sollte die Prüfung ergeben, dass die Voraussetzungen für die Ausnahme nicht oder nicht vollumfänglich erfüllt sind oder nicht plausibel dargelegt sind, dann muss die Behörde die barrierefreie Gestaltung oder Erbringung einfordern können.

Die Marktüberwachungsstrategien der Länder sollten nicht nur öffentlich verfügbar, sondern auch barrierefrei sein. Eine entsprechende Klarstellung wäre wünschenswert.

2.12. Maßnahmen der Marktüberwachung bei Produkten, die die geltenden Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen (§ 22 BFSG-E)

Hat die Marktüberwachungsbehörde Grund zu der Annahme, dass ein Produkt die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllt, erfolgt eine Prüfung. Erfüllt das Produkt die Anforderungen nicht, kann der Wirtschaftsakteuer innerhalb einer angemessenen Frist nachbessern um die Kriterien der Rechtsverordnung zu erfüllen, das Produkt zurückzunehmen oder zurückzurufen.

Wenn er innerhalb der gesetzten Frist keine Korrekturmaßnahmen trifft, wird die Marktüberwachungsbehörde aktiv und leitet Maßnahmen ein, die die Bereitstellung des Produkts

auf dem deutschen Markt einschränken oder untersagen oder sie ordnet die Rücknahme oder den Rückruf des Produkts an. Ist der Wirtschaftsakteur nicht in der EU ansässig, so können sich diese Maßnahmen auch gegen andere Wirtschaftsakteure in der Lieferkette, zum Beispiel Händler, richten.

Wenn die Nichtkonformität des Produkts sich nicht auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkt, so stehen mögliche Maßnahmen der Überwachungsbehörde unter dem Vorbehalt, dass die EU-Kommission sie als nicht gerechtfertigt widerrufen kann.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 20 der Richtlinie und ist sachgerecht. Die infrage kommenden Maßnahmen müssen eine abschreckende Wirkung haben, damit Verstöße gegen die vorgeschriebenen Barrierefreiheitsanforderungen vermieden und Ausnahme-regelungen nicht über Gebühr genutzt oder missbraucht werden. Es muss auch im Interesse der Wirtschaftsakteure sein, die Barrierefreiheitsanforderungen zu erfüllen und mit den Marktüberwachungsbehörden transparent zusammenzuarbeiten und zum Beispiel rechtssicher die geforderten Korrekturmaßnahmen vorzunehmen, damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Es bleibt abzuwarten, wie die Marktüberwachungsbehörden auf Länderebene ausgestattet, ihren gesetzlichen Auftrag ernst nehmen und in der Praxis umsetzen werden.

2.13. Pflichten der Marktüberwachungsbehörde und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin bei Nichtkonformität von Produkten, die sich nicht auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränken (§ 24 BFSG-E)

Ergibt die Prüfung der Marktüberwachungsbehörde, dass beanstandete Produkte auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten auf dem Markt gelangt sind, informiert sie die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) darüber, sowie über das Ergebnis der Prüfung und die Maßnahmen, zu denen sie den Wirtschaftsakteur aufgefordert hat.

Auch über etwaige Maßnahmen wie das Einschränken oder die Untersagen der Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt oder angeordnete Rücknahmen oder Rückrufe muss die Marktüberwachungsbehörde die BAuA informieren. Diese prüft den Vorgang und übermittelt die Informationen an die EU-Kommission und die anderen Mitgliedsstaaten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelung ist sachgerecht. Da in § 21 des Gesetzentwurfs, anders als noch im Referentenentwurf, eine zentrale Verbindungsstelle der Länder genannt wird, ist unklar, ob es sich bei der Zuständigkeit der BAuA um einen redaktionellen Fehler handelt oder ob Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen der zentralen Verbindungsstelle und der BAuA entsprechend aufgeteilt werden sollen.

2.14. Marktüberwachung von Dienstleistungen (§ 28 BFSG-E)

Hat die Marktüberwachungsbehörde Grund zur Annahme, dass das Angebot oder die Erbringung einer Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllt, nimmt sie eine Untersuchung der Dienstleistung vor. Darüber hinaus sollen auch ohne konkreten Anlass Stichproben vorgenommen werden. Wenn sich der Dienstleistungserbringer auf die Ausnahmeregelungen „grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung“ oder „unverhältnismäßige Belastung“ beruft, prüft die Marktüberwachungsbehörde, ob die erforderliche Beurteilung vom Dienstleistungserbringer durchgeführt wurde, ob die Kriterien in Anlage 4 angewandt wurden und ob die übrigen Barrierefreiheitsanforderungen eingehalten wurden.

Die Marktüberwachungsbehörde händigt Verbrauchern auf Antrag Informationen über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen der Dienstleistung und gegebenenfalls die Selbstbeurteilung des Anbieters in verständlicher Form aus. Die ausgehändigten Informationen, aber auch Bescheide der Behörde, müssen in einer wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden sowie bei Bedarf auch in einfacher und verständlicher Sprache erläutert werden. Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen haben das Recht in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärdens oder anderen geeigneten Kommunikationshilfen mit der Behörde zu kommunizieren. Die Kosten der Kommunikationshilfen sind von der Marktüberwachungsbehörde zu tragen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Vorschrift setzt die Vorgaben der Richtlinie um und ist aus Sicht des VdK sachgerecht.

2.15. Maßnahmen der Marktüberwachung bei Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen (§ 29 BFSG-E)

Entspricht eine Dienstleistung nicht den Barrierefreiheitsanforderungen, müssen innerhalb einer Frist entsprechende Korrekturen vorgenommen werden. Geschieht dies nicht innerhalb der Frist, erfolgt eine weitere Aufforderung durch die Marktüberwachungsbehörde mit einer neuen Frist und der Androhung, das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung zu untersagen. Verstreicht die zweite Frist erneut ohne Korrekturmaßnahmen, kann die Marktüberwachungsbehörde innerhalb einer von ihr gesetzten Frist anordnen, das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung einzustellen. Wird dann die Dienstleistung entsprechend der Vorgaben barrierefrei angeboten, hebt die Behörde die Anordnung wieder auf.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Wir begrüßen die Möglichkeit, nicht barrierefreie Dienstleistungen vom Markt zu nehmen.

Die geplante Vorgehensweise bei Dienstleistungen ist ähnlich der Vorgehensweise bei Produkten geregelt. Unklar ist, warum in diesen Fällen mehrere Fristen gesetzt werden, bis die Marktüberwachungsbehörde das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung behördlich untersagt. Barrierefreie Dienstleistungen ermöglichen und erleichtern Menschen mit Behinderungen nicht weniger ein unabhängiges Leben als barrierefreie Produkte.

Der VdK kritisiert, dass gegenüber dem Referentenentwurf die Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörde jetzt als Kann-Bestimmung formuliert worden sind. Das ist eine deutliche Abschwächung der Verpflichtung der Behörden, bei Verstößen auch entsprechend tätig zu werden. Es kann im schlechtesten Fall dazu führen, dass nicht, verzögert oder nur bedingt und nach eigenem Ermessen milde Maßnahmen angeordnet werden und damit nicht-barrierefreie Dienstleistungen weiterhin auf dem Markt bleiben. Die gleiche Abschwächung ist auch in § 30 des Gesetzentwurfs (Maßnahmen bei formaler Nichtkonformität von Dienstleistungen) vorgenommen worden.

2.16. Veröffentlichung von Informationen (§ 31 BFSG-E)

Die Marktüberwachungsbehörde muss die Öffentlichkeit – beispielsweise auf ihrer Webseite – über ihre Existenz, ihre Zuständigkeiten, die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme, ihre Arbeit und ihre Entscheidungen barrierefrei informieren. Die Informationen werden in einer für Verbraucher wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt und bei Bedarf auch in einfacher und verständlicher oder Leichter Sprache erläutert.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Regelung. Seit der Novellierung des BGG 2016 sind Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet, Informationen vermehrt in Leichter Sprache bereitzustellen und Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke so zu erklären, dass jeder sie versteht. Das gilt dann auch für Informationen und Entscheidungen der Marktüberwachungsbehörde.

2.17. Rechte von Verbrauchern, anerkannten Verbänden und qualifizierten Einrichtungen im Verwaltungsverfahren (§ 32 BFSG-E)

Die Zuständigkeit für Verfahren wird den Verwaltungsgerichten übertragen. Es gibt für Verbraucher und Verbände mehrere Möglichkeiten. Wenn ein Wirtschaftsakteur gegen eine Bestimmung nach dem Gesetz verstößt, können betroffene Verbraucher selbst einen Antrag bei der Marktüberwachungsbehörde stellen und diese zur Durchführung von Maßnahmen gegen den Wirtschaftsakteur auffordern.

Ebenso kann ein Verbraucher einen nach § 15 Absatz 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 Unterlassungsklagegesetz beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle die Einleitung eines Verfahrens zur Durchführung von Maßnahmen zu beantragen.

Die dritte Möglichkeit ist die Verbandsklage durch die oben genannten Verbände. Diese können dann ohne selbst in ihren eigenen Rechten betroffen zu sein oder ein betroffenes Mitglied zu vertreten, bei der Marktüberwachungsbehörde ein Verfahren gegen einen Wirtschaftsakteur beantragen, wenn dieser gegen Bestimmungen des Gesetzes oder der noch zu erlassenen Rechtsverordnung verstößt.

Die Marktüberwachungsbehörde entscheidet über den Antrag mit einem Bescheid. Die drei oben genannten Möglichkeiten gelten auch in Bezug auf die Rechtsbehelfe, wenn Verbraucher oder Verbände gegen den Bescheid der Behörde vorgehen möchten.

Auftretende Kosten für Gebärdensprachdolmetschung oder andere erforderliche Kommunikationshilfen trägt die Behörde.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK stimmt dem Gesetzentwurf dahingehend zu, dass der Verwaltungsrechtsweg den Vorteil bietet, dass die Verwaltungsgerichte umfassend prüfen müssen und der Verbraucher nicht selbst – wie im Zivilrecht – alle erheblichen Tatsachen darlegen und beweisen muss.

Zu begrüßen ist die Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass für anerkannte Verbände und qualifizierte Einrichtungen die Einschränkung der Vertretungsbefugnis des § 67 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht gilt.

Kritisch sind die im Verwaltungsverfahren anfallenden Gerichtskosten und außergerichtlichen Kosten zu sehen. Unterliegt der klagende Verbraucher oder Verband, muss er nicht nur seine eigenen Kosten, sondern auch die Gerichtskosten und die erstattungsfähigen Kosten der beklagten Behörde tragen. Das Gleiche gilt, wenn der Kläger seine Klage oder sein sonstiges Rechtsschutzgesuch zurücknimmt.

Insgesamt sieht der VdK die Kompetenz für Belange von Menschen mit Behinderung und Themen der Barrierefreiheit eher bei den Sozialgerichten als bei den Verwaltungsgerichten. Von daher wäre aus Sicht des VdK die Zuständigkeit für den Rechtsschutz im Rahmen des BFSG besser bei der Sozialgerichtsbarkeit aufgehoben.

In jedem Fall aber sollte für Verfahren nach dem BFSG die Gerichtskostenfreiheit für Verbraucher und Verbände festgelegt werden.

2.18. Schlichtung (§ 34 BFSG-E)

Neben dem Verwaltungsrechtsweg für Verbraucher und Verbände sieht der Gesetzentwurf ein zentrales Schlichtungsverfahren vor. Macht ein Verbraucher geltend, dass ein Wirtschaftsakteur gegen Vorschriften des Gesetzes oder der Rechtsverordnung nach § 3 verstößt und er das betreffende Produkt oder die Dienstleistung wegen fehlender Barrierefreiheit nicht oder nur in eingeschränkter Weise nutzen kann, kann er einen Antrag auf Schlichtung stellen. Zuständig ist die Schlichtungsstelle nach dem BGG, die beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelt ist. Auf Antrag des Verbrauchers kann die zuständige Marktüberwachungsbehörde als Beteiligte im Verfahren hinzugezogen werden. Die Schlichtungsstelle wird mit drei zusätzlichen Vollstellen und Sachkosten ausgestattet.

Die Schlichtungsstelle kann auch bei Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag angerufen werden. Sie kann andere Schlichtungsstellen, wie zum Beispiel die Universalschlichtungsstelle des Bundes, hinzuziehen und von diesen Stellungnahmen einholen oder sie zu Schlichtungsgesprächen hinzuziehen.

Das Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle nach dem BGG steht auch Verbänden offen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt ausdrücklich, dass ein wichtiger Kritikpunkt am Referentenentwurf aufgegriffen wurde und nun ein Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle nach dem BGG ermöglicht wird. Damit wird eine fachkompetente und kostenfreie Schlichtung möglich. Das wird darüber hinaus die Akzeptanz der Verbraucher und auch der Wirtschaftsakteure erheblich erhöhen und die Verwaltungsgerichte entlasten. Auch Verbandsschlichtungsverfahren sind häufig erfolgreich und können helfen, Verbandsklagen zu vermeiden.

2.19. Bußgeldvorschriften (§ 37 BFSG-E)

Der Gesetzentwurf sieht Bußgelder bis zu 100.000 Euro vor, wenn Hersteller oder Einführer ein Produkt in den Verkehr bringen, das nicht den in der Rechtsverordnung festgelegten Barrierefreiheitsanforderungen entspricht. Ein Bußgeld in dieser Höhe kann auch verhängt werden gegen Händler, wenn diese ein Produkt ohne die vorgeschriebene CE-Kennzeichnung auf den Markt bringen oder Kenntnis oder Grund zur Annahme haben, dass das Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht. Auch gegen Dienstleister, die eine Dienstleistung anbieten oder erbringen, die nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, kann ein Bußgeld bis zu 100.000 Euro verhängt werden. Gleiches gilt für Fälle, in denen Wirtschaftsakteure gegen Anordnungen der Marktüberwachungsbehörden verstößen und entgegen der Auflagen Produkte oder Dienstleistungen in den Markt bringen, wenn dies untersagt worden ist.

Leichtere Verstöße gegen die Vorschriften des BFSG können mit Bußgeldern bis zu 10.000 Euro geahndet werden. Zu den leichten Verstößen zählt zum Beispiel, wenn Kontaktangaben, eine Gebrauchsanweisung, Sicherheitsinformationen, Auskünfte und andere Informationen nicht oder nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Mit den Bußgeldvorschriften werden die Regelungen der EU-Richtlinie umgesetzt, nach der Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. Der VdK hält die Regelungen für differenziert und angemessen. Anbieter, die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen und daraus Wettbewerbsvorteile gegenüber den Akteuren haben, die die Vorschriften einhalten, müssen entsprechend hart sanktioniert werden.

2.20. Übergangsbestimmungen (§ 38 BFSG-E)

Genannte Produkte müssen den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen, wenn sie nach dem 28. Juni 2025 in den Markt gebracht werden. Ebenso müssen die genannten Dienstleistungen für Verbraucher, die nach dem 28. Juni 2025 angeboten oder erbracht werden, den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen.

Eine Ausnahme besteht, wenn ein Dienstleister während des Übergangszeitraums von fünf Jahren rechtmäßig ein Produkt einsetzt, das nicht den Anforderungen entspricht. So kann er dieses auch nach dem 28. Juni 2025 weiter einsetzen, spätestens bis zum 27. Juni 2030.

Für Selbstbedienungsterminals gilt ein erweiterter Übergangszeitraum. Diese dürfen bis zum Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer, längstens aber fünfzehn Jahre nach ihrer Inge-

brauchnahme weiterhin eingesetzt werden. Voraussetzung ist, dass diese Selbstbedienungs-terminals bereits vor dem 28. Juni 2025 rechtmäßig zur Erbringung von Dienstleistungen eingesetzt wurden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Angesichts des demografischen Wandels und der beschleunigten Digitalisierung hält der VdK die reguläre Frist von über vier Jahren bis zum 28. Juni 2025 für zu lang.

Im vom BMAS vorgelegten Referentenentwurf war für Selbstbedienungsterminals, wie zum Beispiel Bankautomaten, ein erweiterter Übergangszeitraum von zehn Jahren vorgesehen, der aus Sicht des VdK deutlich zu lang war. Der nun vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung verlängert den Übergangszeitraum für diese Produkte nun auf 15 Jahre. In der Folge könnten Unternehmen kurz vor dem 28. Juni 2025 noch nicht-barrierefreie Selbstbedienungsterminals aufstellen und diese theoretisch bis 2040 laufen lassen. Eine solch lange Übergangsfrist widerspricht nicht nur den Absichtserklärungen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung, sie wäre aufgrund der deutlich kürzeren durchschnittlichen Lebensdauer zum Beispiel von Bankautomaten von sieben bis acht Jahren gar nicht nötig gewesen. Das davon ausgehende Signal an Menschen mit Behinderungen ist fatal: Sie haben im Zweifelsfall bis 2040 zu warten, bis auch diese Geräte dann endlich verpflichtend barrierefrei sein müssen. Das mindert den Fortschritt in Richtung einer barrierefreien Gesellschaft, der von der EAA-Umsetzung hätte ausgehen können, erheblich.

3. Fehlende Regelungen

Die EU-Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedsstaaten rechtsverbindlich zu regeln, dass die bauliche Umwelt, die im Anwendungsbereich enthaltenen Produkte und Dienstleistungen umgibt, ebenfalls barrierefrei gestaltet werden muss (Art. 4 Abs. 6). Leider klammert der Gesetzentwurf die bauliche Umwelt komplett aus, obwohl bauliche Zugänge eine enorme Bedeutung für eine barrierefreie Lebensgestaltung haben. Barrierefreiheit ist nur dann wirklich erfüllt, wenn die Voraussetzungen der selbstbestimmten Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderung umgesetzt werden. Durch den Ausschluss der baulichen Umwelt sind wesentliche Grundbedingungen für eine Vielzahl von behinderten Menschen überhaupt nicht gegeben. Ein barrierefreier Fahrkartautomat, der nur über Stufen zu erreichen ist, bleibt für viele Menschen mit Behinderung unzugänglich und nicht nutzbar. Besonders bei Einrichtungen der Privatwirtschaft und bei Bestandsbauten sind Zugangshindernisse wie Stufen, zu enge Türen, kaputte oder nicht-existente Aufzüge bittere Realität.

Es ist bedauerlich, dass der Anwendungsbereich der Personenbeförderungsdienste im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr nicht auf Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste ausgeweitet wurde. Durch die Ausklammerung von Personenbeförderungsdiensten im öffentlichen Nahverkehr können Menschen mit Behinderungen beim Reisen in absurde Situationen geraten, wenn sie zum Beispiel mit der Bahn sowohl den Fernverkehr als auch den Regionalverkehr nutzen. Am Ticketautomaten kann eine Person nur die Teilstrecke im Fernverkehr barrierefrei erwerben, ebenso Echtzeit-Reiseinformationen erhalten, die über ein interaktives Selbstbedienungsterminal ausgegeben werden. Tickets oder wichtige Mitteilungen zu Störungen, Ausfällen und Verspätungen seines Regionalzuges bekommt die betreffende Person nicht in barrierefreiem Format.

Es sollte eine barrierefrei zugängliche Datenbank, zum Beispiel durch die BAuA, bereitgestellt werden mit Informationen über alle Produkte und Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht oder nur teilweise erfüllen. Um eine Entscheidung über die Nutzung von Produkten und Dienstleistungen treffen zu können, müssen Verbraucherinnen und Verbraucher leicht zugänglich transparente Informationen darüber erhalten, ob und inwieweit Produkte und Dienstleistungen barrierefrei gestaltet sind.

Menschen mit Behinderungen müssen effektive Möglichkeiten erhalten, über die sie vertretenden Organisationen auf die Festlegung der technischen Spezifikationen Einfluss zu nehmen. Bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von Konformitätsanforderungen an Dienstleistungen sind Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen einzubeziehen.

Leider fehlt im Gesetzentwurf ein „Barrierefreiheits-Siegel“. Ein solches Siegel würde zu mehr Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher beitragen, die allein über das CE-Kennzeichen keine ausreichende Informationsgrundlage erhalten. Andererseits könnte so Barrierefreiheit insgesamt gestärkt werden, weil sich auch Kleinstunternehmen, die vom EAA ausgenommen sind, beteiligen und einen Beitrag für mehr gleichberechtigte Teilhabe leisten können.

Schriftliche Stellungnahme

Michael Wahl, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme Einzelsachverständiger Herr Michael Wahl, Leiter BFIT-Bund

zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG)

Berlin, am 11.05.2021

A. Zielstellung

Ziel des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens sollte es mit Blick auf die digitale Barrierefreiheit sein, die im Gesetzesentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG im Folgenden) bestimmten Bereiche der Produkte und Dienstleistungen und deren digitale Umsetzungen durch einheitliche Standards so zu konkretisieren, dass effektiv und effizient die Zugänglichkeit mittels Barrierefreiheit zu besagten Produkten und Dienstleistungen für die Nutzenden vollenfänglich und uneingeschränkt unabhängig von möglichen Beeinträchtigungen gewährleistet ist. Dabei profitieren als Nutzende nicht nur Menschen mit Beeinträchtigungen, sondern aufgrund des demografischen Wandels immer breiter werdende Bevölkerungsgruppen.

Die Harmonisierungswirkung der europäischen Barrierefreiheits-Richtlinie (European Accessibility Act; EU 2019/882) zielt auf eine Vereinheitlichung des Binnenmarktes ab durch welche folglich eine größere Verfügbarkeit barrierefreier Produkte und Dienstleistungen in Europa erreicht werden wird. Für Menschen mit Beeinträchtigungen wird so digitale Barrierefreiheit im alltäglichen Nutzungskontext spürbar verbessert. Um dieses Ziel möglichst effizient zu erreichen, sollten neben der Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auch die in den einzelnen Mitgliedsstaaten angewandten Standards zur digitalen Barrierefreiheit vereinheitlicht werden.

B. Umsetzung digitaler Barrierefreiheit durch einheitliche Standards

Um in Deutschland aber auch darüber hinaus im gesamteuropäischen Kontext einheitliche Standards zu etablieren, sind grundlegend folgende Aspekte von zentraler Bedeutung.

- I. die Etablierung von zentralen Standards, die möglichst umfassend alle Objekte der digitalen Barrierefreiheit inklusive deren interoperativer Schnittstellen zu Produkten und Dienstleistungen abbilden. Barrierefreie

- Kommunikation und Information sollte unabhängig von genutzter Hardware oder Software gewährleistet werden
- II. Standards sollten grundsätzlich zeitnah nach deren Publikation in englischer Sprache in deutscher Sprache verfügbar sein und kostenlos der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen
 - III. Bei der Aktualisierung von Standards sollten folgende Aspekte zukünftig weiterhin besondere Berücksichtigung erfahren:
 - a. die Kompatibilität zu assistiven Technologien, Hilfsmitteln und Formaten,
 - b. frühzeitige und umfassende Einbeziehung der Nutzergruppen von digitaler Barrierefreiheit,
 - c. die Fokussierung auf Nutzerzentrierung und use cases, um über die Kernforderungen der Effektivität der Barrierefreiheit für die Nutzenden hinaus die Effizienz zu verbessern.

Basierend auf den skizzierten Grundlagen lassen sich aus Anhang 1 zur Richtlinie (EU) 2019/882, Abschnitt III (Allgemeine Barrierefreiheitsanforderungen für alle Dienstleistungen), ergänzt durch Abschnitt IV für bestimmte Dienstleistungen mit Verweis auf die Abschnitte I und II folgende abstrakte Kernforderungen der Umsetzung der Barrierefreiheit ableiten:

1. Websites einschließlich der zugehörigen Online-Anwendungen und auf Mobilgeräten angebotenen Dienstleistungen einschließlich mobiler Apps müssen kohärent und angemessen in barrierefreier Form durch deren wahrnehmbare, bedienbare, verständliche und robuste Gestaltung (gemäß der analogen WCAG-Prinzipien; Prinzipien der web content accessibility guidelines WCAG im Folgenden) bereitgestellt werden. Die in diesem Zusammenhang geforderte Kohärenz und Angemessenheit sollte für die Anwendung der Prinzipien und deren Erfolgskriterien der WCAG in aktueller Version ausgelegt werden. Neben deren Etablierung als anerkannte Regeln der Technik in Europa durch die EN 301549 in den Abschnitten 9 bis 11 bilden diese durch deren kontinuierliche Fortentwicklung auch stets den aktuellen Stand der Technik ab.
2. Die für die Erbringung der Dienstleistung erforderlichen elektronischen Informationen müssen in angemessener und barrierefreier Form durch deren wahrnehmbare, bedienbare, verständliche und robuste Gestaltung (gemäß der analogen WCAG-Prinzipien) bereitgestellt werden.
3. Eine Bereitstellung von barrierefreien Informationen über die Funktionsweise der Dienstleistung sowie — für den Fall, dass für die Erbringung der Dienstleistung Produkte verwendet werden — die Bereitstellung von Informationen über deren Verbindung zu diesen Produkten sowie über deren Barrierefreiheitsmerkmale und deren Interoperabilität mit Hilfsmitteln und -einrichtungen muss gewährleistet werden.

Als notwendig für die Umsetzung der Kernforderungen an die Barrierefreiheit werden benannt:

- a. das Zwei-Sinne Prinzip (Bereitstellung von Alternativen zu visuellen, auditiven, gesprochenen und taktilen Elementen),
- b. das Prinzip der Wahrnehmbarkeit,
- c. das Prinzip der Verständlichkeit,
- d. das Prinzip der Bedienbarkeit (Steuerung und Regelung) von Produkten und Dienstleistungen,
- e. das Prinzip der Kompatibilität und Interoperabilität mit alternativen, assistiven Formaten sowie Technologien und Hilfsmitteln,
- f. die Notwendigkeit der Beschreibung der Soft- und Hardware-Schnittstelle des Produkts mit Hilfsmitteln.

Um die notwendigen abstrakten Kernforderungen für die Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit zu operationalisieren, bedarf es einheitlicher technischer Spezifikationen. Auf Basis der aufgezeigten Kernforderungen ist festzustellen, dass deren Konkretisierung durch die europäische harmonisierte Norm EN 301549 bereits abgebildet werden. In den Abschnitten 9 bis 11 sowie den Referenztabellen A1 und A2 der Norm wird auf die WCAG und deren Regelungen zu Webseiten, mobilen Anwendungen, non-Webdokumenten sowie Softwareanwendungen verwiesen; der Abschnitt 5.5 normiert Bedienelemente von IKT und Abschnitt 8 normiert Hardware.

C. Conclusion

Um in Deutschland (und Europa) einheitliche technische Standards für die digitale Barrierefreiheit weiter zu etablieren und in der dynamischen Weiterentwicklung der digitalen Barrierefreiheit Schritt zu halten, sollte die EN 301549 in deren aktuellen Versionierung als zentraler Ausgangspunkt verstanden und genutzt werden. Eine weitere engere Vernetzung an die Aktualisierungen der WCAG und deren Aktualisierungszyklen ist als ratsam anzusehen.

Einheitliche Standards sollten mittels der Rechtsverordnung auf Grundlage und im Rahmen der Verordnungsermächtigung in § 3 Absatz 2 die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten gemäß § 1 Absatz 2 und Dienstleistungen gemäß § 1 Absatz 3 festschreiben.

Dabei sollte die eröffnete Möglichkeit wahrgenommen werden, die Rechtsverordnung mit konkretisierenden Bestimmungen insoweit zu erlassen, dass wenn Barrierefreiheitsanforderungen im Sinne des Anhangs I der Richtlinie (EU) 2019/882 gemäß Artikel 4 Absatz 9 dieser Richtlinie durch delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission präzisiert worden sind, diese delegierten Rechtsakte in der Rechtsverordnung umzusetzen. Die in den §§ 4 und 5 ausgeführten Konformitätsvermutungen untermauern dies zusätzlich.

Die EN 301549 sollte als ein solcher delegierter Rechtsakt mit Bestimmungen von Barrierefreiheitsanforderungen anzusehen sein und daher wäre die EN 301549 als einheitlicher Standard zur konkreten Bestimmung der digitalen Barrierefreiheit durch Rechtsverordnung festzuschreiben.

D. Zielführende und einheitliche Überwachung von Dienstleistungen aufgrund von Anlage 1 des BFSG Überwachung von Dienstleistungen

Die in Anlage 1 des BFSG getroffenen Bestimmungen zur Überwachungsmethodik und zur Stichprobenauswahl der konkreten Objekte im Rahmen der Überwachung von Dienstleistungen sind für die Umsetzung der Marktüberwachung im Sinne der Umsetzung der Barrierefreiheit von Dienstleistungen im Sinne des § 3 Absatz 1 BFSG sinnvoll. Durch die technologieneutrale Herangehensweise bei gleichzeitiger Beachtung der Barrierefreiheitsprinzipien der Wahrnehmbarkeit, Bedienbarkeit, Verständlichkeit und Robustheit ist eine auf die digitale Barrierefreiheit fokussierte und gleichzeitig für alle dynamischen Fortentwicklungen des digitalen Umfeldes offene Marktüberwachungstätigkeit möglich. So kann digitale Barrierefreiheit im Sinne der Nutzenden unter Verwendung sämtlicher Technologien und assistiver Hilfsmittel sichergestellt werden. Damit werden die Mechanismen der Marktüberwachung dem Sinn und Zweck der konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit aus der noch zu erlassenden Rechtsverordnung aus § 3 Absatz 2 gerecht werden.

Weiterhin ähneln die Bestimmungen zu den Methoden der Überwachung und der Auswahl der zu überprüfenden Objekte der einzelnen Dienstleistungen den Methoden der Überwachung aus dem Durchführungsrechtsakt (EU) 2018/1524, welcher die Überwachung von Webseiten und mobilen Anwendungen im Rahmen der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen konkretisiert. Dies ist zu begrüßen, da so eine einheitliche Überwachung und Überprüfung sowie Berichtslegung von digitalen Dienstleistungen gewährleistet ist; unabhängig davon, ob die digitale Dienstleistung als Objekt einer Webseite oder einer mobilen Anwendung entspringt und ob diese von Seiten einer öffentlichen Stelle oder eines Wirtschaftsakteurs herrührt.

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. (DBSV)
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes e. V. (DBSV) zu den Bundestagsdrucksachen 19/28653 und 19/24633 anlässlich der am 17.05.2021 stattfindenden öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales

Zur Drucksache 19/28653

Seit der Verabschiedung des European Accessibility Act (EAA) –RL (EU) 2019/882 - hat sich die Digitalisierung, nicht zuletzt durch die Coronapandemie, rasant beschleunigt. Die Nutzung digitaler Produkte und Dienstleistungen ist mittlerweile Voraussetzung für die Aufrechterhaltung unseres alltäglichen Lebens. Dabei wird offensichtlich, dass die bislang fehlende Barrierefreiheit digitaler Angebote Menschen mit Behinderungen besonders hart trifft und ausschließt, egal ob im privaten Umfeld, im Arbeitsleben oder im Gesundheitsbereich. Vor diesem Hintergrund begrüßt es der DBSV ausdrücklich, dass der EAA mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz noch in dieser Legislaturperiode in deutsches Recht umgesetzt werden soll.

Es darf dabei aber nicht zu einer Minimalumsetzung der Richtlinie kommen. Vielmehr müssen jetzt auf nationaler Ebene ambitionierte Regelungen für umfassende Barrierefreiheit geschaffen werden.

Der gleichberechtigte und chancengleiche Zugang zu Produkten und Dienstleistungen, die für die Allgemeinheit angeboten werden, ist Grundvoraussetzung dafür, die Menschenrechte auf eine unabhängige Lebensführung, Bildung, Arbeit, Gesundheitsversorgung, Meinungsfreiheit, kulturelle Teilhabe etc. chancengleich verwirklichen zu können. Deshalb gehört die Zugänglichkeit auch zu den Grundprinzipien des von Deutschland 2009 ratifizierten Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung (BRK).

Die Forderungen des DBSV im Überblick

- Die vorgesehenen Übergangsfristen von bis zu 15 Jahren, beginnend ab 2025, müssen abgekürzt werden.
- Es muss eine zentral organisierte Marktüberwachung geben. Sie muss rechtlich, fachlich, personell und finanziell in der Lage sein, die Umsetzung von Barrierefreiheit systematisch und effizient zu kontrollieren und durchzusetzen. Es bedarf starker Instrumente, um Barrierefreiheit rechtlich durchsetzen zu können. Notfalls müssen Verbände auch gegen Wirtschaftsakteure klagen können.

- Ein Absehen von der Bereitstellung barrierefreier Produkte und Dienstleistungen darf nur in absoluten Ausnahmefällen möglich sein. Vielmehr muss der Nutzen von Barrierefreiheit betont werden.
- Für die Bereiche, für die das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz bislang keine ausdrücklichen Regelungen vorsieht, müssen ebenfalls gesetzliche Vorgaben initiiert werden. Das schließt auch die bebaute Umwelt ein. Und es müssen flankierende Maßnahmen für mehr Barrierefreiheit vorgesehen werden. Das heißt:
 - Die notwendigen finanziellen Mittel sind bereitzustellen, damit eine systematische und effektive Marktbeobachtung durch Verbraucherschutzorganisationen mit der Expertise für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen aufgebaut und dauerhaft gewährleistet werden kann.
 - Barrierefreiheit und deren Umsetzung ist in die Ausbildungs- und Studienpläne, Prüfungsordnungen, Weiterbildungsprogramme und Schulungsmodule aller Berufssparten als Lehrinhalt verpflichtend aufzunehmen.
 - Alle Förderprogramme müssen verpflichtende Vorgaben zur Barrierefreiheit enthalten. Ein spezielles Förderprogramm sollte gezielt barrierefreie Innovationen adressieren.
 - Die Bewusstseinsbildung in den Unternehmen für das Thema Barrierefreiheit ist durch gezielte Kampagnen zu schärfen.

Im Einzelnen:

Übergangsfristen

Die Wirtschaftsakteure haben jetzt vier Jahre lang Zeit, sich auf das Inkrafttreten des BFSG vorzubereiten und Barrierefreiheit umzusetzen. Angesichts des demografischen Wandels und der beschleunigten Digitalisierung ist schon diese Frist zu lang. Eine noch längere Übergangsfrist ist nicht nachzuvollziehen, zumal für digitale Anwendungen technische Standards zur Herstellung von Barrierefreiheit bereits bestehen.

Marktüberwachung und Rechtsdurchsetzung

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sieht nicht vor, dass der Staat vor dem Inverkehrbringen prüft, ob Produkte oder Dienstleistungen tatsächlich barrierefrei sind. Er überprüft auch nicht regelhaft, ob sich ein Wirtschaftsakteur im Einzelfall zu Recht darauf beruft, ausnahmsweise keine Barrierefreiheit herzustellen.

Verbraucher sind in dieser Situation strukturell unterlegen. Dafür braucht es einen Interessenausgleich.

1. Die Marktüberwachung muss zentral organisiert werden. Marktüberwachung ist nicht immer Ländersache, sondern es gibt bereits Marktüberwachung auf Bundesebene. Die Marktüberwachung sollten die Behörden wahrnehmen, die ohnehin mit den jeweiligen Lebenssachverhalten befasst sind. Das sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung und trägt zur Markttransparenz bei. Der bürokratische Aufwand für Marktüberwachungsbehörden und Wirtschaftsakteure sinkt, wodurch Kosten gespart werden.
 - Produkte und Dienstleistungen im Bereich der Erbringung von Zahlungs- und Bankdienstleistungen können damit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen zugeordnet werden, die ohnehin die Bankenaufsicht übernimmt, bereits Bankdienstleistungen prüft und nach § 4 Abs. 1a Satz 1 FinDAG auch dem Schutz kollektiver Verbraucherinteressen verpflichtet ist.
 - Das Eisenbahn-Bundesamt ist bereits mit der Marktüberwachung der Fahrgastrechte im Eisenbahn-, Fernbus- und Schiffsverkehr befasst und kann auch die Barrierefreiheit der zum Einsatz kommenden Produkte und Dienstleistungen überwachen, zumal die Barrierefreiheit nach den Maßstäben der Richtlinie 2019/882 durch die ab 2023 geltende Neufassung der Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr ohnehin für eine Reihe von Aspekten gefordert wird.
 - Das Luftfahrt-Bundesamt kann zentral die Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Flugverkehr überwachen. Eine Regionalisierung wäre unter Berücksichtigung internationaler Bezüge völlig widersinnig.
 - Die Bundesnetzagentur kann im Bereich der Telekommunikation Aufgaben der Marktüberwachung übernehmen.

Sollte die Marktüberwachung dennoch ganz oder teilweise in die Zuständigkeit der Bundesländer übertragen werden, ist zu gewährleisten, dass ein verbindlicher Kooperationsrahmen und Informationsaustausch sowie die Bereitstellung des notwendigen Expertenwissens stattfindet.

2. In jedem Fall braucht die staatliche Marktüberwachung effiziente Handlungsmöglichkeiten und sie muss personell, sachlich und finanziell in der Lage sein, systematisch und umfassend zu überwachen, um Fehlsteuuerungen entgegenzuwirken. Die dafür notwendige Expertise muss aufgebaut und

abgesichert werden. Eine Verknüpfung zum MüG (Drucksache 19/28401) ist herzustellen.

3. Die in § 20 Abs. 2 geregelten Marktüberwachungsstrategien sollten unter Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen erstellt werden.
4. Ein Einschreiten der Marktüberwachungsbehörde darf nicht in ihrem Ermessen stehen. Stellen die Marktüberwachungsbehörden fest, dass eine Dienstleistung nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, muss dies für den Wirtschaftsakteur Konsequenzen haben. Ansonsten werden reihenweise unzugängliche Dienstleistungen angeboten, wenn Wirtschaftsakteure keine Sanktionen zu befürchten haben. Es kann nicht sein, dass die Marktüberwachungsbehörden einen Ermessensspielraum dahingehend haben, ob sie überhaupt handeln oder nicht. Die in § 29 Abs. 3 Satz 1 und § 30 Abs. 4 Satz 1 enthaltenen „Kann-Regeln“ sind durch verpflichtende Bestimmungen zu ersetzen.
5. Der DBSV begrüßt ausdrücklich die vorgesehenen Rechtsdurchsetzungsinstrumente in § 32 ff. BFSG. Die Regelungen des BFSG sollten um die Möglichkeit ergänzt werden, dass Verbände zusätzlich auch gegen Wirtschaftsakteure klagen können, um Barrierefreiheit durchzusetzen. Dafür muss das BFSG ausdrücklich als Verbraucherschutzgesetz gelten.

Den Nutzen betonen – Ausnahmen einschränken

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Anzahl behinderter Menschen und älterer Menschen deutlich zunehmen. All diese Menschen sind auf barrierefreie Produkte und Dienstleistungen angewiesen.

Barrierefreiheit muss aber endlich auch als Qualitätsmerkmal wahrgenommen werden, denn barrierefrei gestaltete Produkte und Dienstleistungen sind für alle besser nutzbar. Ein ambitioniertes Gesetz stärkt damit auch den innovativen Wirtschaftsstandort Deutschland und sorgt für Wettbewerbsvorteile.

Die Beschränkung des Gesetzes allein auf Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher ist nicht sachgerecht. Dadurch werden Menschen mit Behinderungen faktisch in vielen Bereichen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, egal ob sie als Arbeitnehmer oder Selbstständige aktiv sind. Wenn man hingegen an alle digitalen Produkte und Dienstleistungen die gleichen Barrierefreiheitsanforderungen stellt, sorgt dies für Rechtsklarheit. Außerdem sind Arbeitsplätze dann häufiger von vornherein mit weniger Barrieren behaftet. Die Folge: Arbeitsplätze können leichter mit Menschen mit Behinderungen besetzt werden. Für die Wirtschaft entsteht dadurch auch kein Mehraufwand, denn die zu entwickelnden und anzubietenden technischen Lösungen für Verbraucher können

auf z. B. beruflich genutzte PCs oder Bankdienstleistungen übertragen werden. Die maßvolle Erweiterung auf „vergleichbare“ Dienstleistungen klammert im Interesse der Wirtschaft reine B2B-Produkte aus, die nicht in ähnlicher Weise für Verbraucher angeboten werden.

Ausnahmen von der Pflicht zur Barrierefreiheit dürfen nur in engsten Grenzen und aus zwingenden Gründen möglich sein.

§ 17 muss gewährleisten, dass ein echter, an den Menschenrechten ausgerichteter Interessenausgleich zwischen den Wirtschaftsakteuren einerseits und den Menschen mit Behinderungen und funktionellen Einschränkungen andererseits erfolgt. Das ist bislang nicht der Fall. Die Kriterien zur Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastungen (Anlage 4) beinhalten ausschließlich kostenseitige Kriterien. Es fehlen indes Vorgaben, welche Gründe ein Wirtschaftsakteur nicht berücksichtigen darf. Das sind laut RL 2019/882 etwa mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnisse im Unternehmen oder dass nicht jegliche Mehrkosten im Unternehmen die Unverhältnismäßigkeit begründen dürfen. Diese aus Erwägungsgrund 66 des EAA abgeleiteten Ausführungen finden sich bisher nur in der Gesetzesbegründung. Sie sind in das Gesetz selbst aufzunehmen.

Grundsätzlich vorauszusetzen, dass Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen anbieten, mit der Erfüllung der Anforderungen überlastet sind, hält der DBSV ebenfalls nicht für zielführend. Die Ausnahmeregelungen für Kleinstunternehmen, sich im Rahmen der Konformitätsbewertung selbst für unzumutbar belastet zu erklären, werden bereits großzügig genug geregelt.

Weitere Maßnahmen

Der jetzt vorliegende Entwurf setzt die Teilhaberechte unzureichend um. Es gibt gesetzgeberischen und weiteren Handlungsbedarf.

Für die Produkte und Dienstleistungen, für die der EAA keine ausdrücklichen Regelungen vorsieht, müssen zeitnahe gesetzliche Vorgaben initiiert werden. Auch Haushaltsgeräte, Gesundheitsleistungen, online erbrachte Dienstleistungen etc. müssen barrierefrei werden.

Die bauliche Umwelt ist überdies einzubeziehen. Der EAA gibt den Mitgliedstaaten insoweit einen Spielraum, die UN-BRK ist dagegen eindeutig: Die Barrierefreiheit muss durchgängig sein (Art. 9 UN-BRK). Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der baulichen Umgebung kann aus der ungeschriebenen Kompetenz kraft Sachzusammenhangs abgeleitet werden. Eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs ist dort anzunehmen, wo eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie „verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird“. Hilfsweise müssen die Bundesländer dazu seitens des Bundes gedrängt werden,

die bebaute Umwelt einzubeziehen. Es gilt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Bundestreue zu Zusammenarbeit, Abstimmung und Rücksichtnahme von Bund und Ländern.

Es sind schließlich flankierende Maßnahmen für mehr Barrierefreiheit vorzusehen. Das bedeutet konkret:

- Es sind die notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen, damit eine systematische und effektive Marktbeobachtung durch Verbraucherschutzorganisationen mit der Expertise für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen aufgebaut und dauerhaft gewährleistet werden kann. Ein entsprechendes Programm zur Marktbeobachtung ist aufzulegen.
- Menschen mit Behinderungen müssen effektive Möglichkeiten erhalten, auf die Erarbeitung und Festlegung der noch zu entwickelnden und anzuwendenden technischen Spezifikationen Einfluss zu nehmen.
- Barrierefreiheit und deren Umsetzung ist in die Ausbildungs- und Studienpläne, Prüfungsordnungen, Weiterbildungsprogramme und Schulungsmodule aller Berufssparten als Lehrinhalt verpflichtend aufzunehmen.
- Alle Förderprogramme müssen verpflichtende Vorgaben zur Barrierefreiheit enthalten. Ein spezielles Förderprogramm sollte gezielt barrierefreie Innovationen adressieren.
- Die Bewusstseinsbildung in den Unternehmen für das Thema Barrierefreiheit ist durch gezielte Kampagnen zu schärfen.

Sollten die gesetzgeberischen und flankierenden Maßnahmen jetzt nicht unmittelbar erreichbar sein, schlagen wir dafür einen ergänzenden Entschließungsantrag vor.

Zur Drucksache 19/24633

Der Antrag verfolgt das Ziel, für Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen zu sorgen. Sehr zutreffend wird die menschenrechtliche Verpflichtung zum Handeln verdeutlicht. Ergänzend ist insoweit auf Artikel 4 BRK hinzuweisen. Und es ist festzuhalten, dass bereits seit 1993 das Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderung im Grundgesetz explizit verankert ist.

Auch hebt der Antrag den gesamtgesellschaftlichen Nutzen von Barrierefreiheit zutreffend hervor.

Die einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen sollten vor diesem Hintergrund – soweit noch nicht geschehen – umgesetzt werden.

Gleichzeitig wird aus dem Antrag deutlich, dass die Aufgabe, für eine barrierefreie Umwelt zu sorgen, komplex ist. Die zahlreichen Einzelanliegen können nicht alle Bereiche abbilden, die für die Verwirklichung des Rechts auf eine unabhängige Lebensführung und die volle wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am gesamten gesellschaftlichen Leben erforderlich sind. Das soll mit zwei Beispielen illustriert werden:

- So muss es nicht nur flächendeckend barrierefrei zugängliche Arztpraxen geben, sondern hier ist das gesamte Gesundheitssystem gefragt, einschließlich des Zugangs zu Gesundheitsleistungen.
- So müssen nicht nur Taxen für Menschen mit körperlichen Einschränkungen zugänglich werden. Vielmehr bedarf es eines übergreifenden Konzepts mit einheitlichen Regelungen, damit der gesamte öffentliche Personenverkehr barrierefrei zugänglich wird. Künftig wird es zum Verkehrsbereich im Personenbeförderungsgesetz, im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz und in den Behindertengleichstellungsgesetzen „Bruchstücke“ an Barrierefreiheitsvorgaben geben. Das führt zu der absurdnen Situation, dass je nachdem, ob das Unternehmen nun als öffentliche Stelle oder als reines privates Unternehmen zu qualifizieren ist, unterschiedliche Anforderungen an die Barrierefreiheit auf der Webseite des Unternehmens bestehen. Buchungs- und Bezahlsysteme müssen erst 2025 barrierefrei sein. Ticketautomaten müssen an Bahnhöfen barrierefrei sein, stehen sie aber im Zug, dann müssen keine Vorgaben zur Barrierefreiheit eingehalten werden. Es hängt damit letztlich vom Zufall ab, ob behinderte Menschen auf ihrer Reise Barrierefreiheit vorfinden oder nicht. Dieses Regelwirrwarr ist zu überwinden. Das ist im Interesse von Menschen mit Behinderungen, dürfte aber auch die Akzeptanz der Wirtschaft erhöhen.

Nicht zuletzt sind Anreiz und Unterstützungssysteme erforderlich, um Barrierefreiheit zu fördern. Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen.

Berlin, 11.05.2021

Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes e. V. (DBSV) zu Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (BT-Drucksache 19/28653)

Vorbemerkung

Der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband (DBSV) vertritt als Spitzenorganisation die Interessen der rund 1,2 Mio. blinden und sehbehinderten Menschen in Deutschland.

Die Digitalisierung erfährt durch die physischen Kontaktbeschränkungen aufgrund der Coronapandemie eine enorme Beschleunigung. Dabei wird in allen Lebensbereichen offensichtlich, dass die bislang fehlende Barrierefreiheit digitaler Angebote Menschen mit Behinderungen besonders hart trifft und ausschließt, egal ob im privaten Umfeld, im Job oder im Gesundheitsbereich. Vor diesem Hintergrund begrüßt der DBSV ausdrücklich, dass der European Accessibility Act (EAA) – RL (EU) 2019/882 - mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz noch in dieser Legislaturperiode in deutsches Recht umgesetzt werden soll. Das Gesetz hat großen Einfluss darauf, ob und wie Menschen mit Behinderungen selbstständig ihre Bankgeschäfte erledigen, online einkaufen oder Mobiltelefone nutzen können, um nur einige Beispiele zu nennen.

Seit der Verabschiedung des EAA hat die Digitalisierung sich nochmals beschleunigt und ist mittlerweile Voraussetzung für die Aufrechterhaltung unseres Lebens geworden. Schon deshalb darf es nicht zu einer Minimalumsetzung der Richtlinie kommen. Vielmehr müssen jetzt auf nationaler Ebene ambitionierte Regelungen für umfassende Barrierefreiheit geschaffen werden. Der gleichberechtigte und chancengleiche Zugang zu Produkten und Dienstleistungen, die für die Allgemeinheit angeboten werden, ist ein Menschenrecht. Der Staat muss gewährleisten, dass diese Rechte nicht abstrakt bleiben, sondern im Leben der Menschen wirken. Dazu verpflichtet auch die UN-Behindertenrechtskonvention.

Die große Anzahl der behinderten Menschen und der Menschen mit funktionellen Einschränkungen dürfen auch für die Wirtschaft nicht länger Kunden zweiter Klasse sein. Ein ambitioniertes Vorgehen in Sachen Barrierefreiheit stärkt auch den innovativen Wirtschaftsstandort Deutschland.

Leider bleibt der Entwurf hinter den Erwartungen des DBSV zurück und missachtet die Teilhaberechte. Er muss daher dringend nachgebessert werden.

Die Forderungen des DBSV kurz und knapp

- Der Nutzen barrierefreier Produkte und Dienstleistungen ist zu betonen. Die Einengung der Zielgruppe allein auf Verbraucher ist aufzuheben. Ein Absehen von der Bereitstellung barrierefreier Produkte und Dienstleistungen darf nur in absoluten Ausnahmefällen möglich sein.
- Es muss eine zentral organisierte Marktüberwachung geben. Sie muss rechtlich, fachlich, personell und finanziell in der Lage sein, die Umsetzung von Barrierefreiheit systematisch und effizient zu kontrollieren und durchzusetzen.
- Es bedarf starker Instrumente, um Barrierefreiheit rechtlich durchsetzen zu können. Notfalls müssen Verbände auch gegen Wirtschaftsakteure klagen können.
- Die vorgesehenen Übergangsfristen von bis zu 15 Jahren, beginnend ab 2025, müssen abgekürzt werden.
- Für die Bereiche, für die das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz bislang keine ausdrücklichen Regelungen vorsieht, müssen ebenfalls gesetzliche Vorgaben initiiert werden. Das schließt auch die bebaute Umwelt ein. Und es müssen flankierende Maßnahmen für mehr Barrierefreiheit vorgesehen werden. Das heißt:
 - Die notwendigen finanziellen Mittel sind bereitzustellen, damit eine systematische und effektive Marktbeobachtung durch Verbraucherschutzorganisationen mit der Expertise für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen aufgebaut und dauerhaft gewährleistet werden kann.
 - Barrierefreiheit und deren Umsetzung ist in die Ausbildungs- und Studienpläne, Prüfungsordnungen, Weiterbildungsprogramme und Schulungsmodule aller Berufssparten als Lehrinhalt verpflichtend aufzunehmen.
 - Alle Förderprogramme müssen verpflichtende Vorgaben zur Barrierefreiheit enthalten. Ein spezielles Förderprogramm sollte gezielt barrierefreie Innovationen adressieren.
 - Die Bewusstseinsbildung in den Unternehmen für das Thema Barrierefreiheit ist durch gezielte Kampagnen zu schärfen.

Im Einzelnen

1. Den Nutzen barrierefreier Produkte und Dienstleistungen betonen – Die Einschränkung auf Verbraucher aufheben - Ausnahmen engführen!

1.1 Den Nutzen von Barrierefreiheit betonen

Von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen profitieren nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern alle Menschen. So sind z. B. barrierefrei programmierte Webseiten und Apps für alle besser nutzbar. In Deutschland leben rund 13 Mio. Menschen mit Behinderungen. Aufgrund der demographischen Entwicklung und einer alternden Gesellschaft wird die Anzahl der Menschen wachsen, die barrierefrei nutzbare Produkte und Dienstleistungen benötigen. Mindestens sollten daher Menschen mit funktionellen Einschränkungen, wie z. B. ältere Menschen, Schwangere, erkrankte und verletzte Menschen ausdrücklich im BFSG adressiert werden. Darauf weist auch Erwägungsgrund 4 der RL 2019/882 hin. Die Formulierung der Zweckbestimmung kann wesentlich dazu beitragen, die Wirtschaftsakteure für den großen Kundenkreis mit einem Bedarf an barrierefreien Produkten und Dienstleistungen zu sensibilisieren.

Vorschlag:

In § 1 Abs. 1 Satz 2 werden hinter den Worten „Menschen mit Behinderungen“ die Worte „und anderen funktionellen Einschränkungen“ eingefügt.

1.2 Beschränkung allein auf Verbraucher aufheben

Die Beschränkung auf Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher ist aufzuheben. Durch diese Beschränkung eröffnet sich ansonsten die Möglichkeit, dass Unternehmen die Barrierefreiheitsanforderungen umgehen, indem sie als Zielgruppe ihrer Angebote Unternehmer benennen. Ein Aufkleber mit „Business-Version“ würde dafür genügen.

Zudem werden dadurch Menschen mit Behinderungen faktisch in vielen Bereichen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, egal ob sie als Arbeitnehmer oder selbstständige Unternehmer aktiv sind. Wenn man hingegen an alle digitalen Produkte und Dienstleistungen die gleichen Barrierefreiheitsanforderungen stellt, sorgt dies für Rechtsklarheit. Außerdem sind Arbeitsplätze dann häufiger von vornherein mit weniger Barrieren behaftet. Die Folge: Arbeitsplätze können leichter mit Menschen mit Behinderungen besetzt werden.

Die maßvolle Erweiterung auf „vergleichbare“ Dienstleistungen klammert im Interesse der Wirtschaft reine B2B-Produkte aus, die nicht in ähnlicher Weise für Verbraucher angeboten werden.

Vorschlag:

In § 1 Abs. 2 Nrn. 1, 3 und 4 ist jeweils die Einschränkung, dass es sich um Produkte für Verbraucher handeln muss, zu streichen.

In der Einleitung von § 1 Abs. 3 sind die Wörter „für Verbraucher“ zu streichen.

§ 1 Abs. 3 Nr. 3 wird wie folgt gefasst: „Bankdienstleistungen für Verbraucher sowie diesen vergleichbare Bankdienstleistungen für Unternehmen“.

1.3 Ausnahmen engführen

Ausnahmen von der Pflicht zur Barrierefreiheit dürfen nur in engsten Grenzen und aus zwingenden Gründen möglich sein.

§ 17 muss gewährleisten, dass ein echter, an den Menschenrechten ausgerichteter Interessenausgleich zwischen den Wirtschaftsakteuren einerseits und den Menschen mit Behinderungen und funktionellen Einschränkungen andererseits erfolgt. Das ist bislang nicht der Fall. Die Kriterien zur Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastungen (Anlage 4) beinhalten ausschließlich kostenseitige Kriterien in Bezug auf Produktion, Erbringung, Organisation etc. Es fehlen indes Vorgaben, welche Gründe ein Wirtschaftsakteur nicht berücksichtigen darf. Das sind laut RL 2019/882 etwa mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnisse im Unternehmen oder dass nicht jegliche Mehrkosten im Unternehmen die Unverhältnismäßigkeit begründen dürfen. Diese aus Erwägungsgrund 66 des EAA abgeleiteten Ausführungen finden sich bisher nur in der Gesetzesbegründung. Sie sind in das Gesetz selbst aufzunehmen. Zudem ist die Bewertung des positiven Nutzens für Menschen mit Behinderungen und funktionellen Einschränkungen durch ein Mehrangebot von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen stärker zu betonen. Dafür spricht auch die Tatsache, dass der gleichberechtigte und chancengleiche Zugang zu Produkten und Dienstleistungen ein Menschenrecht ist und Voraussetzung dafür, weitere Menschenrechte wahrnehmen zu können. Beispiel: Wenn man einen Verkehrsdienst nicht buchen kann, weil die App nicht barrierefrei ist, dann kann man sein Recht auf Freizügigkeit und Mobilität nicht nutzen. Wenn man ein E-Book nicht kaufen kann, weil der Onlineshop nicht barrierefrei ist, kann man sein Recht auf Bildung und Meinungsfreiheit nicht verwirklichen.

Grundsätzlich vorauszusetzen, dass Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen anbieten, mit der Erfüllung der Anforderungen überlastet sind, hält der DBSV ebenfalls nicht für zielführend. Die Ausnahmeregelungen für Kleinstunternehmen, sich im Rahmen der Konformitätsbewertung selbst für unzumutbar belastet zu erklären, werden bereits großzügig genug geregelt.

Vorschlag:

§ 3 Abs. 3 Satz 1 wird aufgehoben.

§ 17 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Von der Verpflichtung zur Barrierefreiheit darf nur abgewichen werden, wenn und soweit die barrierefreie Gestaltung im Einzelfall ausnahmsweise zu einer unverhältnismäßigen Belastung des betreffenden Wirtschaftsakteurs führen würde.“

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Näheres regelt Anhang IV und die nach Absatz 6 zu erlassender Rechtsverordnung. Mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis gelten nicht als berechtigte Gründe.“

2. Eine zentral organisierte und effiziente Marktüberwachung gewährleisten!

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sieht nicht vor, dass der Staat vor dem Inverkehrbringen prüft, ob Produkte oder Dienstleistungen tatsächlich barrierefrei sind. Er überprüft auch nicht regelhaft, ob sich ein Wirtschaftsakteur/Anbieter im Einzelfall zu Recht darauf beruft, ausnahmsweise keine Barrierefreiheit herzustellen. Vielmehr schätzen sich die Wirtschaftsakteure im Rahmen einer Konformitätsbewertung selbst ein. Verbraucher sind in dieser Situation strukturell unterlegen.

Wie barrierefrei E-Books, Bankdienstleistungen, Selbstbedienungsterminals, der Onlinehandel etc. künftig tatsächlich sind, wird vor diesem Hintergrund maßgeblich davon abhängen, wie effektiv der Verbraucherschutz funktioniert.

Der DBSV fordert daher eine zentral organisierte Marktüberwachung. Sie muss rechtlich, fachlich, personell und finanziell in der Lage sein, die Umsetzung von Barrierefreiheit systematisch und effizient zu kontrollieren und durchzusetzen.

2.1 Marktüberwachung zentral und effizient organisieren

Der Gesetzentwurf geht von einer alleinigen Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer für die Marktüberwachung aus. Damit besteht die große Gefahr, dass bei einer eigenverantwortlichen und damit ungesteuerten Länderzuständigkeit eine effektive Marktüberwachung nicht gewährleistet ist, weil:

- eine einheitliche Rechtsanwendung nicht zu erwarten steht,
- für Dienstleistungen – anders als für Produkte – bislang keine Erfahrungen und Konzepte mit Marktüberwachung auf Länderebene bestehen,
- das Knowhow zum Themenkomplex Barrierefreiheit nicht sofort zuverlässig auf regionaler Ebene aufgebaut werden kann und

- gerade mit Blick auf den globalisierten digitalen Dienstleistungssektor eine Überforderung rein regional organisierter Marktüberwachung zu erwarten ist.

Der DBSV fordert, dass die Marktüberwachung soweit wie möglich auf Bundesebene organisiert wird. Marktüberwachung ist nicht immer Ländersache, sondern es gibt bereits Marktüberwachung auf Bundesebene.

Die Marktüberwachung sollten die Behörden wahrnehmen, die ohnehin mit den jeweiligen Lebenssachverhalten befasst sind. Das sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung und trägt zur Marktransparenz bei. Der bürokratische Aufwand für Marktüberwachungsbehörden und Wirtschaftsakteure sinkt, wodurch Kosten gespart werden.

Produkte und Dienstleistungen im Bereich der Erbringung von Zahlungs- und Bankdienstleistungen können damit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen zugeordnet werden, die ohnehin die Bankenaufsicht übernimmt, bereits Bankdienstleistungen prüft und nach § 4 Abs. 1a Satz 1 FinDAG auch dem Schutz kollektiver Verbraucherinteressen verpflichtet ist.

Das Eisenbahn-Bundesamt ist bereits mit der Marktüberwachung der Fahrgastrechte im Eisenbahn-, Fernbus- und Schiffsverkehr befasst und kann auch die Barrierefreiheit der zum Einsatz kommenden Produkte und Dienstleistungen überwachen, zumal die Barrierefreiheit nach den Maßstäben der Richtlinie 2019/882 durch die ab 2023 geltende Neufassung der Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr ohnehin für eine Reihe von Aspekten gefordert wird.

Das Luftfahrt-Bundesamt kann zentral die Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Flugverkehr überwachen. Eine Regionalisierung wäre unter Berücksichtigung internationaler Bezüge völlig widersinnig.

Die Bundesnetzagentur kann im Bereich der Telekommunikation Aufgaben der Marktüberwachung übernehmen.

Sollte die Marktüberwachung dennoch ganz oder teilweise in die Zuständigkeit der Bundesländer übertragen werden, ist zu gewährleisten, dass ein verbindlicher Kooperationsrahmen und Informationsaustausch sowie die Bereitstellung des notwendigen Expertenwissens stattfindet. Auf Art. 10 der Verordnung (EU) 2019/1020 wird verwiesen. Denkbar wären etwa gesetzliche Regelungen, die zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen für eine länderübergreifende, zentrale Marktüberwachung motivieren. So könnte beispielsweise das Land Hessen die Aufsicht über E-Books und E-Book-Lesegeräte übernehmen, während z. B. Bayern für alle Länder den Onlinehandel überwacht. Zudem ist eine Verzahnung und Weiterentwicklung der Vorgaben des aktuell verhandelten

Marktüberwachungsgesetzes und des dort geplanten Marktüberwachungsforums für Zwecke des BFSG abzusichern.

In jedem Fall braucht die staatliche Marktüberwachung effiziente Handlungsmöglichkeiten und sie muss personell, sachlich und finanziell in der Lage sein, systematisch und umfassend zu überwachen, um Fehlsteuerungen entgegenzuwirken. Die dafür notwendige Expertise muss aufgebaut und abgesichert werden.

2.2 Maßnahmen der Marktüberwachung bei Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen (§ 29 und 30)

Stellen die Marktüberwachungsbehörden fest, dass eine Dienstleistung nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, muss dies für den Wirtschaftsakteur Konsequenzen haben. Ansonsten werden reihenweise unzugängliche Dienstleistungen angeboten, wenn Wirtschaftsakteure keine Sanktionen zu befürchten haben. Menschen mit Behinderung sind aber unbedingt auf zugängliche Dienstleistungen angewiesen, um sie nutzen zu können.

Es kann nicht sein, dass die Marktüberwachungsbehörden einen Ermessensspielraum dahingehend haben, ob sie überhaupt handeln oder nicht. Die in § 29 Abs. 3 Satz 1 und § 30 Abs. 4 Satz 1 enthaltenen „Kann-Regeln“ sind durch verpflichtende Bestimmungen zu ersetzen.

Vorschlag:

§ 29 Abs. 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ergreift der Dienstleistungserbringer innerhalb der nach Absatz 2 gesetzten Frist keine geeigneten Korrekturmaßnahmen, so trifft die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen, um die Nichterfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung abzustellen.“

§ 30 Abs. 4 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ergreift der Dienstleistungserbringer innerhalb der nach Absatz 3 gesetzten Frist keine geeigneten Korrekturmaßnahmen, so trifft die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen, um die Nichterfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung abzustellen.“

2.3 Partizipation und Transparenz

Die in § 20 Abs. 2 geregelten Marktüberwachungsstrategien sollten unter Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen erstellt werden.

Verbraucher müssen leicht erkennen können, ob und inwieweit Produkte und Dienstleistungen barrierefrei gestaltet sind. Im Gesetzentwurf ist jedoch nicht

geregelt, dass die Marktüberwachungsbehörden für Produkte ihre getroffenen Maßnahmen wie Produktrückrufe etc. in barrierefreier Form bekannt machen müssen.

Dafür muss auch eine barrierefrei zugängliche Datenbank entstehen, die barrierebehaftete Produkte und Dienstleistungen ausweist.

Hilfreich wäre es zudem, wenn zur Kontaktaufnahme mit Marktüberwachungsbehörden die im Rahmen der Umsetzung der RL 2016/2102 eingeführten barrierefreien Kontakt- und Feedback-Mechanismen analog etabliert werden. So können Probleme mit Produkten und Dienstleistungen den Anbietern unkompliziert gemeldet werden.

3. Starke Instrumente zur Rechtsdurchsetzung

Positiv bewertet der DBSV § 32, der es Menschen mit Behinderungen erlaubt, von der Marktüberwachungsbehörde ein Einschreiten zu verlangen. Ebenfalls sehr zu begrüßen ist ferner die Möglichkeit der Schlichtung vor der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG in § 34, die im Bereich öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten mittlerweile große Relevanz hat.

Das Verwaltungsverfahren für die Verbraucher und Verbände sollte aber kostenfrei gestaltet werden. Zudem sollte Gerichtskostenfreiheit ermöglicht werden.

Außerdem erachtet es der DBSV für erforderlich, die Marktüberwachungsbehörden zu verpflichten, über eingereichte Anträge binnen einer gesetzlich normierten Frist zu entscheiden.

Verbänden ist es nach dem bislang vorliegenden Entwurf nicht möglich, Klagen etwa auf die Beseitigung rechtswidriger Barrieren bei Produkten und Dienstleistungen unmittelbar gegen den jeweiligen Wirtschaftsakteur zu richten. Aus Sicht des DBSV sollten die Vorschriften des BFSG in § 2 Abs. 2 UKlaG als verbraucherschützende Normen explizit aufgenommen werden, damit derartige Klagen durch anerkannte Verbraucherverbände möglich sind. Für die Aufnahme spricht, dass sich das BFSG explizit auf Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher bezieht.

4. Übergangsfristen abkürzen!

Die vorgesehenen Übergangsfristen sind zu lang und müssen aufgehoben werden. Die Wirtschaftsakteure haben jetzt vier Jahre lang Zeit, sich auf das Inkrafttreten des BFSG vorzubereiten und Barrierefreiheit umzusetzen. Angesichts des demografischen Wandels und der beschleunigten Digitalisierung ist schon diese Frist zu lang. Eine noch längere Übergangsfrist ist nicht nachzuvollziehen, zumal für digitale Anwendungen technische Standards zur Herstellung von Barrierefreiheit bereits bestehen.

Das Personenbeförderungsgesetz hat überdies mehr als deutlich gezeigt, dass lange Übergangsfristen nicht die erhoffte Wirkung bringen, denn die handelnden Akteure kümmern sich erst um Barrierefreiheit, wenn die Pflicht dazu unmittelbar ansteht.

Vorschlag:

§ 38 wird aufgehoben.

Es muss im Übrigen darum gehen, die rechtlichen Grundlagen zügig zu regeln, damit sich Wirtschaftsakteure darauf einstellen können, was sie umzusetzen haben, sodass bald barrierefreie Produkte und Dienstleistungen auf den Markt kommen. Politisch motiviertes Gerangel darf es nicht geben, weil es zu Lasten behinderter Menschen und auch der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland geht. § 3 Abs. 2 enthält eine Verordnungsermächtigung, um die Barrierefreiheitsanforderungen zu konkretisieren. Dieses Vorgehen ist zu begrüßen, um das BFSG nicht zu überfrachten. Nachdem sich aber im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens keines der genannten Ressorts für die Umsetzung des EAA zuständig sah und auch keinerlei verantwortliche Rolle bei der Marktüberwachung übernehmen will, ist es erstaunlich, dass diese Ressorts bei den Detailregelungen mitbestimmen wollen. Der DBSV befürchtet, dass sich der Prozess durch eine Abstimmung von insgesamt fünf Fachministerien stark verzögert und dadurch eine ordentliche und zeitlich angemessene Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen nicht mehr gewährleistet werden kann. Das Gesundheitsministerium hat im Übrigen nichts mit der Regelungsmaterie zu tun und ist aus der Liste zu streichen.

5. Weitere Maßnahmen

Der jetzt vorliegende Entwurf setzt die Teilhaberechte unzureichend um. Es gibt gesetzgeberischen und weiteren Handlungsbedarf.

5.1 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Für die Produkte und Dienstleistungen, für die der EAA keine ausdrücklichen Regelungen vorsieht, müssen zeitnahe gesetzliche Vorgaben initiiert werden. Auch Haushaltsgeräte, Gesundheitsleistungen, online erbrachte Dienstleistungen etc. müssen barrierefrei werden.

Die bauliche Umwelt ist überdies einzubeziehen. Der EAA gibt den Mitgliedstaaten insoweit einen Spielraum, die UN-BRK ist dagegen eindeutig: Die Barrierefreiheit muss durchgängig sein (Art. 9 UN-BRK). Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der baulichen Umgebung kann aus der ungeschriebenen Kompetenz kraft Sachzusammenhangs abgeleitet werden. Eine Bundeskompetenz kraft

Sachzusammenhangs ist dort anzunehmen, wo eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie „verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird“. Hilfsweise müssen die Bundesländer dazu seitens des Bundes gedrängt werden, die bebaute Umwelt einzubeziehen. Es gilt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Bundestreue zu Zusammenarbeit, Abstimmung und Rücksichtnahme von Bund und Ländern.

5.2 Flankierende Maßnahmen

Es sind flankierende Maßnahmen für mehr Barrierefreiheit vorzusehen. Das bedeutet konkret:

- Es sind die notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen, damit eine systematische und effektive Marktbeobachtung durch Verbraucherschutzorganisationen mit der Expertise für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen aufgebaut und dauerhaft gewährleistet werden kann. Ein entsprechendes Programm zur Marktbeobachtung ist aufzulegen.
- Menschen mit Behinderungen müssen effektive Möglichkeiten erhalten, auf die Erarbeitung und Festlegung der noch zu entwickelnden und anzuwendenden technischen Spezifikationen Einfluss zu nehmen.
- Barrierefreiheit und deren Umsetzung ist in die Ausbildungs- und Studienpläne, Prüfungsordnungen, Weiterbildungsprogramme und Schulungsmodule aller Berufssparten als Lehrinhalt verpflichtend aufzunehmen.
- Alle Förderprogramme müssen verpflichtende Vorgaben zur Barrierefreiheit enthalten. Ein spezielles Förderprogramm sollte gezielt barrierefreie Innovationen adressieren.
- Die Bewusstseinsbildung in den Unternehmen für das Thema Barrierefreiheit ist durch gezielte Kampagnen zu schärfen.

Sollten die gesetzgeberischen und flankierenden Maßnahmen jetzt nicht unmittelbar erreichbar sein, schlagen wir dafür einen ergänzenden Entschließungsantrag vor.

Berlin, 30.04.2021

Schriftliche Stellungnahme

Bundesagentur für Arbeit

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes (BT-Drucksache 19/28653)

Zusammenfassung

- Die Bundesagentur für Arbeit ist als Bundesbehörde nicht unmittelbar vom Barrierefreiheitsgesetz betroffen. Sie ist bereits heute verpflichtet, barrierefreie Produkte und Dienstleistungen zu erstellen (BITV 2.0, Behindertengleichstellungsgesetz). Aus diesem Grund bezieht sich die Stellungnahme auf die Perspektive der Bundesagentur für Arbeit als Dienstleisterin am Arbeitsmarkt.
- Um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben wirkungsvoll zu stärken, sollten Standards der Barrierefreiheit möglichst umfassend umgesetzt werden, im privaten ebenso wie im öffentlichen Raum, im baulichen ebenso wie digitalen Bereich.
- Es wird insbesondere empfohlen, den Anwendungsbereich auf geschäftlich genutzte Produkte und Dienste zu erweitern (B2B – Geschäftsbeziehung zwischen Unternehmen).
- Um die Komplexität für alle Beteiligten nicht unnötig zu erhöhen, sollten einheitliche Standards für alle Regelungsbereiche getroffen werden (BITV 2.0).
- Im Jahr 2020 hat die Bundesagentur für Arbeit einen [Aktionsplan Inklusion](#) mit einem [Maßnahmenkatalog](#) veröffentlicht. Barrierefreiheit ist eines von vier Handlungsfeldern, mit denen die BA Inklusion als Arbeitgeberin und als Dienstleisterin voranbringen will.

Stellungnahme

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt den Entwurf für ein Barrierefreiheitsstärkungsgesetz.

Um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben wirkungsvoll zu stärken, sollten Standards der Barrierefreiheit möglichst umfassend umgesetzt werden, im privaten ebenso wie im öffentlichen Raum, im baulichen ebenso wie im digitalen Bereich.

Zur Berufstätigkeit gehört neben einer Ausstattung des Arbeitsplatzes am Arbeitsort (und bei Bedarf im Homeoffice), der Weg zur Arbeitsstelle, die Teilnahme an Bildungs- und Weiterbildungsangeboten und vieles mehr.

Barrierefreiheit stellt ein wichtiges Qualitätskriterium für Produkte und Dienstleistungen dar. Darauf sollte im Arbeitsleben nicht verzichtet werden.

Artikel 1 Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG

Abschnitt 1 § 1 Zweck und Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich ist nach § 1 BFSG in Verbindung mit § 2 BFSG im Wesentlichen auf Verbrauchergeräte beschränkt.

Bewertung

Kommt das BFSG in der Geschäftsbeziehung zwischen Unternehmen nicht zur Anwendung, werden Menschen mit Behinderungen faktisch in vielen Bereichen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Die Beschränkung der Barrierefreiheit auf Verbrauchergeräte macht bei Unternehmen Nachrüstungen zur Herstellung der Barrierefreiheit erforderlich. Erfahrungswerte zeigen, dass Nachrüstungen kostenmäßig stärker zu Buche schlagen als die Berücksichtigung der Standards im Herstellungsprozess.

Wenn hingegen an alle digitalen Produkte und Dienstleistungen, insbesondere Hardwaresysteme für Universalrechner und die dafür bestimmten Betriebssysteme (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BFSG), die gleichen Barrierefreiheitsanforderungen gestellt werden, so sorgt dies für Rechtsklarheit für beide Vertragsparteien und für Synergien auf der Seite des Herstellers. Außerdem sind dann Arbeitsplätze häufiger von vornehmlich barriereärmer, mit der Folge, dass in vielen Fällen bei der Arbeitsplatzausstattung seltener angemessene Vorkehrungen zu treffen sind.

Empfehlung

Die Bundesagentur für Arbeit empfiehlt, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf alle geschäftlich genutzten Dienste und Produkte auszuweiten.

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zur BT-Drucksache 19/24633 - Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen – Barrierefreiheit umfassend umsetzen (Bündnis 90 / Die Grünen)

Vorbemerkung

Die Bundesagentur für Arbeit nimmt zu ausgewählten Regelungen des Antrags, die den Aufgabenbereich der Bundesagentur für Arbeit betreffen, Stellung:

1 I. Zielsetzung

Um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben wirkungsvoll zu stärken, sollten einheitliche Standards der Barrierefreiheit möglichst umfassend umgesetzt werden, im privaten ebenso wie im öffentlichen Raum, im baulichen ebenso wie digitalen Bereich. Insofern wird der erweiterte Anwendungsbereich auf die bauliche Barrierefreiheit begrüßt.

2 II. 11. – Bescheide, Vordrucke und Allgemeinverfügungen in Leichter Sprache

Die Bundesagentur für Arbeit begrüßt es ausdrücklich, das Recht auf Erläuterungen von Bescheiden, Vordrucken und Allgemeinverfügungen in Leichter Sprache verbindlicher auszustalten.

Schriftliche Stellungnahme

LIGA Selbstvertretung c/o NETZWERK ARTIKEL 3 e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

c/o NETZWERK ARTIKEL 3 e.V. * Leipziger Str. 61 * 10117 Berlin

Stellungnahme der LIGA Selbstvertretung zu folgenden Dokumenten

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU)
2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistun-
gen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes
19/28653

b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen – Barrierefreiheit
umfassend umsetzen
19/24633

Zu a) Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG¹

Vorbemerkung

Als Zusammenschluss von bundesweit arbeitenden Selbstvertretungsorga-
nisationen behinderter Menschen in Deutschland begrüßt die LIGA Selbst-
vertretung zwar, dass einige wenige Anregungen aus den Stellungnahmen

¹ Wir konzentrieren und beschränken uns in dieser Stellungnahme auf das Umsetzungsgesetz der EU-Richtlinie 2019/882 und äußern uns nicht zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

der Verbände in den Regierungsentwurf übernommen worden sind. Sie kritisiert jedoch gleichzeitig aufs Schärfste die weitere Verlängerung der ohnehin schon überlangen Übergangsfristen auf nunmehr 15 Jahre ab 2025, also bis 2040.

Generelle Einschätzung

Insgesamt kann sich die LIGA Selbstvertretung des Eindrucks nicht erwehren, dass auch zwölf Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) mit dieser minimalistischen Umsetzung von EU-Vorgaben wiederum eine Chance vertan wird, die Vorgaben der UN-BRK umzusetzen und Deutschland zu einem modernen zukunftsfähigen Staat weiterzuentwickeln. Bereits bei der Erarbeitung der EU-Richtlinie nahm Deutschland eine wesentliche Rolle bei den bremsenden Ländern ein. Liest man die Dokumente aus dieser Phase, so fallen bei den deutschen Positionierungen vor allem zwei Begriffe auf: Zumutung und Überforderung. Da ist man schon fast versucht zu fragen: Was ist eigentlich schlimmer – Corona oder Barrierefreiheit? Hier offenbart sich ein unauflösbarer Widerspruch: Einerseits wird zwar in Sonntagsreden von den Abgeordneten der Regierungsfraktionen der gesamtgesellschaftliche Nutzen von Barrierefreiheit betont. Wissenschaftlich belegt ist zudem, dass Barrierefreiheit nicht wesentlich mehr kostet, wenn von vorneherein barrierefrei gestaltet wird. Andererseits wehrt man sich von Regierungsseite aber mit allen verfügbaren Kräften dagegen, Barrierefreiheit verbindlich vorzuschreiben, verweist auf den Koalitionsvertrag – wer hat denn eigentlich verhandelt? – und will es erst einmal mit Überzeugungsarbeit und Anreizen versuchen.

Wie lange noch? Vor 30 Jahren, 1991, forderte die deutsche Behindertenrechtsbewegung im Düsseldorfer Appell eine Antidiskriminierungsgesetzgebung nach US-amerikanischem Vorbild. Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) erarbeitete einen entsprechenden Gesetzentwurf. In der Zwischenzeit hat sich die Bewegung eine Grundgesetzergänzung, Gleichstellungsgesetze auf Bundes- und Länderebene sowie eine UN-BRK erkämpft. Zur Barrierefreiheit verpflichtet sind mit den Gleichstellungsgesetzen bislang aber nur öffentliche Stellen und auch diese nur unzureichend – immerhin wird eine nicht barrierefreie Luca-App angeschafft.

Bezüglich der Privatwirtschaft wird seit mindestens diesen 30 Jahren auf Appelle und Überzeugungsarbeit gesetzt, obwohl die Bundesregierung sich

mit der UN-BRK vor zwölf Jahren dazu verpflichtet hat, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, damit Barrierefreiheit auch von privaten Anbietern von Waren und Dienstleistungen realisiert wird. Gegen diese gesetzlich normierte Verpflichtung verstößt der vorliegende Gesetzentwurf. 1991 - 2021: 30 verlorene Jahre für die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen, denn was nutzen barrierefreie Behörden und eine gut formulierte UN-BRK im Alltag?

Was alle Bürger*innen seit über einem Jahr der Corona-Pandemie im Lockdown erleben, war für behinderte Menschen schon vorher Alltag: Ausschluss, mangelnde Teilhabe, Vereinsamung. Der dritte Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen vom März 2021 zeigt wie seine Vorgänger, dass die Teilhabe behinderter Menschen durch verschiedene Barrieren massiv eingeschränkt wird. Wie viele Jahrzehnte sollen Menschen mit Behinderungen weiter im Barriere-Lockdown verharren müssen, weil auf Maßnahmen gesetzt wird, die sich längst als untauglich erwiesen haben?

Dabei hat die Bundesregierung gerade mit der milliardenschweren finanziellen Unterstützung der Wirtschaft in der Corona-Krise ein Mittel in der Hand, mehr Barrierefreiheit zu erreichen: Die Auszahlung des Geldes kann an die Bedingung geknüpft werden, dass es nur für barrierefreie Investitionen eingesetzt werden darf.

Wenn auf solch eine Bestimmung und auch alle anderen Gestaltungsmöglichkeiten verzichtet wird, handelt es sich um eine mutlose Politik des Klammerns an den Status quo mit dem unbezwingbaren Unwillen, etwas zu ändern. Ist denjenigen, die für diesen Stillstand verantwortlich sind, denn nicht klar, welche Konsequenzen damit verbunden sind? Wieso muss sich Deutschland trotz seines Anspruchs, in Europa eine führende Rolle zu übernehmen, von anderen Ländern überholen und vorleben lassen, wie moderne Politik funktioniert? Soll es tatsächlich auch in diesem Bereich so weit kommen, dass erst das Bundesverfassungsgericht die Freiheitsrechte und das Diskriminierungsverbot behinderter Menschen anerkennt und die Bundesregierung wegen gesetzgeberischen Unterlassens verurteilt?

Wenn das nicht geschehen soll, sind mindestens folgende Verbesserungen an dem Gesetz vorzunehmen:

Mindestbedingungen für ein Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, das seinen Namen verdient (Conditiones sine quibus non)

- Einbeziehung von Menschen mit funktionellen Einschränkungen (Schwangere, Ältere, Verletzte etc.)
- Einbeziehung der baulichen Umwelt
- Einbeziehung des öffentlichen Personennahverkehrs
- Einbeziehung beruflich genutzter Produkte und Dienstleistungen
- Umfassende Barrierefreiheit beim Online-Handel
- Einbeziehung von Kleinstunternehmen sowie von Gesundheitsdiensten
- Umsetzung des FbJJ-Vorschlags, um die Pflicht zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen zu verankern: Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen hat im Zusammenhang mit dem Teilhabestärkungsgesetz eine Ergänzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) vorgeschlagen. Dieser kann problemlos jetzt mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz realisiert werden. Er beinhaltet ein Benachteiligungsverbot für Anbieter von Gütern und Dienstleistungen mit der Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen sowie einer Überforderungsklausel.
- Drastische Verkürzung der Übergangsfristen: Nach dem jetzigen Gesetzentwurf sind die Unternehmen erst ab 2040, also zwei Jahre nach dem Kohleausstieg, zu zum Beispiel barrierefreien Geldautomaten verpflichtet. Dass der Kohleausstieg, der mit einem fundamentalen Strukturwandel der betroffenen Regionen verbunden ist, sich nicht von heute auf morgen realisieren lässt, kann man nachvollziehen. Warum es aber nicht möglich sein soll, bei Geldautomaten eine wesentlich kürzere Übergangsfrist festzulegen, bleibt ein Geheimnis.

- Bestimmung einer zentralen Marktüberwachung, die durch auf bestimmte Bereiche spezialisierte Marktüberwachungsbehörden der Länder ergänzt wird
- Unterstützung der Marktüberwachungsbehörden auf Bundes- und Länderebene durch Expert*innengremien unter Einbeziehung von Selbstvertretungsorganisationen (Barrierefreiheitsausschüsse)
- Ausnahmeregelung konkret vorgeben (Ausnahmetatbestände im Gesetz präzise formulieren) und nicht der Selbsteinschätzung der Unternehmen überlassen – man stelle sich solch eine Regelung in der Straßenverkehrsordnung vor (!) – sondern nach Überprüfung durch den zuständigen Barrierefreiheitsausschuss

Ausblick

Barrierefreiheit ist ein Qualitätskriterium mit großem Innovationspotential. Der vorliegende Gesetzentwurf vermittelt im Gegensatz dazu den Eindruck, es handele sich um eine Zumutung, der nur große Unternehmen gewachsen sein können, aber auch diese erst in ferner Zukunft und mit vielen Ausnahmen und Schlupflöchern.

Es ist allerhöchste Zeit, das Verharren im ewig Gestrigen zu überwinden, und die Bundesrepublik Deutschland zu einem zukunftsfähigen modernen Staat weiterzuentwickeln, in dem die Menschenrechte auch behinderter Menschen realisiert werden!

Zu b) Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen – Barrierefreiheit umfassend umsetzen

Zusammenfassende Bewertung

Die LIGA Selbstvertretung begrüßt den vorgelegten Antrag und schließt sich den Feststellungen unter I. an.

Auch die Aufforderungen an die Bundesregierung unter II. und den Deutschen Bundestag unter III. unterstützt die LIGA Selbstvertretung und schlägt folgende Ergänzungen beziehungsweise Änderungen vor:

II. Punkt 1. wird um einen Buchstaben e) erweitert: „Förderprogramme vorgesehen, die es kleinen und mittleren Unternehmen ermöglichen, ihre Waren und Dienstleistungen diskriminierungsfrei anzubieten“;

II: Punkt 7. sollte anders formuliert werden: „wirksame Instrumente zu schaffen, um bei Neuzulassungen von Arztpraxen und anderer therapeutischer Einrichtungen sowie bei bestehenden Praxen und Einrichtungen Barrierefreiheit herzustellen“ (Begründung: Bislang gibt es nicht einmal bei Neuzulassungen von Arztpraxen die Pflicht zur Barrierefreiheit. Außerdem müssen auch andere therapeutische Einrichtungen zur Barrierefreiheit verpflichtet werden);

II. Punkt 12. wird von der LIGA Selbstvertretung ausdrücklich begrüßt. Folgende Umformulierung des zweiten Satzes wird vorgeschlagen: „Insbesondere wird gemeinsam mit den Ländern ein bedarfsgerechtes Angebot an unabhängigen barrierefreien Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten sowie unabhängiger Überwachungsbehörden sichergestellt.“ (Begründung: Beratungs- und Beschwerdestellen sowie Überwachungsbehörden können nur wirksam werden, wenn sie unabhängig von den jeweiligen Einrichtungen arbeiten können. Unabhängige Überwachungs- und Beschwerdestellen werden sowohl in der UN-BRK, Art. 16 als auch in den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses nach der ersten Staatenprüfung 2015 gefordert).

Die LIGA Selbstvertretung wagt es kaum zu hoffen, würde es aber außerordentlich begrüßen, wenn der Antrag beschlossen würde. Da leider nicht damit zu rechnen ist, sollten die wesentlichen Eckpfeiler in den Koalitionsvertrag der kommenden Bundesregierung einfließen.

Zusammenfassung

Zum BFSG:

- Es verstößt in seiner jetzigen Ausgestaltung gegen die UN-BRK;
- Es fehlt eine umfassende Verpflichtung zur Barrierefreiheit;
- Erwiesenermaßen untaugliche Mittel sollen es weiter richten;
- Behinderten Menschen wird weiterhin auf unabsehbare Zeit ein Barriere-Lockdown zugemutet;
- Staatliche Mittel, von denen derzeit reichlich fließen, sollten an die Bedingung der Barrierefreiheit geknüpft werden;
- Elf Mindestbedingungen für ein gutes BFSG werden formuliert;
- Mit seiner jetzigen Formulierung zeugt das BFSG von einer mutlosen rückwärtsgewandten Politik.

Zum Barrierefreiheitsantrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Der Antrag wird mit kleinen Änderungsvorschlägen unterstützt.

Berlin, 11. Mai 2021



Dr. Sigrid Arnade
Sprecherin der LIGA Selbstvertretung

Schriftliche Stellungnahme

BAG Selbsthilfe e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage



Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V.
BAG SELBTHILFE
Kirchfeldstr. 149
40215 Düsseldorf
Tel. 0211/31006-0
Fax. 0211/31006-48

Stellungnahme der

**Bundesarbeitsgemeinschaft SELBTHILFE
von Menschen mit Behinderung,
chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V.
(BAG SELBTHILFE)**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der
Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parla-
ments und des Rates über die Barrierefreiheitsanfor-
derungen für Produkte und Dienstleistungen und zur
Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes**

(Barrierefreiheitsstärkungsgesetz-BFSG)

und

**und zum Antrag der Fraktion B90/GR (19/24633)
„Selbsthilfe und Teilhabe ermöglichen - Barrierefrei-
heit umfassend umsetzen“**

Als Dachverband von 120 Bundesorganisationen der Selbsthilfe chronisch kranker und behinderter Menschen und von 13 Landesarbeitsgemeinschaften begrüßt die BAG SELBSTHILFE den Entwurf eines Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes, welches den europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit (Richtlinie (EU) 2019/882-EAA) in nationales Recht überführt. Die Umsetzung ist europarechtlich verpflichtend. Eine inklusive Gesellschaft setzt voraus, dass es keine Barrieren gibt, die den Menschen mit Behinderungen die Teilhabe verwehren. Hier stehen wir in Deutschland noch vor einer großen Aufgabe. Die Umsetzung des EAA kann dabei nur ein erster Baustein auf dem langen Weg zur Erreichung von Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen sein. Die BAG SELBSTHILFE begrüßt die grundsätzlichen Bestrebungen des Gesetzgebers die Barrierefreiheit von Dienstleistungen und Produkten in Deutschland voranzutreiben.

Der Gesetzesentwurf schöpft jedoch leider nicht alle Spielräume aus, die die Richtlinie den nationalen Gesetzgebern zur Weiterentwicklung der Barrierefreiheit gegeben hat.

Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt daher in einigen Bereichen weit hinter den Erwartungen von Menschen mit Behinderungen an das Umsetzungsgesetz zurück.

Insbesondere zu folgenden drei Punkten sind aus Sicht der BAG SELBSTHILFE Änderungen an dem bislang vorliegenden Gesetzentwurf dringend erforderlich:

- Es muss eine zentral organisierte Marktüberwachung geben. Die Marktüberwachung sollten die Behörden wahrnehmen, die ohnehin mit den jeweiligen Sachverhalten befasst sind.
- Die Marktüberwachungsbehörden dürfen keinen Ermessensspielraum haben, wenn Dienstleistungen nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen. Die „Kann-Regelungen in §§ 29 Abs. 3 S 1 und 30 Abs. 4 S. 1 müssen durch verpflichtende Bestimmungen ersetzt werden.
- Die vorgesehenen Übergangsfristen müssen - auch vor dem Hintergrund der Pandemie, welche die Digitalisierung stark beschleunigt hat - abgekürzt werden.

Im Einzelnen ist zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Folgendes auszuführen:

Abschnitt 1

Zweck, Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen

Der Anwendungsbereich des Gesetzes soll Produkte und Dienstleistungen aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie erfassen. Im Produktbereich werden Hardwaresysteme, Selbstbedienungsterminals, aber auch Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang, wie Handys und Tablets aufgegriffen. Im Dienstleistungsbereich sind dies vor allem Telekommunikationsdienste, Bankdienstleistungen sowie Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr.

§ 1 Abs. 2 Nr. 4

Aus Sicht der BAG SELBSTHILFE wäre eine Ergänzung im Gesetzestext wünschenswert, dass bei den „Verbrauchergeräten mit interaktivem Leistungszugang, die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden“ explizit Patientenbildschirme aufgeführt werden. Eine solche Klarstellung wäre für die Anwendungspraxis des Gesetzes nämlich sehr hilfreich.

§ 1 Abs. 3 Nr. 1

Im Gesetzestext zu § 1 Abs. 3 Nr. 1 wäre aus Sicht der BAG SELBSTHILFE für die Praxis auch die folgende Ergänzung dienlich: „Zu den Telekommunikationsdiensten gehören insbesondere Sprachtelefonie, Internettelefonie, E-Mail-Übertragungsdienste, als auch SMS-Dienste und Messenger-Dienste“.

Auch dieser Ergänzungswunsch erweitert den Anwendungsbereich nicht, sondern wäre eine hilfreiche Erläuterung für die Praxis.

§ 1 Abs. 3 Nr. 2

Die in § 1 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) bis e) aufgezählten Elemente von Personenbeförderungsdiensten sollten auch vollumfänglich für die Stadt- und Vorortverkehrsdienste und Regionaldienste gelten.

Regelung der baulichen Umwelt / der Zugangswege

Der Zweck des Gesetzes für die barrierefreie Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen zu sorgen und dadurch für Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Teilhabe in der Gesellschaft zu stärken ist grundsätzlich begrüßenswert.

Der Entwurf enthält leider keine Anforderungen an die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt und die Zugangswege. Mit Blick auf Artikel 9 der UN-BRK und Artikel 3 des Grundgesetzes sollte das vorliegende Gesetz aber sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen endlich die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen ohne Barrieren ermöglicht wird.

Der an sich barrierefreie Geldautomat ist nur dann tatsächlich barrierefrei, wenn Hindernisse zu seiner Erreichbarkeit real beseitigt werden.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zu Zielsetzung und Notwendigkeit der gesetzlichen Regelungen darauf abgestellt, dass besser zugängliche Produkte und Dienstleistungen eine inklusivere Gesellschaft ermöglichen und Menschen mit Behinderungen ein unabhängiges Leben erleichtern.

Die Menschen mit Behinderungen erwarten daher, dass diese Zielsetzung dann aber auch konsequent aufgegriffen wird, indem zumindest im vorliegenden Gesetz die Vorgabe aufgenommen wird, dass die Bundesländer verbindliche Anforderungen an die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt festzulegen haben. Ansonsten läuft das Barrierefreiheitsgesetz in vielen Bereichen ins Leere.

Abschnitt 2 **Anforderungen an die Barrierefreiheit**

§ 3 Abs. 1

Der Gesetzesentwurf beinhaltet in § 3 Abs. 1 eine allgemeine Definition für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen. Es ist aus Sicht der BAG SELBST-HILFE begrüßenswert, dass die im Entwurf vorgesehene Definition auf Nachdruck der Verbände von Menschen mit Behinderungen nun der Definition des § 4 Behinderten-gleichstellungsgesetzes entspricht. Sie stellt für Produkte und Dienstleistungen darauf ab, dass sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.

§ 3 Abs. 2

Es ist nachvollziehbar, dass die konkrete Ausgestaltung der Barrierefreiheitsanforderungen in der noch zu erlassenden Rechtsverordnung geregelt werden wird, da diese ansonsten das Gesetz überfrachtet hätten. Bei der Umsetzung des für Bund und Länder verpflichtenden Anhang I der Richtlinie wird allerdings zu beachten sein, dass detaillierte auch technische Bestimmungen (z.B. DIN-Normen) konkret benannt werden. Die BAG SELBTHILFE fordert, dass in dem Verfahren um die Rechtsverordnung Verbände von Menschen mit Behinderungen intensiv und von Anfang an eingebunden werden. Ferner muss die Rechtsverordnung schnell und rechtssicher auf den Weg gebracht werden.

§ 3 Abs. 3

Die Verpflichtungen zur Barrierefreiheit gemäß diesem Gesetz gelten nicht für Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen innerhalb des Geltungsbereiches erbringen. Die Erarbeitung von Leitlinien sind vorgesehen, um Kleinstunternehmen die Anwendung des Gesetzes zu erleichtern.

Aus Sicht der BAG SELBSTHILFE sind hier aber weitergehende Förderprogramme erforderlich, damit Unternehmen überhaupt in die Lage versetzt werden, den Anforderungen an die Barrierefreiheit gerecht zu werden.

Abschnitt 3 Pflichten der Wirtschaftsakteure

Es ist als erster Schritt begrüßenswert, dass mit dem BFSG Wirtschaftsakteure gewährleisten müssen, die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen sicherzustellen, soweit diese vom BFSG umfasst sind.

§ 15

Im Hinblick darauf, dass nun erstmals auch Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen von privaten Anbietern im Software- und IT Bereich geregelt werden, begrüßt es die BAG SELBSTHILFE sehr, dass der Gesetzesentwurf die Beratung der Kleinstunternehmen durch die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit vorsieht und damit auch deren Aufgabenbereich in den privaten Bereich erweitert. Mit der Beratung von Kleinstunternehmen auch im Bereich von Dienstleistungen, die nach § 3 Absatz 3 von der Pflicht zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen ausgenommen sind, besteht zumindest die Möglichkeit, auch in diesem Bereich die Anwendung der Barrierefreiheit voranzutreiben.

Aus Sicht der BAG SELBSTHILFE sollte bei der Bundesfachstelle ein Gremium installiert werden, dass in einen Austausch über Barrierefreiheit gehen kann. In diesem könnten neben Vertretern der Bundesfachstelle sowohl Vertreter der Wirtschaft, als auch Vertreter von Verbänden für Menschen mit Behinderungen teilnehmen, um in den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zu treten.

Nicht nachvollziehbar ist es, dass die Überwachungsstelle des Bundes für Informatik und Technik im aktuellen Entwurf nicht mehr zur Unterstützung der Bundesfachstelle vorgesehen ist.

Darüber hinaus wäre es aus Sicht der BAG SELBSTHILFE wünschenswert, wenn nicht nur für Kleinstunternehmen, sondern für alle Unternehmen ein flächendeckendes Beratungsangebot zur Gewährleistung der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen existieren würde.

Auch sollte die Beratung nicht nur darauf ausgerichtet sein, bei fehlender Barrierefreiheit Nachbesserungen zu ermöglichen. Aus Sicht der BAG SELBSTHILFE ist es im Sinne eines präventiven Verbraucherschutzes unerlässlich, dass Unternehmen bereits bei der Produktentwicklung, eine beratende Anlaufstelle zur Verfügung haben, damit sie Produkte und Dienstleistungen schon im Entwicklungsstadium barrierefrei konzipieren lassen können.

Abschnitt 6 und Abschnitt 7 Marktüberwachung für Produkte und Dienstleistungen

In den Abschnitten 6 und 7 sind Regelungen zur Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen vorgesehen. Diese soll bei den einzelnen Bundesländern liegen.

Hinsichtlich eines wirkungsvollen Umsetzungsgesetzes ist es jedoch von größter Bedeutung, dass die vorgesehenen Pflichten der Wirtschaftsakteure im Rahmen einer zentralen Organisation effektiv überprüft und überwacht werden. Dabei sollte auf bereits bestehende Strukturen auf Bundesebene zurückgegriffen werden:

Für den Bereich der Produktsicherheit überprüft die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Tätigkeit bereits elektronische Produkte, unter die auch die vom Gesetz erfasssten Produkte zählen. Für den Bereich der Dienstleistungen bietet sich eine Überwachung durch die Bundesnetzagentur schon deshalb an, da es sich fast ausschließlich um digitale Dienstleistungen handelt und die Bundesnetzagentur mit der Prüfung von Netzstrukturen vertraut ist.

Im Bereich der Bankdienstleistungen sollte die Marktüberwachung durch die Bundesanstalt für Finanzaufsicht erfolgen, da diese nach § 4 Abs. 1a Satz 1 FinDAG ohnehin bereits Überwachungstätigkeiten im Bereich des Verbraucherschutzes wahrnimmt.

Ferner liegt es aus unserer Sicht auf der Hand, dass das Eisenbahn-Bundesamt die Marktüberwachung der Anforderungen aus dem Barrierefreiheitsgesetz bei den Personenbeförderungsdiensten im Bereich Eisenbahn übernimmt. Da das Eisenbahn-Bundesamt ohnehin im Rahmen der Durchsetzung der Fahrgastrechte-Verordnung dafür zuständig sein wird, zu überprüfen, ob die Eisenbahnunternehmen Fahrgastinformationen vor und während der Fahrt entsprechend den Anforderungen des EAA zur Verfügung stellen, könnten hier Synergieeffekte genutzt werden.

Erfahrungsgemäß werden die Länder mit ihren personellen Ressourcen nicht in der Lage sein eine einheitliche und abgestimmte Marktüberwachung zu leisten.

Sollte die Marktüberwachung ganz oder teilweise in die Zuständigkeit der Bundesländer übertragen werden, muss sichergestellt sein, dass ein verbindlicher Kooperati-

onsrahmen und Informationsaustausch sowie die Bereitstellung des notwendigen Expertenwissens stattfindet. Unverständlich ist, dass der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (im Folgenden BAuA) nicht zumindest die Befugnis eingeräumt wurde, dies verpflichtend zu organisieren.

Stellen die Marktüberwachungsbehörden fest, dass eine Dienstleistung nicht die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllt bzw., dass formale Nichtkonformität einer Dienstleistung vorliegt, so muss dies für den Wirtschaftsakteur Konsequenzen haben. Andernfalls werden unzulängliche Dienstleistungen angeboten, wenn Wirtschaftsakteure keine Sanktionen zu befürchten haben. Menschen mit Behinderungen sind aber auf zugängliche Dienstleistungen angewiesen, um sie nutzen zu können.

Es ist nicht nachzuvollziehen, dass die Marktüberwachungsbehörde hier nur die erforderlichen Maßnahmen treffen „kann“. Im Interesse von Menschen mit Behinderungen sind die in § 29 Abs. 3 S. 1 und § 30 Abs. 4 S. 1 enthaltenen „Kann-Regelungen“ durch verpflichtende Bestimmungen zu ersetzen.

Gemäß § 20 Abs. 2 des Entwurfs übermitteln die Länder ihre Marktüberwachungsstrategien an die zentrale Verbindungsstelle. Die zentrale Verbindungsstelle ist Schnittstelle zum Unionsnetzwerk für Produktkonformität; deren Aufgaben werden von der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen wahrgenommen.

Die Erstellung der Marktüberwachungsstrategien sollte unter Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen erfolgen.

Ferner sollte gewährleistet werden, dass die zentrale Verbindungsstelle, die Zusammenfassung der Marktüberwachungsstrategien in barrierefreier Form der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt.

In § 24 Abs. 1 ist vorgesehen, dass die BAuA durch die Marktüberwachungsbehörden unterrichtet werden muss, wenn letztere der Auffassung sind, dass die beanstandeten Produkte auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Markt bereitgestellt werden. Durch die Weiterleitung der Informationen durch die BAuA an die EU-Kommission und an die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union soll eine effektive Weitergabe aus den Bundesländern gewährleistet sein, da die BAuA Informationen zu einem Produkt aus mehreren Bundesländern zusammenfassen kann. Aus unserer Sicht ist es erforderlich, dass die BAuA von den Marktüberwachungsbehörden auch Detailauskünfte zu deren Überwachungstätigkeiten anfordern kann.

Gemäß § 31 des Entwurfs haben die Marktüberwachungsbehörden die Öffentlichkeit in einer geeigneten Weise über ihre Existenz, ihre Zuständigkeiten, die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme, ihre Arbeit und ihre Entscheidungen barrierefrei zu informieren.

Wünschenswert wäre aus unserer Sicht eine Beschwerdestelle für Betroffene, die schon hinsichtlich der Transparenz bei der BAuA angesiedelt werden sollte, damit eine zentrale Anlaufstelle für Betroffene gegeben ist, vergleichbar wie die Beschwerdestelle der Knappschaft.

Auch für die BAuA würde dies weitere Erkenntnismöglichkeiten zur Umsetzung des Gesetzes eröffnen.

Abschnitt 8 **Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfe, Schlichtung**

Es müssen breitgefächerte Möglichkeiten zur Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben sichergestellt werden. Verbraucher können im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens von der Marktüberwachungsbehörde verlangen, Maßnahmen gegen Wirtschaftsakteure vorzunehmen, wenn deren Produkte und Dienstleistungen nicht den Anforderungen entsprechen. § 33 regelt die Rechte der Verbraucher in Bezug auf ein verwaltungsgerichtliches Verfahren, § 33 Abs. 2 regelt das Verbandsklagerecht.

Es ist an sich begrüßenswert, dass die Einschränkung der Vertretungsbefugnis des § 67 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 laut Begründung für die Verbände nicht mehr gelten soll, allerdings wird diesseits bezweifelt, ob § 33 Abs. 1 hinsichtlich der Vertretungsbefugnis die speziellere Norm ist. Rechtsunsicherheiten müssen hier vermieden werden. Ferner betrifft § 33 Abs. 1 nur das Verfahren in erster Instanz und ist für ein Rechtsmittel zum Oberverwaltungsgericht nicht einschlägig.

Vorgenannte Regelungen sind jedoch noch nicht ausreichend, um eine komplexe Rechtsumsetzung durchsetzen zu können. Zusätzlich sollte eine Regelung ergänzt werden, dass Verbände auch gegen die Wirtschaftsakteure klagen können, um Barrierefreiheit durchzusetzen. Zwar ist es begrüßenswert, dass § 34 Abs. 1 den Weg zur Schlichtungsstelle nach § 16 BGG eröffnet und auch die Hinzuziehung der Marktaufsichtsbehörde beantragt werden kann. Allerdings wäre ein spezifisches flächendeckend erreichbares Netz von Schlichtungsstellen wünschenswert, um Betroffenen eine ortsnahe und niedrigschwellige Klärung zu ermöglichen.

.

Abschnitt 10 **Berichterstattung, Bußgeldvorschriften und Übergangsbestimmungen**

Die BAG SELBSTHILFE begrüßt die im Entwurf vorgesehenen Bußgeldvorschriften.

§ 38

Die Bestimmungen des BFSG sind erst ab dem 28.06.2025 anzuwenden, also für Produkte die nach dem 28.06.2025 in den Verkehr gebracht werden und auch für Dienstleistungen, die nach diesem Datum erbracht werden. Schon dieser Zeitraum ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der beschleunigten Digitalisierung zu lang für Menschen mit Behinderungen, die auf eine barrierefreie Nutzung von Produkten und Dienstleistungen warten.

Zusätzlich ist jedoch vorgesehen, dass Dienstleistungserbringer ihre Dienstleistungen weiterhin bis zum 27.06.2030 unter Einsatz von Produkten erbringen können, die von Ihnen bereits vor dem 28.06.2025 rechtmäßig eingesetzt wurden. Für Selbstbedienungsterminals nach Abs. 2 gilt sogar ein erweiterter Übergangszeitraum von 15 Jahren. Es ist sozialpolitisch nicht zumutbar, dass Menschen mit Behinderungen praktisch erst ab dem Jahr 2040 barrierefreie Selbstbedienungsterminals nutzen können. Dazwischen liegt die Zeit einer ganzen Generation.

Die BAG SELBTHILFE lehnt diese langen Übergangsbestimmungen entschieden ab und fordert nachdrücklich, dass die Nutzung von barrierefreien Dienstleistungen möglichst schnell und rechtssicher möglich sein muss.

Fazit und Ausblick

Der vorliegende Entwurf des BFSG ist wegen der langen Übergangsfristen offenbar eher wie eine Zukunftsvision für Menschen mit Behinderungen zu begreifen. Diese Vision bezieht sich auch nur auf bestimmte Produkte und Dienstleistungen. Die Lebenswirklichkeit für Menschen mit Behinderungen ist aber vielgestaltiger: Es bestehen keine Verpflichtungen für Kino-, Hotel- und Gaststättenbetreiber, deren Dienstleistungen barrierefrei anzubieten. Auch Online-Shop-Betreiber können sich davor drücken, diese barrierefrei zu gestalten.

Barrierefreiheit muss jedoch ganzheitlich gedacht werden, um den Anforderungen des Art. 9 der UN-BRK zu genügen.

So sind Barrieren insbesondere beim Wohnraum, im Gesundheitsbereich, in der Mobilität sowie beim Zugang zu Medien abzubauen.

Dem Antrag „Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen“, Drucksache 19/24633, ist daher aus Sicht der BAG SELBTHILFE vollumfänglich zuzustimmen.

Hinsichtlich der Mittel für das KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ fordert die BAG SELBTHILFE über den Antrag auf S. 3 hinaus, dass die entsprechenden Mittel auf den Stand von 2020 (190 Mio EUR) heraufgesetzt werden sollten. Ferner ist ein

bundesweites Register für barrierefreien Wohnraum erforderlich, um ein ideales Matching zwischen vorhandenem Angebot und Wohnungssuchenden mit bestimmten Beeinträchtigungen zu ermöglichen.

Nur so besteht Aussicht, die bestehenden Bedarfe nach barrierefreiem Wohnraum abdecken zu können.

Düsseldorf/Berlin, den 12.05.2021

Schriftliche Stellungnahme

Monitoring-Stelle UN-BRK Deutsches Institut für Menschenrechte
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen
Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und
Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abge-
ordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung
der Richtlinie (EU) 2019/882 des
Europäischen Parlaments und des Rates
über die Barrierefreiheitsanforderungen
für Produkte und Dienstleistungen
19/28653**

Mai 2021

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Einleitung	3
3	Umsetzungsfristen verkürzen	3
4	Anwendungsbereich klarstellen bzw. erweitern	4
4.1	Geschäftlich genutzte Produkte und Dienste	4
4.2	Bauliche Umgebung	6
4.3	Personenbeförderungsdienste	6
4.4	Begriff des „elektronischen Geschäftsverkehrs“	7
4.5	Weitere Produkt- und Dienstleistungsgruppen in den Anwendungsbereich aufnehmen	8
4.5.1	Haushalt	8
4.5.2	Gesundheit	8
4.5.3	Bildung	8
5	Ausnahmen streichen oder zumindest engführen	9
5.1	Ausnahmeklauseln streichen oder konkretisieren	9
5.2	Kleinstunternehmen zu Barrierefreiheit verpflichten und fördern	10
6	Marktüberwachung partizipativ und effektiv gestalten	10
6.1	Einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen	10
6.2	Partizipationsbeirat etablieren	12
6.3	Gebundene Entscheidungen bei Nichtkonformität von Dienstleistungen	12
6.4	Verwaltungsverfahren transparent und kostenfrei für Verbraucher_innen	13
6.5	Wirksame Sanktionen vorsehen	14
7	Rechtliche Durchsetzbarkeit stärken	15
7.1	Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren	15
7.2	Zivilrechtsweg	15

1 Vorbemerkung

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) 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 fördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

2 Einleitung

Der European Accessibility Act (EAA) ist ein bedeutender Schritt in Richtung Barrierefreiheit. Erstmals gibt es europaweit Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen. Barrierefreiheit ist einerseits eine wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zum anderen wird eine gute, barrierefreie Bedienbarkeit auch zum erklärten Qualitätsmerkmal von Produkten und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt.

Viele Aspekte des Lebens wurden durch die COVID-19-Pandemie in den digitalen Raum verschoben, viele Dienstleistungen und Produkte sind mittlerweile ausschließlich digital zugänglich. Diese Entwicklung wird sich auch weiterhin fortsetzen. Die barrierefreie Ausgestaltung des digitalen Raumes erscheint damit noch vordringlicher als dies zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie absehbar war. Die Richtlinie gibt den Anlass zur Verabschiedung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes und Barrieren abzubauen. Spielräume der Richtlinie sind im Lichte der UN-BRK, insbesondere dem Gebot der Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK), auszufüllen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist die menschenrechtlich erforderliche Barrierefreiheit jedoch noch keinesfalls erreicht. Im Nachfolgenden werden schwerpunktmäßig die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte benannt, in denen der Entwurf einer Nachbesserung bedarf.

3 Umsetzungsfristen verkürzen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Umsetzungsfristen zu verkürzen.

Begründung: Am 28. Juni 2025 müssen die meisten Produkte und Dienstleistungen, die unter das Gesetz fallen, die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen, aber es gibt eine Vielzahl von Ausnahmen, unter anderem für Verträge, die vor diesem Datum abgeschlossen wurden, und für Produkte, die eine lange wirtschaftliche Lebensdauer

haben; Selbstbedienungsterminals müssen beispielsweise erst nach 15 Jahren ausgemustert werden. Dies ist mit den andauernd fortlaufenden digitalen Entwicklungen nicht vereinbar. Menschen mit Behinderungen werden durch diese langen Fristen auf lange Zeit von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen und ihnen wird der Zugang zu unabhängigerer Lebensführung verwehrt.

Mit Verabschiedung des Gesetzes haben die Unternehmen bereits vier Jahre Zeit, um sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Die Erfahrung zeigt, dass Veränderungen erst dann vorgenommen werden, wenn es tatsächlich rechtlich verbindliche und im Zweifelsfall auch strafbewehrte Verpflichtungen gibt.¹ Die für die Umsetzung erforderlichen Schritte werden dann in Angriff genommen, wenn die Verpflichtung dazu besteht und in der Marktwirtschaft folgt das Angebot der Nachfrage. Das bedeutet aber auch, dass beispielsweise Ausbildungs- und Studiengänge erst dann Barrierefreiheit in ihren Ausbildungskanon aufnehmen, wenn diese Anforderung in der Praxis nachgefragt wird. Dies wird der Fall sein, wenn Barrierefreiheit zum Standard geworden ist. Dies ist jedoch erst dann der Fall, wenn alle Unternehmen gleichermaßen dazu verpflichtet sind. Der Anstoß hierfür muss vom Gesetzgeber kommen.

4 Anwendungsbereich klarstellen bzw. erweitern

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Barrierefreiheitsanforderungen auf weitere Bereiche auszuweiten. Zum einen ist die Engführung Verbraucher_innen zu streichen. Zum anderen sollte die bauliche Umgebung mit einbezogen werden, die Personenbeförderungsdienste sollten lückenlos barrierefrei ausgestaltet werden und weitere Bereiche, wie etwa Haushaltsprodukte, Gesundheitsdienstleistungen und der Bereich der Bildung in den Anwendungsbereich einbezogen werden.

Begründung: Die Europäische Richtlinie trifft zwar Regelungen für einige wichtige Bereiche, gleichzeitig lässt sie jedoch andere, ebenso elementare Bereiche unberührt und stellt nur einen Minimumstandard für den europäischen Binnenmarkt auf. Folge einer 1:1-Umsetzung in der beabsichtigten Form wäre, dass ein Flickenteppich an Regelungen entstünde. Dies wäre nicht nur ineffizient für die Unternehmen, sondern würde auch zum Entstehen weiterer Barrieren oder zumindest Weiterbestehen vorhandener Barrieren für Menschen mit Behinderungen führen. Dies stünde den Zielen der UN-BRK diametral entgegen.

4.1 Geschäftlich genutzte Produkte und Dienste

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf geschäftlich genutzte Dienste und Produkte, einschließlich im Bankensektor, auszuweiten. Zudem sollte erwähnt werden, dass Menschen mit funktionellen Einschränkungen gleichermaßen von Barrierefreiheit profitieren.

Formulierungsvorschlag (Änderungsvorschläge gefettet): § 1 BFSG

¹ Vergleiche beispielsweise die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (Richtlinie 2016/2102).

(1) *¹Zweck dieses Gesetzes ist es, im Interesse der Verbraucher und Nutzer die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zu gewährleisten. ²Dadurch wird für Menschen mit Behinderungen und **anderen funktionellen Einschränkungen** ihr Recht auf Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gestärkt und der Harmonisierung des Binnenmarktes Rechnung getragen.*

(2) *Dieses Gesetz gilt für folgende Produkte, die nach dem 28.Juni 2025 in den Verkehr gebracht werden:*

1. *Hardwaresysteme für Universalrechner **für Verbraucher** einschließlich der für diese Hardwaresysteme bestimmte Betriebssysteme;*

(...)

3. ***Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang, die für Telekommunikationsdienste verwendet werden;***

4. ***Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang, die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden, und***

(...)

(3) *Dieses Gesetz gilt für folgende Dienstleistungen, die für Verbraucher ach dem 28. Juni 2025 erbracht werden:*

(...)

3. ***Bankdienstleistungen für Verbraucher **und diesen vergleichbare Bankdienstleistungen für Unternehmen*****

Begründung: Der Anwendungsbereich ist durch die Zweckbestimmung in § 1 Absatz 1 BFSG sowie in § 1 Absatz 2 BFSG an sehr vielen Stellen auf Verbrauchergeräte beschränkt. Hierdurch eröffnet sich die Möglichkeit, dass Unternehmen die Barrierefreiheitsanforderungen umgehen können, indem sie als Zielgruppe Unternehmer_innen benennen. Zudem werden dadurch Menschen mit Behinderungen faktisch in vielen Bereichen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, der nach Artikel 27 UN-BRK inklusiv und barrierefrei auszustalten ist.

Wenn man hingegen an alle digitalen Produkte und Dienstleistungen, insbesondere Hardwaresysteme für Universalrechner und die dafür bestimmten Betriebssysteme (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BFG-E), die gleichen Barrierefreiheitsanforderungen stellt, so sorgt dies für Rechtsklarheit. Außerdem sind Arbeitsplätze dann häufiger von vornherein barriereärmer, mit der Folge, dass in vielen Fällen bei der Arbeitsplatzausstattung weniger angemessene Vorkehrungen zu treffen sind. Schließlich sind einheitliche Anforderungen an alle Betriebssysteme auch sinnvoll, um eine Kompatibilität der Programme zu gewährleisten.

4.2 Bauliche Umgebung

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt dringend, Barrierefreiheitsanforderungen auch auf die bauliche Umgebung von Selbstbedienungsterminals und Ticket-Automaten zu beziehen.

Begründung: Auch die bauliche Umgebung ist barrierefrei zu gestalten, da anderenfalls zum Beispiel ein Automat zwar barrierefrei bedienbar sein mag, aber für die betroffene Person nicht erreichbar ist, sei es weil beispielsweise ein Blindenleitsystem fehlt oder der Zugang aufgrund von Stufen für Menschen mit körperlicher Beeinträchtigung verwehrt ist. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten insoweit einen Spielraum vor, die UN-BRK ist in dieser Frage dagegen eindeutig: Die Barrierefreiheit muss durchgängig sein.² Nach Artikel 9 UN-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Informationen, Kommunikation und anderen Diensten, einschließlich elektronischer Dienste, gleichberechtigt mit anderen zu gewährleisten, indem sie Hindernisse für die Zugänglichkeit identifizieren und beseitigen. Dabei ist insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass Mindeststandards und -richtlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten entwickelt und überwacht werden, die der Öffentlichkeit zugänglich sind oder zur Verfügung gestellt werden (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a) UN-BRK). Es ist sicherzustellen, dass auch private Akteure, die Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen (Art. 9 Abs. 2 Buchst. b).³

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der baulichen Umgebung ergibt sich hier aus der verfassungsrechtlich anerkannten ungeschriebenen Kompetenz kraft Sachzusammenhangs. Eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs ist dort anzunehmen, wo eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie „verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird“⁴. Vor diesem Hintergrund ist ein Mindestmaß an Pflichten zur barrierefreien baulichen Ausgestaltung im BFSG aufzunehmen.

Hilfsweise ließe sich eine entsprechende Regelung über die Zugänglichkeit in die Gewerbeordnung aufnehmen.

4.3 Personenbeförderungsdienste

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BFSG-E Barrierefreiheit auch für alle Angebote des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienstleistungssektor vorzusehen.

Formulierungsvorschlag: § 1 Absatz 3 Nr. 2 BFSG

² Vgl. auch zur Zugänglichkeit zu einem Bankautomaten (ATM-Machine) die Entscheidung des UN Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Rechtssache CRPD (2013) „Szilvia Nyusti und Péter Takács gegen Ungarn“, Mitteilung Nr. 1/2010.

³ CRPD (2013) „Szilvia Nyusti und Péter Takács gegen Ungarn“, Mitteilung Nr. 1/2010, Rz. 9.4.

⁴ Voßkuhle/Wischmeyer: Grundwissen – Öffentliches Recht: Gesetzgebungskompetenzen, JuS 2020, S. 315-318 (315).

2. folgende Elemente von Personenbeförderungsdiensten im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr ~~mit Ausnahme von Stadt- Vorort- und Regionalverkehrsdiens~~, für die nur die Elemente unter Buchstabe e gelten:

Begründung: Die Angebote des Fernverkehrs sind nach dem Gesetzentwurf barrierefrei auszustalten. Bei den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiens

im Gesetzesentwurf (wie auch in der Richtlinie) eine Ausnahme von diesen Barrierefreiheitsanforderungen gemacht. Dies kann dazu führen, dass die Beförderungskette abbricht, da man vom Abreiseort zunächst den Fernverkehr erreichen muss bzw. oft nur mithilfe des öffentlichen Nahverkehrs seinen endgültigen Zielort erreichen kann. Um eine persönliche Mobilität im Sinne von Artikel 9 i.V.m. Artikel 20 UN-BRK sicherzustellen, ist zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen durchgehend barrierefrei reisen können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass § 8 Absatz 3 PBefG eine vollständige Barrierefreiheit bis 2022 zum Ziel hat. Im Sinne der Einheitlichkeit der Rechtsordnung und einer konsequenten Zielverfolgung sind auch die Websites, mobilen Apps, und damit die digitale Recherche der Fahrtroute, die Bereitstellung von Verkehrsdiestinformationen, einschließlich der Echtzeit-Reiseinformationen sowie die Buchungs-, Bestellungs- und Bezahlvorgänge barrierefrei zu gestalten. Alle Anbieter, die Personenbeförderungsdienste entgeltlich und geschäftsmäßig erbringen, sollten verpflichtet werden, die in § 1 Abs. 3 Nr. 2 a) bis e) BFSG-E angeführten Aspekte barrierefrei zu erbringen. In der Gesetzesbegründung ist erläutert, dass auch Dienstleistungen von privaten Verkehrsdiens

t, etwa Taxi oder gebündelter Bedarfsverkehr vom BFSG erfasst werden, und zwar im Hinblick auf die Bestellung per App oder Website. Dieser Aspekt sollte sich der Rechtsklarheit halber auch im Gesetzestext wiederfinden. Problematisch ist zudem, dass auch hier wieder die langen Fristen gelten (siehe Punkt 3), was dazu führt, dass persönliche Mobilität nach hinten verschoben wird, obwohl das PBefG, in dessen Zusammenhang dieser Sachverhalt gilt, in Kürze in Kraft tritt. Die Fristen sollten entsprechend angepasst werden.

4.4 Begriff des „elektronischen Geschäftsverkehrs“

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, klarzustellen, dass der Begriff „elektronischer Geschäftsverkehr“ sich auf den gesamten kaufrechtlichen Vorgang bezieht.

Formulierungsvorschlag: § 2 Nr. 26 BFSG

Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr“ Dienstleistungen der Telemedien, die über Webseiten und über Anwendungen auf Mobilgeräten angeboten werden und elektronisch und auf individuelle Anfrage eines Verbrauchers im Hinblick auf den Abschluss oder die Erfüllung eines Verbrauchervertrages erbracht werden;

Begründung: In Erwägungsgrund 43 der Richtlinie wird der Begriff „Online-Verkauf“ genutzt. Der Vertragsschluss stellt im deutschen Recht jedoch nur ein Element des kaufrechtlichen Vorgangs dar. Im Gesetz sollte klargestellt werden, dass der gesamte kaufrechtliche Vorgang erfasst ist, also auch Zahlungen, Versandinformationen, die

Nutzung von Kundenportalen sowie elektronische Rechnungen und auch Sachmängelgewährleistung, wie etwa Rückgabemodalitäten.

4.5 Weitere Produkt- und Dienstleistungsgruppen in den Anwendungsbereich aufnehmen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch weitere Bereiche, wie etwa Haushaltsgeräte, Gesundheitsprodukte und -dienstleistungen und Bildungsprodukte und -dienstleistungen in § 1 BFSG-E aufzunehmen.

Begründung: Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfasst die Richtlinie nicht alle Bereiche. Der nationale Gesetzgeber sollte hier jedoch auch Regelungen für die Bereiche treffen, die nicht in den Kompetenzbereich der EU fallen.

4.5.1 Haushalt

Im Haushalt lassen sich mittlerweile viele Geräte mit Softwarelösungen bedienen, unter anderem sogenannte SmartHome-Anwendungen. Hierdurch können Barrieren im Alltag abgebaut werden. Damit können digitale Anwendungen auch dazu beitragen, ein unabhängigeres Leben i.S.v. Artikel 19 UN-BRK zu ermöglichen.⁵ Voraussetzung ist dabei jedoch, dass die Bedienung barrierefrei ist. Andernfalls entstehen neue Barrieren durch die Digitalisierung. Und dies ist gerade im Haushalt, der als Lebensmittelpunkt zentral für eine selbstbestimmte Lebensführung ist, von besonderer Bedeutung und zu vermeiden.

4.5.2 Gesundheit

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch Gesundheitsdienstleistungen in den Anwendungsbereich des BFSG aufzunehmen.

Begründung: Menschen mit Behinderungen haben gemäß Artikel 25 lit. a) UN-BRK das Recht auf eine Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard wie andere Menschen. Das umfasst auch, dass digitale Angebote für sie gleichermaßen zugänglich sein müssen, beispielsweise medizinische Gesundheitsprodukte wie Blutdruckmessgeräte. Dieser menschenrechtlichen Verpflichtung sollte Deutschland durch eine entsprechende Einbeziehung in den Anwendungsbereich des BFSG Rechnung tragen. Viele Angebote im Bereich der gesundheitlichen Versorgung erfolgen zwar durch öffentliche Träger, aber bei Weitem nicht alle und es ist auch eine zunehmende Privatisierung der medizinischen Versorgungslandschaft in den letzten beiden Jahrzehnten zu beobachten. Gerade der Gesundheitsbereich, der dem Bereich der Daseinsvorsorge angehört und besonders grund- und menschenrechtlich relevant ist, darf nicht ohne strenge Barrierefreiheits-Vorgaben dem freien Markt überlassen werden. Aus menschenrechtlicher Sicht macht es keinen Unterschied, von wem eine Dienstleistung angeboten oder ein Produkt hergestellt wird.

4.5.3 Bildung

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch an Dienstleistungen und Produkte im Bereich der Bildung die Barrierefreiheitsanforderungen verpflichtend zu stellen.

Begründung: Alle Bildungsinstitutionen und -programme müssen ohne Diskriminierung für alle zugänglich zur Verfügung stehen. Das gesamte Bildungssystem muss zugänglich sein. Dies schließt neben Gebäuden auch Information und Kommunikation, Lehrpläne, Unterrichtsmaterialien, Lehrmethoden, Beurteilungsverfahren sowie Sprach- und Unterstützungsdiene mit ein. Die im Bildungsbereich genutzten Materialien, Dienste und Technologien werden ganz überwiegend von privaten Unternehmen hergestellt bzw. angeboten. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass die schnelle Entwicklung von Innovationen und neuen Technologien für besseres Lernen allen Lernenden, einschließlich Lernenden mit Behinderungen, zugänglich zur Verfügung steht.⁶ Zum Recht auf Bildung nach Artikel 24 UN-BRK gehören Vorschulbildung, Grund- und weiterführende Bildung sowie Hochschulbildung, berufliche Bildung und lebenslanges Lernen, außerschulische und soziale Aktivitäten für alle Lernenden. Dementsprechend sind auch alle digitalen Bildungsangebote barrierefrei auszustalten.

5 Ausnahmen streichen oder zumindest engführen

5.1 Ausnahmeklauseln streichen oder konkretisieren

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Ausnahmeklauseln in § 16 und § 17 BFG-E zu streichen, oder - hilfsweise – die Ausnahmemöglichkeiten auf sehr enge, im Gesetz präzise benannte Ausnahmetatbestände zu beschränken.

Begründung: Die gegenwärtigen Gesetzesformulierungen lassen zu viel Interpretationsmöglichkeiten. Wenn zu viele Ausnahmen bestehen und keine substanziellen Fortschritte in Sachen Barrierefreiheit gemacht werden, dann steht dies den Verpflichtungen der UN-BRK entgegen. Ausnahmen sollten daher nur in engsten Grenzen und aus zwingenden Gründen möglich sein.

Erwägungsgrund 66 der Richtlinie macht Ausführungen zu „unverhältnismäßigen Belastungen“. Danach sollen die Ausnahmen von der Erfüllung einer oder mehrerer Barrierefreiheitsanforderungen für das jeweils betroffene Produkt beziehungsweise die jeweils betroffene Dienstleistung im Einzelfall nicht über das zur Begrenzung der Belastung unbedingt erforderliche Maß hinausgehen. Mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis sollten nicht als berechtigte Gründe gelten. Diese Erwägung sollte sich im Gesetzestext wiederfinden, insbesondere da die Unternehmen selbst die Einschätzung vornehmen. Hierbei ist sicherzustellen, dass dem voraussichtlich entstehenden Nutzen für Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen wird und nicht nur die in Anlage 4 der Richtlinie enthaltenen Kriterien, die sich einseitig auf Kosten beziehen, berücksichtigt werden

5.2 Kleinstunternehmen zu Barrierefreiheit verpflichten und fördern

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch Kleinstunternehmen zu Barrierefreiheit zu verpflichten und zugleich zum Ausgleich etwaiger besonderer Härten entsprechende Förderlinien bereit zu stellen.

Formulierungsvorschlag: § 3 Abs. 3 S.1 BFSG streichen.

Begründung: Personen, die auf die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen angewiesen sind, sind in ihren Wahlmöglichkeiten stark eingeschränkt, wenn sie nur bei großen Konzernen einkaufen können. Auch werden die örtlichen Geschäfte und Angebote, etwa Bäckereien, Schwimmbäder oder Kinos, häufig nicht von großen Unternehmen betrieben. Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass durch das BFSG die Bundesfachstelle Barrierefreiheit die Aufgabe erhalten soll, die Kleinstunternehmen zu beraten. Notwendig wäre jedoch, dass man für eine vollständige Barrierefreiheit alle Produkte und Dienstleistungen im universellen Design vorhält, und zum Ausgleich für die Kleinstunternehmen wirtschaftliche Förderlinien eröffnet. Dann besteht auch keine unbillige Härte und Menschen mit funktionellen Einschränkungen können den Anbieter ihrer Wahl nutzen, gleichberechtigt wie Menschen ohne Behinderungen.

6 Marktüberwachung partizipativ und effektiv gestalten

Die UN-BRK verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, gezielte, wirksame Maßnahmen einzuführen, wie etwa Verpflichtungen, Überwachungsmechanismen und wirksame Sanktionen bei Verstoß, um die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren und Lebensbereichen, einschließlich des Privatbereichs, auszubauen.⁷

6.1 Einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Marktüberwachung auf Bundesebene zu organisieren. Zudem sind klare Ansprechpartner_innen für die Verbraucher_innen zu benennen.

Begründung: Im gegenwärtigen Gesetzesentwurf sollen die Marktüberwachungsbehörden die rechtmäßige Anwendung des Gesetzes sicherstellen. Gemäß dem Gesetzentwurf soll die Marktüberwachung bei den Ländern angesiedelt werden, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) und die Bundesnetzagentur (BNetzA) dienen als Verbindungsstellen zur EU.

Im Hinblick auf die materiellen Regelungen des BFSG-E wird in der Gesetzesbegründung zutreffend erläutert, dass eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist, um den Zweck des Gesetzes zu erreichen (S. 43). Die Marktüberwachungsregelungen zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen sollen hingegen auf Länderebene angesiedelt werden. Sie sollen an die bestehenden

⁷ UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1, Rz. 22 (a).

Mechanismen zur Überprüfung von Produktsicherheitsanforderungen angeknüpft werden. Da die Produktsicherheitsüberwachung bereits seit geraumer Zeit besteht, helfen die dazu bestehenden Erkenntnisse, die Eignung einer solchen dezentralen Marktüberwachung einzuschätzen.⁸ Obwohl die Markakteure als Inverkehrbringer mit ihrem bundesweiten Produktvertrieb überregional im Wettbewerb zueinanderstehen, soll die behördliche Kontrolle in Form der Marktüberwachung auf lokaler Zuständigkeit in den Bundesländern fußen. Dies führt zum Risiko abweichender Behördeneinschätzungen für gleiche oder gleichartige Produkte, wodurch der eine Markakteur ein Produkt weiter vertreiben darf, dem anderen wird der Vertrieb wegen fehlender Barrierefreiheit verboten. Dies lässt sich an einem Beispiel zur Produktsicherheit verdeutlichen: Die Schieflage im Vollzug der föderal geprägten Marktüberwachung zeigt sich, wenn man im Beispielsfall annimmt, dass die drei maßgeblichen Markakteure ebenfalls in Deutschland ansässig sind, allerdings in die Zuständigkeitsbereiche nordrhein-westfälischer, hessischer und sächsischer Gewerbeaufsichtsämter fallen. Weiter unterstellt, alle drei Ämter haben es bei ihrem jeweiligen Hersteller mit im technischen Design ähnlichen und vor allem in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung identisch aufgebauten Produkten zu tun, so sollte man an sich eine gleiche Behandlung der Produkte erwarten. Stattdessen ist es aber nicht unwahrscheinlich, dass jede dieser Behörden bei der Tatbestandsbeurteilung und/oder Ermessensausübung zu anderen Ergebnissen kommt, aus denen unterschiedliche Verwaltungsentscheidungen folgen. Die Konsequenz dessen wäre unter Umständen, dass baugleiche Produkte mit derselben unzureichenden Barrierefreiheit von einem Markakteur weiterhin in den europäischen Verkehr gebracht werden dürfen, während dies dem anderen Markakteur europaweit verboten ist.⁹ Zudem stellen sich auch weitere Fragen in der Rechtsanwendung, beispielsweise, was nun gilt, wenn ein Produkt in einem Bundesland als konform eingestuft wurde, aber in einem anderen Bundesland mit anderer Auslegung des Rechts nicht zugelassen würde, aber gleichwohl dort in den Verkehr gebracht werden soll. Dies würde letztlich zu nicht hinnehmbaren Rechtsunsicherheiten sowohl für die Verbraucher_innen als auch die Markakteure führen. Die Überwachungsmechanismen sind so auszustalten, dass bundesweit die gleichen Standards gelten und diese auch gleichermaßen interpretiert und angewendet werden.

Zudem ist es dringend erforderlich, dass auch in diesem Bereich ein Disability Mainstreaming stattfindet und nicht alle Fragestellungen, die mit Behinderungen in Zusammenhang stehen, reflexartig beim BMAS und seinen nachgeordneten Bundesbehörden, hier die BAuA, angesiedelt werden. Stattdessen sollten die Behörden die Marktüberwachung durchführen, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt in dem jeweiligen Bereich haben. Im geltenden Recht bestehen bereits Zuständigkeiten bei Bundesbehörden, an die zur Überwachung der Barrierefreiheitsanforderungen angeknüpft werden sollte. Zu nennen sind hier insbesondere die BNetzA für den Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für den Bereich der Bankdienstleistungen, das Eisenbahnministerium und das Luftfahrtbundesamt für den Verkehr. Der Aufwand bleibt grundsätzlich gleich, denn sowohl die Marktüberwachungsbehörden der Länder

⁸ Siehe zu den Erfahrungen im Bereich der Produktsicherheit: Klindt (2009): Plädoyer für eine Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung ZRP 2009, S. 51-53.

⁹ Klindt (2009): Plädoyer für eine Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung ZRP 2009, S. 51 (52).

als auch die Bundesbehörden müssen ihren Mitarbeiter_innen entsprechendes Wissen über Barrierefreiheit vermitteln.

Hilfsweise, für den Fall, dass die Marktüberwachung bei den Ländern angesiedelt bleiben soll, ist eine zentrale Stelle zur Koordination der Marktüberwachungsbehörden der Bundesländer einzurichten. Ein Vorbild für eine solche Stelle könnte die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) mit Sitz in München sein, die für die Überwachung des ProdSG geschaffen wurde. Das BFSG sieht in § 27 zwar eine Verbindungsstelle vor, aber diese sammelt nur Informationen und ist als Verbindung zur EU zu verstehen und ist im gegenwärtigen Gesetzesentwurf nicht ausreichend ausgestaltet, um eine einheitliche Rechtsanwendung voranzubringen.

Für die Nutzer_innen – und letztlich auch die Unternehmen - ist es zudem von höchster Bedeutung, dass sie klare Ansprechpartner_innen für Beschwerden haben. Dies gebietet das Gebot der Transparenz und letztlich auch des effektiven Rechtsschutzes.

6.2 Partizipationsbeirat etablieren

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, einen Partizipationsbeirat einzurichten.

Formulierungsvorschlag: Bei der Ausgestaltung der Regelung ist eine Orientierung an § 5 BITV 2.0 oder § 33 ProdSG zielführend.

Begründung: Die Richtlinie sieht in Erwägungsgrund 80 vor, dass die Marktüberwachungsbehörden „ihre Aufgaben auch unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und die und ihre Interessen vertretenden Verbänden ausführen“.

Eindeutige Standards sind wichtig für alle Akteure. Zum einen gewährleisten sie, dass die Unternehmen wissen, was von ihnen erwartet wird. Zum anderen wird damit auch eine Überprüfung ermöglicht. Damit die Standards auch tatsächlich Barrierefreiheit garantieren, sind sie unter Einbeziehung von Nutzer_innen zu erarbeiten und auch zu evaluieren. Ein Partizipationsbeirat, in dem Wirtschaftsunternehmen genauso wie Menschen mit Behinderungen vertreten sind, kann damit als Transmissionsriemen für Barrierefreiheit dienen. Zum anderen unterstreicht er das Partizipationsgebot. Das Partizipationsgebot gilt für alle Regelungen, die Menschen mit Behinderungen direkt und indirekt betreffen. Zu den Themen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, gehören auch Zugänglichkeitsanforderungen sowie Strategien für angemessene Vorkehrungen.¹⁰

6.3 Kein Ermessen der Marktüberwachungsbehörde bei Nichtkonformität von Dienstleistungen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, bei den Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörde die Ermessensvorschriften durch Muss-Vorschriften zu ersetzen.

¹⁰ UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, Rz. 20.

Formulierungsvorschlag:

§ 29 Absatz 2 neu fassen:

(2) Ergreift der Dienstleistungserbringer innerhalb der nach Absatz 1 gesetzten Frist keine geeigneten Korrekturmaßnahmen, ordnet die Marktüberwachungsbehörde innerhalb einer von ihr gesetzten Frist an, das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung einzustellen.

§ 29 Absatz 3 BFSG streichen.

§ 30 Absatz 3 neu fassen:

(3) Ergreift der Dienstleistungserbringer innerhalb der nach Absatz 1 gesetzten Frist keine geeigneten Korrekturmaßnahmen, ordnet die Marktüberwachungsbehörde innerhalb einer von ihr gesetzten Frist an, das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung einzustellen.

§ 30 Absatz 4 BFSG streichen.

Begründung: Den Marktüberwachungsbehörden ist bei Dienstleistungen durch die Kann-Bestimmungen in § 29 Absatz 3 und § 30 Absatz 4 BFSG ein weites Ermessen eingeräumt. Dies weicht die Vorschriften stark auf. Wenn die Dienstleistungen nicht barrierefrei sind und der Dienstleistungserbringer auch trotz Aufforderung keine Korrekturmaßnahmen erbringt, so ist der rechtmäßige Zustand herzustellen, indem die Einstellung der Dienstleistung verfügt wird. In prozessökonomischer Hinsicht ist auch zu berücksichtigen, dass Ermessensvorschriften für die jeweilige Behörde einen erhöhten Begründungs- und damit Arbeitsaufwand bedeutet und schwierige Gerichtsverfahren nach sich ziehen können. Gerade das Ermessen ermöglicht auch wieder unterschiedliche Auslegungen in unterschiedlichen Bundesländern und führt dadurch zu Rechtsunsicherheiten und gegebenenfalls zu sogenanntem Forum-Shopping der Unternehmen, die sich das leisten können. Dies konterkariert das Gesetzesziel, namentlich die Stärkung der Barrierefreiheit. Bußgelder, auch in beträchtlicher Höhe, sind von der Steuerungswirkung her allein nicht ausreichend, wenn gleichzeitig einem Marktauktor Gelegenheit gegeben wird, mit nicht-barrierefreien Dienstleistungen weiterhin Geld zu verdienen. Gerade bei erwarteter starker Nachfrage und damit hohen Umsatzprognosen würde Barrierefreiheit damit zur bloßen Kalkulationsgröße mit der Gefahr eines „Freikaufens“ durch Zahlung eines Bußgeldes. Zur Erreichung des Gesetzesziels ist es zwingend erforderlich, dass Dienstleistungen, die nicht barrierefrei sind, dementsprechend auch vom Markt zu nehmen.

6.4 Verwaltungsverfahren transparent und kostenfrei für Verbraucher_innen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle regt an, das Verwaltungsverfahren nach § 32 BFSG-E für die Verbraucher_innen und anerkannte Verbände kostenfrei zu gestalten. Außerdem sollten die Marktüberwachungsbehörden verpflichtet werden, über eingereichte Anträge binnen einer gesetzlich festgelegten Frist zu entscheiden.

Formulierungsvorschlag: § 32 Absatz 3

(3) Die Marktüberwachungsbehörde entscheidet über einen Antrag nach Absatz 1 oder Absatz 2 **binnen drei Monaten nach Eingang des Antrags durch Bescheid.**

(...)

(6) Für das Verfahren werden keine Kosten erhoben.

Begründung: Nutzer_innen und bestimmte Verbände haben die Möglichkeit, sich an die Marktaufsichtsbehörde wegen mangelnder Barrierefreiheit von Produkten zu wenden. Dies ist erforderlich, weil die Barrierefreiheit nur stichprobenartig kontrolliert werden kann und Nutzer_innen mit Behinderungen schnell und einfach feststellen können, ob das Produkt für sie barrierefrei nutzbar ist. Dabei sollte die Marktüberwachungsbehörde ausdrücklich verpflichtet werden, diesen Beschwerden innerhalb einer bestimmten Frist nachzugehen, damit auch Rechtssicherheit besteht, bis wann mit einer Entscheidung zu rechnen ist oder ob eine Verpflichtungsklage gegen das Untätigbleiben beim Verwaltungsgericht einzureichen ist.

Verfahrenskosten sind, wie die Praxis seit Jahren zeigt, geeignet, abschreckende Wirkung zu entfalten und sind daher nicht zu erheben, die antragstellende Person wirkt mit ihrem Antrag in erster Linie auf die objektive Einhaltung der Rechtsordnung hin. Zudem werden Beschwerde nur dort notwendig, wo die Marktüberwachung nicht hinreichend funktioniert.

6.5 Wirksame Sanktionen vorsehen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle regt an, in § 37 eine Mindesthöhe der Bußgelder vorzusehen und als gebundene Entscheidung auszugestalten. Außerdem sollte vorgesehen werden, die Wirksamkeit der Überwachungs- und Sanktionsvorschriften nach angemessener Zeit und unter partizipativer Einbindung von Menschen mit Behinderungen zu evaluieren.

Begründung: Sanktionen müssen spürbar für die Wirtschaftsakteure sein. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Zahlung von Sanktionen bei Verstößen eine günstigere Alternative für die Wirtschaftsakteure als die Produktveränderung darstellt. Zu begrüßen ist daher, dass das BFSG eine Handhabe zur Überwachung bietet. Auch die Bußgeldtatbestände in § 37 BFSG sind zu begrüßen. Diesbezüglich sollte in Erwägung gezogen werden, auch Mindestbußgelder zu benennen, beispielsweise einen bestimmten Prozentsatz des Jahresumsatzes.

Von herausragender Bedeutung ist, dass diese bestehenden Handhaben auch umgesetzt werden und in der Praxis eine strenge Überwachung der Barrierefreiheit stattfindet. Ob die Marktüberwachungsbehörden von ihren gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten tatsächlich auch effektiv Gebrauch machen und ihr Ermessen im Lichte der Verpflichtungen aus der UN-BRK ausüben und infolgedessen diese Regelungen die gewünschte Wirkung entfalten, sollte nach angemessener Zeit und unter partizipativer Einbindung von Menschen mit Behinderungen evaluiert und gegebenenfalls nachgebessert werden.

7 Rechtliche Durchsetzbarkeit stärken

7.1 Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Rechtsschutz für Verbraucher_innen zu stärken, indem das Verwaltungsverfahren und das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten kostenfrei gestaltet wird, und indem die Anforderungen an die Klagebefugnis im Rahmen der Verbandsklage abgesenkt werden.

Begründung: Die Monitoring-Stelle begrüßt, dass die Möglichkeit der Verbandsklage im BFSG vorgesehen ist. Wir begrüßen außerdem, dass nicht nur Maßnahmen, sondern auch deren Unterlassen mittels der Verbandsklage gerügt werden können. Durch eine Verbandsklage werden die Rechte von Menschen mit Behinderungen gegenüber Wirtschaftsinteressen gestärkt und die Durchsetzbarkeit der UN-BRK sowie des Barrierefreiheitsgesetzes werden verbessert. Verbandsklagen können auch einen wichtigen Beitrag zur Rechtsfortbildung leisten, wenn wirtschaftlich ein Bagatellschaden vorliegt und für eine Einzelperson der Rechtsweg und das Prozesskostenrisiko daher unverhältnismäßig schwer wiegt.¹¹ Die Monitoring-Stelle begrüßt daher diese Vorschrift. An einigen Punkten sollten jedoch Modifikationen vorgenommen werden, um den menschen- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Des Weiteren sollte in Erwägung gezogen werden, die Klagebefugnis auszuweiten, indem der Zusammenschluss mehrerer Selbstvertretungsverbände für eine Verbandsklage ausdrücklich für zulässig erklärt wird. Viele kleine Selbstvertretungsverbände haben weder finanzielle noch personelle Ressourcen, um eine Verbandsklage durchzuführen. Hinzukommt, dass im Bereich der Verbandsklage bisher wenig Erfahrungswerte vorliegen. Zum einen besteht das Risiko, dass die Klage abgewiesen wird und der Verband die Kosten des Verfahrens tragen muss. Gerade dieser Umstand könnte kleine Selbstvertretungsverbände abschrecken, eine Verbandsklage durchzuführen. Als flankierende Maßnahme käme hierbei auch in Betracht, den Selbstvertretungsverbänden Möglichkeiten zu geben, damit sich das finanzielle Prozessrisiko verringert. Als Beispiel hierfür wäre die Befreiung von Gerichtskosten, ähnlich wie in der Sozialgerichtsbarkeit zu denken, andernfalls eine Art Prozesskostenhilfe bei mangelnder finanzieller Ausstattung der Selbstvertretungsverbände. Auch sollte das Erfordernis gestrichen werden, dass der satzungsgemäße Aufgabenbereich des Verbands oder der qualifizierten Einrichtung berührt werden müsse. Schließlich betrifft das Thema barrierefreie Produkte und Dienstleistungen alle Menschen mit Behinderungen und dementsprechend auch alle Selbstvertretungsverbände, die sich naturgemäß auch gegenseitig unterstützen, um ihre Ressourcen größtmöglich auszunutzen.

7.2 Zivilrechtsweg

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, in Erwägung gezogen werden, in zivilrechtlicher Hinsicht mangelnde Barrierefreiheit als Mängel im Sinne des Kaufrechts gemäß §§ 433 ff. BGB und das BFSG als Schutzgesetz im Sinne des

¹¹ Tuchfeld/Ponti (2018): Zur Notwendigkeit einer Verbandsklage im AGG ZRP 2018, 139 (140).

Deliktsrechts gemäß § 823 Absatz 2 BGB klarstellend zu benennen. Überdies sollte die Einführung einer Musterfeststellungsklage geprüft werden.

Begründung: Das Barrierefreiheitsgesetz stellt im Kern ein Verbraucherschutzrecht dar. Das Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren ist nicht ideal, um diese Rechte effektiv durchzusetzen. Wünschenswert wäre zusätzlich eine zivilrechtliche Abhilfe- bzw. Klagemöglichkeit für Verbraucher_innen gegen die Markakteure direkt. Im kollektiven Rechtsschutz würde sich die Musterfeststellungsklage gut eignen, da diese nicht nur bestimmte Feststellungen, sondern auch vorläufige oder endgültige Leistungen erwirken kann. Die Musterfeststellungsklage ist eine Möglichkeit, die mit Streuschäden einhergehenden Rechtsschutzdefizite zum Teil auszugleichen.¹² Außerdem wird dadurch die Benachteiligung von Verbänden und Vereinen aufgehoben, die nicht die Voraussetzungen eines anerkannten Verbandes oder einer qualifizierten Einrichtung erfüllen.

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: Dr. Sabine Bernot

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Mai 2021

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. 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 der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

¹² Der Begriff Streuschaden meint Schäden, deren Höhe im Einzelnen so gering ist, dass sich eine Rechtsverfolgung für den Geschädigten nicht lohnt, die aber gleichzeitig in so großer Anzahl auftreten, dass der Verzicht auf eine Rechtsverfolgung problematisch ist, vgl. Meller-Hannich (2018) : Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?, NJW-Beil 2018, 29 (30).

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage



**Stellungnahme
der
Deutschen Rentenversicherung Bund**

**anlässlich der Anhörung
am 17. Mai 2021
vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

zu dem
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**„Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Euro-
päischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen
für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeits-
schutzgesetzes“**

Bundestags-Drucksache 19/28653 vom 19. April 2021

dem
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag
**„Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend
umsetzen“**

Bundestags-Drucksache 19/24633 vom 24. November 2020

**und der
Formulierungshilfe zu diesem Gesetzentwurf
der Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag**

Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf und der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffen umfassende Anforderungen an die Umsetzung der Barrierefreiheit. Die Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund ist beschränkt auf die Formulierungshilfe zu dem Gesetzentwurf, soweit diese Änderungen zum Statusfeststellungsverfahren nach § 7a SGB IV (Artikel 2c) betrifft. Die darüber hinausgehenden Regelungen zur elektronischen Aktenführung in den Betriebspflichten der Rentenversicherungsträger (Artikel 2d) und zum späteren Beginn des elektronischen Antragsverfahrens auf Befreiung von der Rentenversicherungspflicht für Mitglieder berufsständischer Versorgungseinrichtungen über die zuständige berufsständische Versorgungseinrichtung (Artikel 2e) werden uneingeschränkt begrüßt.

I. Inhalt und Zielsetzung der Änderungen des § 7a SGB IV

(Artikel 2c der Formulierungshilfe)

Die in der Formulierungshilfe der Fraktionen von CDU/CSU und SPD enthaltenen Änderungen zum § 7a SGB IV haben zum Ziel, das Statusfeststellungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, um die Rechts- und Planungssicherheit über den Erwerbsstatus für Erwerbstätige und deren Auftraggeber zu erhöhen. Hierzu soll künftig das Statusfeststellungsverfahren auf die Feststellung des Erwerbsstatus beschränkt werden (**Elementenfeststellung** – Nummer 2 Buchstabe b). Als weitere Neuerung soll probeweise (befristet bis 30. Juni 2027) eine **Prognoseentscheidung** eingeführt werden, die eine Statusfeststellung bereits vor Aufnahme der Tätigkeit ermöglicht (Nummer 2 Buchstabe e). Grundlage für die Entscheidung sollen die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer und die von ihnen beabsichtigten Umstände der Vertragsdurchführung sein. Ebenfalls probeweise (befristet bis 30. Juni 2027) ist die Möglichkeit vorgesehen, für gleiche Aufträge, die ein Auftraggeber vergibt, eine gutachtlische Äußerung der Deutsche Rentenversicherung einzuholen, die Sicherheit für alle gleichen Vertragsverhältnisse bietet (**Gruppenfeststellung** – Nummer 2 Buchstabe e). Auch für Vertragsverhältnisse, an denen mehr als zwei Personen beteiligt sind, soll eine umfassende Statusprüfung durch ein eigenes **Antragsrecht des Dritten** geschaffen werden (Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb). Im Widerspruchsverfahren haben die Beteiligten künftig das Recht, eine **mündliche Anhörung** zu beantragen (Nummer 2 Buchstabe h Doppelbuchstabe bb).

II. Zusammenfassende Bewertung

Es ist sach- und interessengerecht, das Statusfeststellungsverfahren mit der **Elementenfeststellung** auf die Entscheidung zu konzentrieren, ob eine selbständige Tätigkeit oder eine Beschäftigung vorliegt. Denn für die Beteiligten ist die Klärung des Erwerbsstatus die Kernfrage. Das Verfahren würde zudem deutlich vereinfacht, weil nicht mehr – wie bislang – zusätzlich Ermittlungen zur Versicherungspflicht in den einzelnen Sozialversicherungszweigen geführt werden müssten. Mit dem Wegfall dieser aufwendigen Prüfung würden Antragsteller und Verwaltung von bürokratischem Aufwand entlastet und die Verfahren beschleunigt. Die Elementenfeststellung würde aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund das Statusfeststellungsverfahren wesentlich verbessern.

Die Diskussionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass sich insbesondere gutverdienende Spezialisten – auch angesichts arbeitsrechtlicher Regularien – von ihrem Selbstverständnis her als freie und selbstverantwortliche Unternehmer begreifen. Die Abgrenzungskriterien des § 7 Absatz 1 SGB IV werden als nicht mehr zeitgemäß für die neuen Arbeits- und Erwerbsformen kritisiert und eine personenbezogene Selbständigkeit gefordert. Die vor allem vor diesem Hintergrund im Statusfeststellungsverfahren neu vorgesehenen Instrumente, nämlich die **Prognoseentscheidung** und die **Gruppenfeststellung**, sind aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund im Gesamtzusammenhang gleichwohl kritisch zu beleuchten. Es bestehen Zweifel, dass die mit der Neuerung angestrebte Verbesserung der Rechtssicherheit erreicht werden kann. Denn die Prognoseentscheidung und die Gruppenfeststellung stimmen – wie in den Einzelanmerkungen näher ausgeführt – nicht überein mit den Auslegungsgrundsätzen der Rechtsprechung zu § 7 Absatz 1 SGB IV. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass in verschiedenen Fallgestaltungen eine reine Vertragsprüfung getragen vom Willen der Parteien dem anschließenden tatsächlich gelebten Vertragsverhältnis nicht standhält. Das liegt in der Regel an den unterschiedlichen Verhandlungspositionen der Vertragspartner, je nachdem ob der Auftraggeber oder der Auftragnehmer in der dominierenden Verhandlungsposition ist. Damit sind beide Instrumente potentiell missbrauchsanfällig und geeignet, dass gerade den mehrheitlich schutzbedürftigen Erwerbstätigen die soziale Absicherung und der Schutz der Sozialversicherung vorenthalten wird. Außerdem sind die möglichen beitragsrechtlichen Folgewirkungen einer fehlerhaften Gruppenfeststellung zu beachten, weil sie ebenfalls die soziale Schutzbedürftigkeit von Beschäftigten beeinträchtigen können.

III. Anmerkungen zu einzelnen Vorschlägen

Prognoseentscheidung

(Artikel 2c Nummer 2 Buchstabe - § 7a Absatz 4a SGB IV-E)

Die Beteiligten sollen eine Prognoseentscheidung vor Aufnahme einer Tätigkeit beantragen können. Dazu sind die schriftlichen Vereinbarungen vorzulegen und die beabsichtigten Umstände der Vertragsdurchführung anzugeben. Die Prognoseentscheidung soll gleichberechtigt neben der „regulären“ Statusfeststellung stehen und den Erwerbsstatus abschließend feststellen.

Die vorgesehene Prognoseentscheidung stimmt nicht mit den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen der Statusbeurteilung nach § 7 Absatz 1 SGB IV überein, wonach die Statusprüfung die Gesamtwürdigung aller Umstände erfordert. Dabei kommt den tatsächlichen Verhältnissen maßgebende Bedeutung zu. Wenn sie von den vertraglichen Vereinbarungen abweichen, hat die gelebte Praxis Vorrang. Die vorgesehene Prognoseentscheidung soll demgegenüber die nach Vertragsschluss gelebte Praxis gerade – nach Ablauf eines Monats sogar auf Dauer – ausblenden. Die Statusentscheidung soll stattdessen allein auf dem in den Vereinbarungen zum Ausdruck kommenden Willen der Beteiligten und den Erklärungen zur beabsichtigten Vertragsdurchführung basieren. Dabei zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass sich oftmals signifikante Änderungen in der Praxis ergeben, wenn das Vertragsverhältnis in Vollzug gesetzt wird.

Insgesamt entkoppelt die Prognoseentscheidung die Statusprüfung von den gelebten tatsächlichen Verhältnissen und räumt dem Parteiwillen den Vorrang ein.

Dies ist insbesondere bei solchen Erwerbstätigkeiten problematisch, in denen ein Verhandlungsungleichgewicht der Vertragsbeteiligten besteht wie beispielsweise bei Tätigkeiten im Gebäudereinigungsgewerbe, in der Logistikbranche oder im Baugewerbe. Die Praxis zeigt, dass in diesen Bereichen bereits heute die Zahl der Selbständigen bei deutlich niedrigeren Einkommen gestiegen ist, so dass die betroffenen Erwerbstätigen auf die soziale Absicherung und den Schutz der Sozialversicherung besonders angewiesen sind.

Wenn an dem Instrument einer Prognoseentscheidung gleichwohl festgehalten werden soll, ist eine praxisgerechte Überprüfungsmöglichkeit unerlässlich. Eine Korrektur muss dabei auch für die Vergangenheit möglich sein, wenn sich erweist, dass die beabsichtigten tatsächlichen Verhältnisse so nicht gelebt werden und damit eine Beschäftigung vorliegt. Die Beteiligten

sollten daher gesetzlich verpflichtet werden, Änderungen, die sich auf den Status auswirken können, der Deutschen Rentenversicherung Bund jederzeit mitzuteilen.

Gruppenfeststellung

(Artikel 2c Nummer 2 Buchstabe e - § 7a Absatz 4b und 4c SGB IV-E)

Der Auftraggeber soll beantragen können, dass sich die Deutsche Rentenversicherung Bund gutachtlich zum Erwerbsstatus von Auftragnehmern in gleichen Auftragsverhältnissen äußert.

Kritisch zu beleuchten sind hier insbesondere die Rechtswirkungen eines späteren Beginns der Versicherungspflicht. Hierzu soll es kommen, wenn in der gutachtlichen Äußerung eine selbständige Tätigkeit angenommen wurde und später für ein vermeintlich gleiches Auftragsverhältnis durch die Deutsche Rentenversicherung Bund oder durch einen anderen Versicherungsträger eine Beschäftigung festgestellt wird. Verfügt der Beschäftigte in diesen Fällen über eine aktiv bediente private Absicherung gegen das finanzielle Risiko von Krankheit und zur Altersvorsorge, soll Versicherungspflicht nicht wie üblich mit Beschäftigungsbeginn eintreten, sondern erst mit Bekanntgabe der Statusentscheidung. Der spätere Beginn der Versicherungspflicht soll ohne Zustimmung des Beschäftigten und damit ggf. auch gegen seinen Willen eintreten.

Mit der Verschiebung des Beginns der Versicherungspflicht soll nach der Gesetzesbegründung das Vertrauen der Vertragsbeteiligten in die Richtigkeit der Gruppenfeststellung geschützt werden. Diese Regelung schützt den Auftraggeber vor Beitragsnachforderungen bis zur Bekanntgabe der Statusentscheidung. Für den Auftragnehmer hingegen hat der Vertrauensschutz zur Folge, dass er für die Zeit zwischen Beschäftigungsbeginn und der Bekanntgabe der Statusentscheidung keine Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung erwirbt und damit dauerhaft im Alter eine geringere Rente entsteht. Da die Rechtsprechung für den jetzigen Absatz 6 keine adäquate Altersabsicherung verlangt, liegt nach unserer Erfahrung in diesen Fällen auch keine auskömmliche Altersvorsorge vor. Ein durchgängiger Schutz gegen Erwerbsminderung und ein Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe bestehen ebenfalls nicht. Die aufgezeigten Effekte des Vertrauensschutzes für den Auftragnehmer fallen umso stärker aus, je später eine den Erwerbsstatus klärende Entscheidung erfolgt. In der Praxis werden Statusfeststellungsanträge häufig lange nach Beschäftigungsaufnahme gestellt, nicht selten auch erst nach Ende der Beschäftigung. Im letztgenannten Fall würde eine Versicherungspflicht in der Beschäftigung überhaupt nicht mehr entstehen.

Die Rechtswirkungen der Gruppenfeststellung werfen außerdem die Frage auf, ob die Gerichte die Bewertung, dass es sich hierbei lediglich um eine gutachtliche Äußerung handelt, teilen werden.

Insgesamt bestehen Fragen zu der Ausgewogenheit, Rechtsklarheit und -sicherheit der gewählten Konstruktion.

Mündliches Anhörungsrecht im Widerspruchsverfahren

(Artikel 2c Nummer 2 Buchstabe h Doppelbuchstabe bb - § 7a Absatz 6 Satz 2 SGB IV-E)

Im Widerspruchsverfahren sollen die Beteiligten nach Begründung des Widerspruchs eine mündliche Anhörung beantragen können, die gemeinsam mit den anderen Beteiligten erfolgen soll.

Ob das Ziel, eine höhere Akzeptanz für die Statusentscheidung herzustellen, auch dann erreicht wird, wenn nach einer mündlichen Anhörung eine andere als die angestrebte Statusentscheidung getroffen wird, bleibt abzuwarten. Das Ausmaß der erforderlichen zusätzlichen personellen Kapazitäten wird von der Inanspruchnahme des ermöglichten mündlichen Anhörungsrechts abhängen.

Erfüllungsaufwand

Der mit den Änderungen verbundene laufende Erfüllungsaufwand ist gegenwärtig nicht zuverlässig feststellbar, weil dieser maßgeblich davon abhängt, in welchem Umfang die vorgesehnen neuen Möglichkeiten des Statusfeststellungsverfahrens genutzt werden. Der mit den Änderungen verbundene einmalige IT-Erfüllungsaufwand ist gegenwärtig ebenfalls nicht zuverlässig feststellbar. Eine abschließende Bewertung war in der Kürze der Zeit nicht möglich. Wir weisen darauf hin, dass je nach Inanspruchnahme der gutachterlichen Stellungnahme und des mündlichen Anhörungsrechts deutlich mehr juristisch spezialisiertes Personal eingesetzt werden muss.

Schriftliche Stellungnahme

Klaus-Peter Wegge, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses Arbeit und Soziales am 17.05.2021

Verfasser: Dipl.-Inform. Klaus-Peter Wegge
c/o Siemens AG
Leitung Accessibility Competence Center
Fürstenallee 11
33102 Paderborn, Germany
Tel.: +49 5251 60-6144
Fax: +49 5251 60-6139
Mob.: +49 173 7019577
E-Mail: wegge@mail.upb.de
E-Mail: klaus-peter.wegge@siemens.com

Vorbemerkung

Folgende Anmerkungen basieren auf meinen persönlichen Erfahrungen als selbst betroffene blinde Person, meinen 30-jährigen beruflichen Tätigkeiten zu Beratung, Evaluierung und Training im Bereich IKT-Barrierefreiheit sowie meinem mehr als 20-jährigen Engagement im Umfeld Barrierefreiheit in der internationalen, europäischen und deutschen Normung und in verschiedenen europäischen Industrieverbänden. Somit war ich beratend an der Entwicklung des European Accessibility Act und der "Web Accessibility Richtlinie" sowie den zugehörigen Normen beteiligt. Bei den untenstehenden Anmerkungen handelt es sich nicht um eine abgestimmte Position des Hauses Siemens.

I Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz - BFSG) (Dokument 19-28653)

1. Generelles

Der European Accessibility Act (Richtlinie 2019/882/EU), der ein harmonisiertes Regelwerk zur Verbesserung der Funktionsweise des EU-Binnenmarktes für barrierefreie Produkte und

Dienstleistungen für Verbraucher erstmals europa-einheitlich festlegt, ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft. Auch wenn es Lücken oder Ungenauigkeiten in der Richtlinie gibt, ist dieser gemeinsame europäische Ansatz für Verbraucher und Wirtschaft von enormer Bedeutung, erlaubt er doch barrierefreie Produkte und Dienstleistungen ohne aufwändige Barrierefreiheitsanpassungen und Nachweise EU-weit zu vermarkten. Ob das CE-Zeichen für Barrierefreiheit und die Kontrolle der Barrierefreiheit durch die Marktaufsicht die richtige Wahl ist, wird erst die Praxis zeigen. Zumindest ist dieser Mechanismus allen Marktteilnehmern durch das NLF (New Legislative Framework) bekannt. Für die Definition der zugehörigen funktionalen Barrierefreiheitsanforderungen wird die EU-Kommission im Jahr 2021 Normungsaufträge an die drei europäischen Normungsorganisationen erteilen.

Ziel ist es, europäische Normen zur Barrierefreiheit zu entwickeln, die als harmonisierte Normen im Amtsblatt der Europäischen Union aufgenommen werden. Die Anwendung von harmonisierten Normen ist verpflichtend. Ihre Übernahme als DIN-Normen erfolgt automatisch, sodass sie in der vorgesehenen Verordnung zum BFSG direkt referenziert werden sollten. Es ist zu hoffen, dass in diesem Schritt offensichtliche Fehler im Anhang A des EAAs korrigiert werden können.

2. Maximale Harmonisierung mit der Richtlinie 2019/882/EU

Für Unternehmen, die ihre Produkte auf dem europäischen Markt in Verkehr bringen, ist es von großer Wichtigkeit, dass bei der nationalen Umsetzung eine maximale Harmonisierung mit der Richtlinie 2019/882/EU angestrebt wird. Von einer EU-weiten Harmonisierung profitieren darüber hinaus auch Verbraucher, die Produkte auf einem EU-weiten Markt erwerben, auf dem der Wettbewerb gestärkt wird.

3. Europaweiter Rückruf von Produkten (§ 22)

Der in § 22 vorgesehene "Rückruf" von Produkten ist unangemessen. Rückrufaktionen sind aktive Maßnahmen von Herstellern zur Abwendung von Personen- oder Sachschäden durch fehlerhafte Produkte. Der Rückruf eines Produktes ist mit erheblichen Kosten verbunden. Fehlende oder unvollständige Barrierefreiheit ist ein Qualitäts- aber kein Sicherheitsmangel.

Die Richtlinie 2019/882/EU spricht lediglich davon, dass ein Produkt "vom Markt zu nehmen" ist und nicht von einem Rückruf. Hier hat sich bei der Übersetzung des EAAs ein fataler Fehler eingeschlichen, den es zu korrigieren gilt!

4. Klare Abgrenzungen zum Medienstaatsvertrag und Telekommunikationsgesetz

Es muss klar abgegrenzt werden, welche Themen der Richtlinie 2019/882/EU im BFSG adressiert werden und welche im Medienstaatsvertrag oder im Telekommunikationsgesetz. Dopplungen oder Überschneidungen sind unbedingt zu vermeiden, um Rechtsunsicherheiten zu verhindern.

5. Beschwerden von Verbrauchern zur Barrierefreiheit

Die Verbraucher in Deutschland sollten ermutigt werden, sich direkt an die Unternehmen zu wenden, um eine Lösung von Problemen der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen möglichst auf bilateralem Wege zu erreichen, anstatt eine Beschwerde bei Verwaltungsstellen oder Gerichten einzureichen. Die Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten direkt mit einem Unternehmen ist einfacher, schneller und kostengünstiger als der Gang zu Gerichten oder Verwaltungsstellen, vermeidet eine unnötige Belastung dieser Stellen und kommt allen Beteiligten zugute. Die Einbeziehung der in § 34 vorgeschlagenen Schlichtungsstelle würde diesen Prozess nicht wesentlich verbessern. Dies zeigen die Erfahrungen in Österreich bei Schlichtungen zum Anti-Diskriminierungsgesetz.

6. Begrifflichkeiten

Im § 7 „Besondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten des Herstellers“ Abschnitt (2) sollte der Begriff "Firma" durch "eingetragener Handelsname" ersetzt werden.

Die Richtlinie 2019/882/EU (Artikel 7 Abs. 6) sowie die CE-Richtlinien wie EMV-Richtlinie 2014/30/EU einschließlich deren deutsche Umsetzung (EMV-Gesetz) verwenden nicht den Begriff "Firma", sondern "eingetragener Handelsname".

7. Marktüberwachung von Produkten (§ 20)

Im Bereich der Barrierefreiheit von IKT-Produkten und -Dienstleistungen für Endverbraucher, die in einem Bundesgesetz geregelt werden, erscheint der Ansatz der Marktüberwachung auf Länderebene ineffizient und nicht zielführend zu sein. Für den Endverbraucher wäre es deutlich transparenter, wenn es nur genau eine Anlaufstelle geben würde, denn er kann nicht unbedingt wissen, welches Bundesland für das fragliche Produkt zuständig ist. Insbesondere bei Dienstleistungen handelt es sich um bundeslandübergreifende Fragestellungen.

In den Bundesländern müssten Barrierefreiheitsexperten im Bereich IKT-Produkte und -Services parallel neu aufgebaut und dauerhaft koordiniert werden. Eine einzige Anlaufstelle hat erfahrungsgemäß eine sehr hohe Effizienz, ermöglicht eine national einheitliche Definition und verkürzt die Kommunikationswege mit anderen EU-Marktaufsichtsbehörden. Auch in Bezug auf das Klagerecht wäre es sehr sinnvoll, eine einzige Behörde in Deutschland zu haben, die als Anlaufstelle dient.

8. Kauf im EU-Ausland

Im BFSG ungeregelt ist, an wen sich der Endverbraucher wenden muss, wenn er ein Produkt im Versandhandel im EU-Ausland kauft und der Hersteller oder Importeur ebenfalls nicht in Deutschland ansässig ist.

9. Bereitstellung von Informationen durch die Marktaufsichtsbehörden

Marktaufsichtsbehörden zählen zu "Trägern öffentlicher Gewalt" und sind somit zu einer barrierefreien Kommunikation mit den Endverbrauchern verpflichtet, was im Bundes-BGG und ggf. den Landes-BGGen geregelt ist. Dies gilt auch für das Thema "Deutsche Leichte Sprache". Somit bedarf es eigentlich nicht der verkürzten Nennung der Leichten Sprache im BFSG, zumal dort der weitere Aspekt der Barrierefreiheit nach der Barrierefreiheit-Informationstechnik-Verordnung - BITV 2.0, insb. Teil I fehlt. Entweder sollte der Aspekt der funktionalen Barrierefreiheit der elektronischen Kommunikation ergänzt werden oder eine Verweisung auf das Bundes-BGG erfolgen. Im Übrigen wäre es erstrebenswert, wenn auch die Kommunikation der Marktaufsicht mit den Unternehmen in barrierefreier elektronischer Weise stattfinden würde, denn auch in den Unternehmen werden Mitarbeiter mit Behinderungen speziell zu diesem Themenkomplex arbeiten.

10. Nachgeordnete Rechtsverordnung zum BFSG

Die konkrete Ausgestaltung der funktionalen Barrierefreiheitsanforderungen – wie sie in Anhang I der Richtlinie 2019/882/EU geregelt sind – soll in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Hier ist aufgrund der angestrebten Vollharmonisierung zu gewährleisten, dass in der Verordnung keine über die Anforderungen des Anhangs I hinausgehenden strengereren oder weiteren Anforderungen aufgenommen werden. Allerdings ist dringend anzuraten, die deutsche Übersetzung des Anhangs I des EAAs zu prüfen und offensichtliche Fehler zu korrigieren!

Dabei empfiehlt sich der Abgleich mit den deutschen Begrifflichkeiten aus DIN EN 301 549 (= BITV 2.0 Teil 1).

Die Lösungen, die im Anhang II der Richtlinie 2019/882/EU beschrieben werden, sind klar nur als indikative Beispiele und nicht als verbindliche technische Anforderungen zu kennzeichnen. Es ist fraglich, ob die in Anhang II gegebenen Beispiele im Jahr 2025 noch relevant sind. Wegen des rein indikativen Charakters von Anhang II sollte überlegt werden, ihn nicht in die Verordnung zu übernehmen.

11. Produkte zwischen den Gesetzen

Einige Produkte im Anwendungsbereich des EAAs sind bei der deutschen Umsetzung gleich von zwei Regulierungen betroffen. So sind die produktbezogenen Regeln des EAAs für Smarte TV-Geräte im BFSG enthalten, während dienstbezogenen Regeln, die Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, im Medienstaatsvertrag enthalten sind. Das führt dazu, dass bestimmte Produkte wie z.B. Smart-TV-Geräte von zwei unterschiedlichen Regulierungen zur Barrierefreiheit auf Bundes- bzw. Länderebene und damit unterschiedlichen Aufsichtsbehörden betroffen sind.

Um eine Doppelregulierung zu vermeiden, gilt es die beiden Gesetze aufeinander abzustimmen. Es muss sichergestellt werden, dass der von den Ländern gewählte Ansatz nicht in Konflikt mit dem BFSG gelangt. Da der Bezug des aktuellen Entwurfs des Medienänderungsstaatsvertrages auf entsprechende Regelungen des EAAs nicht durchgängig hergestellt werden kann, bleibt offen, inwiefern die Regelungen der Länder abschließend sind oder wann der Anwendungsbereich des BFSGs eröffnet ist. Unklar ist etwa, inwiefern die allgemeinen Vorschriften zur Barrierefreiheit von Dienstleistungen des BFSGs auch auf die im Medienänderungsstaatvertrag getroffenen Regelungen Anwendung finden.

Für Endgeräte wie Smart-TV ist zudem keine trennscharfe Zuordnung zwischen Produkt, Gerät und Dienst, Benutzeroberfläche oder EPG oder Software möglich. Produkt und Dienst bilden bei smarten Endgeräten eine Einheit.

II Anmerkungen zum Antrag Bündnis 90/Die Grünen „Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen“

(Dokument 19-24633)

Zu II.1.

Privatwirtschaftliche Anbieter von Produkten oder Dienstleistungen werden durch das BFSG als Umsetzung des European Accessibility Acts gesetzlich zur Herstellung von Barrierefreiheit verpflichtet, wenn sie kommerziell Güter und Dienstleistungen anbieten, die für Allgemeinheit bestimmt sind. Dabei sind im Anwendungsbereich Produkte und Dienstleistungen genannt, die barrierefrei zu gestalten sind. Auch die Umsetzungszeiten bzw. Übergangsfristen sind vorgegeben, die angemessen sind.

Es fehlen noch in Teilbereichen die zugehörigen (harmonisierten) Normen, die im Auftrag der Europäischen Kommission zeitnah entwickelt werden sollen. Dabei ist es im Sinne von Wirtschaft und Verbrauchern wichtig, dass es einen gemeinsamen europäischen Anforderungskatalog gibt, um eine Marktfragmentierung zu vermeiden. Von der Entwicklung eigener Anforderungskataloge oder Ergänzungen der europäischen Anforderungen ist dringend abzuraten. Vielmehr sollte überlegt werden, wie sich Deutschland in die europäischen Normungsaktivitäten zur Barrierefreiheit effektiver einbringen kann. Dazu gehört auch die Finanzierung der Arbeit von Experten, die über DIN zur Mitarbeit benannt werden.

Die Umsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen über das neue BFSG erscheint durch Nutzung und Anpassung existierender Mechanismen aus dem "New Legislative Framework", also CE-Zeichen und Marktüberwachung, wesentlich effektiver als über eine Anpassung des AGGs. Hierzu sei auf die Erfahrungen in Österreich verwiesen.

Zu II.2.a

Diese Forderungen sind weitgehend durch das Vergaberechtsmodernisierungs-Gesetz (VergRModG) (18.4.2016) (Umsetzung RL 2014/24/EU RL 2014/25/EU) § 121 Leistungsbeschreibung Absatz 29 abgedeckt. Eine Überprüfung der Wirksamkeit dieser Regelungen ist sicherlich sinnvoll.

Zu II.2.c

Der Einsatz von Gebärdensprachdolmetschenden ist grundsätzlich zu begrüßen, sollte aber auf "wichtige" Ereignisse begrenzt werden. In vielen "einfachen" Fällen ist eine Vertextlichung als wirtschaftlicher Kompromiss, von dem auch ein größerer Nutzerkreis profitiert, akzeptabel. Aus der Vertextlichung kann z.B. automatisch eine Übersetzung in eine Fremdsprache erfolgen, die zwar keinen Dolmetschenden ersetzt, aber aktuell schon Qualitäten erreicht, den Sinn zu verstehen.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Entwicklungen im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) in den letzten Jahren zu akzeptablen Ergebnissen in der automatischen Vertextlichung von gesprochenen Worten und der automatischen Übersetzung in Fremdsprachen führten. Dieser technologische Durchbruch wird sich in den nächsten Jahren auch auf die automatische Generierung von Texten in Leichter Sprache und der automatischen Generierung von Gebärdensprache auswirken. Entsprechende Forschungen und Produktentwicklungen sollten gefördert werden, um ein umfassendes Angebot für die entsprechenden Nutzergruppen zu schaffen. Es ist selbstverständlich, dass diese Lösungen eine menschliche Übersetzung oder Dolmetschung nicht ersetzen können. Aber ähnlich wie im Bereich von Sprachein- und -ausgabe wird voraussichtlich durch eine Qualitätssteigerung der aktuellen Lösungen eine höhere Akzeptanz bei den Nutzergruppen erzielt werden. Zur Info: Aktuell wird an einer DIN SPEC 33429 „Empfehlungen zur Deutschen Leichten Sprache“ gearbeitet, die im Herbst 2021 zur öffentlichen Kommentierung vorgesehen ist.

Zu 8. allgemein

Regelungen zu digitalen Dienstleistungen im ÖPV sind im EAA und folglich im BFSG enthalten. Allerdings könnte die Förderung und Forderung von deutschlandweit einheitlichen mobilen Anwendungen zur Verbesserung von Mobilitätsservices für Personen mit Mobilitätseinschränkungen (s. Normenentwurf DIN 13278 „Smarte Mobilität für Menschen mit eingeschränkter Mobilität – Funktionale Ansätze“) deutliche Fortschritte durch Digitalisierung erzielen.

Zu 10. allgemein

Die Überarbeitung des Medienstaatsvertrages setzt eine Reihe von Barrierefreiheitsanforderungen aus dem EAA um. Allerdings sind erhebliche Korrekturen des Entwurfs unbedingt erforderlich (vergl. oben Kommentare 4 und 10 zum BFSG).

Information für den Ausschuss

ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes - BT-Drucksache 19/28653

siehe Anlage

Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882
des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen
(Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG)**

9.04.2021

Barrierefreiheit leistet einen wichtigen Beitrag zu einer umfassenden Teilhabe und einem selbstbestimmten Leben. Nicht nur in einer alternden Gesellschaft wird es immer wichtiger, dass Informations- und Unterhaltungsangebote leicht zugänglich sind. Die Unternehmen der Unterhaltungselektronik investieren laufend in die Neu- und Weiterentwicklung barrierefreier Medien- und Gerätenutzung. Schon heute bestehen zahlreiche Funktionalitäten, die eine erweiterte Teilhabe ermöglichen. Es ist originäres Interesse der TV-Geräteindustrie ihre Produkte so vielen Nutzern und Nutzergruppen wie möglich zugänglich zu machen, so dass alle die Geräte möglichst einfach bedienen können und am Informations- und Unterhaltungsangebot teilhaben können. Mit Funktionalitäten wie Audiodeskription oder der Möglichkeit zur Einblendung von Gebärdensprache unterstützen moderne TV-Geräte den barrierefreien Zugang zu Fernsehangeboten.

Die Mitglieder des ZVEI-Fachverbands Consumer Electronics sind als Anbieter von Fernsehgeräten und Web-Clients zum TV-Streaming durch den Entwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetz als Anbieter von Geräten, „die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden“, unmittelbar erfasst.

Der ZVEI begrüßt das Gesetzesvorhaben für verbesserte Barrierefreiheit. Wesentliches Anliegen bleibt es einen Rahmen schaffen, der es der Geräteindustrie ermöglicht, auch zukünftig innovative Maßnahmen für mehr Teilhabe zu entwickeln.

Mit den nachfolgenden Anregungen zum vorgelegten Regierungsentwurf wollen wir weiterhin unseren Beitrag leisten auch in Zukunft benutzerfreundliche Lösungen für mehr Barrierefreiheit zu erreichen.

- Die Verpflichtung zum Rückruf eines Produktes bei Verstoß gegen die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG-E ist unverhältnismäßig. Ein Produktrückruf sollte weiterhin nur auf Fälle beschränkt bleiben, bei denen Risiken für Gesundheit oder Sicherheit drohen.
- Die durch den European Accessibility Act erreichte Harmonisierung, darf nicht durch nationale Abweichungen gefährdet werden. Der ZVEI setzt sich daher für eine wortlautgetreue Umsetzung ein.
- Anforderungen, die den Herstellern hinsichtlich der technischen Umsetzung Flexibilität zugestehen, sind aufgrund der hohen Innovationsdynamik der Unterhaltungsindustrie zum effektiven Schutz von Barrierefreiheit besonders geeignet.
- Die Regelungen des Bundes im BFSG-E sowie der Länder im Medienänderungsstaatsvertrag müssen gemeinsam einen kohärenten Rechtsrahmen bilden. Die beiden Gesetzesvorhaben sind durch gegenseitige Bezugnahme und deutliche Fassung der Anwendungsbereiche miteinander in Einklang zu bringen.

Unverhältnismäßigkeit eines Produktrückrufs bei Verstoß gegen Barrierefreiheitsanforderungen

Die Verpflichtung zum Rückruf eines Produktes nach § 6 Abs. 4 S. 2 BFSG-E bei Verstoß gegen die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG-E ist unverhältnismäßig. § 6 Abs. 4 BFSG-E regelt die Pflichten des Herstellers bei Feststellen der Nicht-Konformität und setzt insofern Art. 7 Abs. 8 des EAA um. Ohne dass es erforderlich wäre, erweitert die deutsche Regelung den Pflichtenkatalog des EAA maßgeblich.

Die europäische Regelung verpflichtet Hersteller, die der Auffassung sind, dass ein von ihnen in Verkehr gebrachtes Produkt nicht den Vorgaben des EAA entspricht, unverzüglich die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um die Konformität dieses Produkts herzustellen oder „**es gegebenenfalls zurückzunehmen**“. Nach § 6 Abs. 4 S. 2 BFSG-E hingegen wird der Hersteller, sofern die Konformität nicht hergestellt werden kann, verpflichtet das Produkt **zurückzunehmen oder zurückzurufen**. Die Erweiterung der deutschen Umsetzung ist nicht vom Regelungsumfang des EAA gedeckt.

Aber auch materiell ist die getroffene Regelung unrechtmäßig. Im Rahmen des New Legislative Frameworks auf dessen Regelungen der EAA aufsetzt, ist der EU-weite Rückruf eines Produktes immer nur als letztes Mittel und nur in den Fällen, in denen von dem Produkt ein grundlegendes Risiko für die Sicherheit oder die Gesundheit der Bevölkerung in der EU ausgeht, vorgesehen. Ein entsprechendes Risiko verwirklicht sich nicht bei einem Verstoß gegen die Anforderungen des BFSG-E. Ziel des EAA und so auch des BFSG-E ist

es vielmehr die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Bei einem mutmaßlichen Verstoß gegen die Vorgaben des BFSG-E wird diese Möglichkeit auf Teilhabe verletzt. Die Vermeidung von Gesundheitsrisiken oder sogar Sicherheitsrisiken ist weder vom Gesetzeszweck des BFSG -E umfasst, noch drohen solche, sollten die Regelungen des BFSG-E verletzt werden. Auch unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes sollte ein Produktrückruf stets nur auf solche Fälle begrenzt bleiben, bei denen sich die Verwirklichung eines grundlegenden Gesundheits- oder Sicherheitsrisikos für die Bevölkerung, nicht anders beheben lässt. Da die Verwirklichung eines grundlegenden Gesundheits- oder Sicherheitsrisikos Voraussetzung ist, um die Verhältnismäßigkeit eines Rückrufs zu rechtfertigen, kann diese Alternative im Rahmen des BFSG schlicht nicht unter der Wahrung der Verhältnismäßigkeit zur Anwendung kommen und ist somit hinfällig.

Um diesbezüglich Rechtsklarheit und -sicherheit zu schaffen, ist infolgedessen die Alternative in § 6 Abs. 4 S. 2 BFSG-E des Produktrückrufs zu streichen. Aus den gleichen Gründen ist die Alternative des Produktrückruf auch in §§ 22 Abs. 4 und § 26 Abs. 3 BFSG-E als geeignete (Ersatz-)Maßnahme der Marktüberwachungsbehörde gegenüber Wirtschaftsakteuren zu streichen.

Formulierungsvorschlag § 6 Abs. 4 S. 2:

(2) Hat ein Hersteller Kenntnis davon oder Grund zur Annahme, dass ein von ihm in den Verkehr gebrachtes Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung entspricht, so ergreift er unverzüglich die erforderlichen Korrekturmaßnahmen, um die Konformität herzustellen. Sofern die Konformität nicht hergestellt werden kann, nimmt der Hersteller das Produkt zurück **oder ruft es zurück**.

Formulierungsvorschlag § 22 Abs. 4 S.2:

(4) Ergreift der Wirtschaftsakteur innerhalb der nach Absatz 2 Satz 1 gesetzten Frist keine geeigneten Maßnahmen zur Herstellung der Konformität, so trifft die Marktüberwachungsbehörde die geeigneten Maßnahmen, um die Bereitstellung des Produktes auf dem deutschen Markt einzuschränken, oder sie untersagt die Bereitstellung auf dem Markt oder sorgt dafür, dass das Produkt zurückgenommen **oder zurückgerufen** wird. (...)

Formulierungsvorschlag § 26 Abs. 3 S.2:

(3) Werden weder von der Europäischen Kommission noch von einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Union innerhalb einer Frist von drei Monaten Einwände erhoben, so gilt die Maßnahme als gerechtfertigt. Die Marktüberwachungsbehörde trifft in diesem Fall geeignete Maßnahmen, um die Bereitstellung des Produkts auf dem Markt einzuschränken, oder sie untersagt die Bereitstellung auf dem Markt oder sorgt dafür, dass das Produkt zurückgenommen **oder zurückgerufen** wird. Die Marktüberwachungsbehörde macht die Maßnahmen in geeigneter Weise öffentlich bekannt.

Stärkung des Europäischen Binnenmarktes

Erklärtes Ziel des European Accessibility Acts (EAA), der durch den vorgelegten Gesetzesentwurf umgesetzt wird, ist es, durch Barrierefreiheit die Teilhabe der gesamten Bevölkerung und das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarktes zu fördern, indem eine Fragmentierung des Marktes verhindert und Hindernisse für deren freien Verkehr beseitigt werden. Der ZVEI begrüßt daher die Umsetzung im BFSG-E insoweit, als sie Wort-für-Wort erfolgt ist.

Auch bei der weiteren Umsetzung des Anhang 1 des EAA, die nach § 3 Abs. 2 BFSG-E noch durch eine nachgeordnete Rechtsverordnung vollzogen werden muss, appelliert der ZVEI daran, den Text der Richtlinie möglichst wortlautgetreu umzusetzen.

Anforderungen, die den Herstellern hinsichtlich der technischen Umsetzung Flexibilität zugestehen, sind aufgrund der hohen Innovationsdynamik der Unterhaltungsindustrie zum effektiven Schutz von Barrierefreiheit besonders geeignet. Dies schafft einen Regelungsrahmen, der auch zukünftig innovative Lösungen zur Umsetzung von Barrierefreiheit ermöglicht. Eine Festlegung auf eine bestimmte technische Lösung oder Technologie würde die Entwicklung und den Einsatz passender Lösungsansätze unnötig beschränken. Der rein indikative Charakter der Beispiele in Anhang 2 des EAA muss beibehalten werden, um den Hersteller ausreichend Raum zur Entwicklung neuer Lösungen für mehr Barrierefreiheit zu ermöglichen. Es entspricht der Systematik des EAA hinsichtlich der Barrierefreiheitsanforderungen festzulegen, „was“ erreicht werden muss (Anhang 1), hinsichtlich des „wie“ der konkreten Umsetzung jedoch den Unternehmen Beurteilungsspielräume zu lassen.

Einheitliche Gesetzgebung zwischen Bund und Länder zur Umsetzung des EAA

Die Entscheidung die Gesetzgebungskompetenz der Umsetzung produktbezogener Regeln des EAA einerseits und dienstbezogener Regeln andererseits, die Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, zwischen Bund und Länder zu trennen, bedarf einer engen Abstimmung zwischen den beiden Gesetzesvorhaben.

Denn Hersteller von Endgeräten, wie Smart-TVs oder Web-Sticks, werden künftig in Bezug auf Barrierefreiheit von zwei Gesetzen reguliert werden. Um eine Doppelregulierung zu vermeiden, gilt es die beiden Gesetzesvorhaben aufeinander abzustimmen.

Es muss sichergestellt werden, dass der von den Ländern gewählte Ansatz nicht in Konflikt mit dem Bundesansatz gelangt. Da der Bezug des in den von den Ländern vorgelegten Entwurfs des Medienänderungsstaatsvertrages auf entsprechende Regelungen des EAA nicht durchgängig hergestellt werden kann, bleibt offen, inwiefern die Regelungen der Länder abschließend sind oder wann der Anwendungsbereich des BFSG-E eröffnet ist. Unklar ist etwa, inwiefern die allgemeinen Vorschriften zur Barrierefreiheit von Dienstleistungen des BFSG -E auch auf die im Medienänderungsstaatvertrag getroffenen Regelungen Anwendung finden.

Für Endgeräte wie Smart-TV ist zudem keine trennscharfe Zuordnung zwischen Produkt - Gerät - und Dienst - Benutzeroberfläche/ EPG/ Software etc. – möglich. Produkt und Dienst bilden bei smarten Endgeräten eine Einheit. Software, mit der z.B. die Benutzeroberfläche betrieben wird, ist eng mit dem Gerät verzahnt. Sie kann auch in der Regel nicht nachträglich ausgetauscht werden, sondern ist mit Hardwarekomponenten verknüpft. Ein modernes Fernsehempfangsgerät ist ohne Benutzeroberfläche schlicht nicht denkbar. Die Entwicklung

von TV-Sticks zeigt, dass die Geräteeigenschaft neben der Bedeutung der Benutzeroberfläche sogar in den Hintergrund treten kann, um Zugang zu audiovisuellen Medien herzustellen. Damit durch den eingeschlagenen Weg der Trennung kein unüberschaubares Regelungslabyrinth entsteht, sind die beiden Gesetzesvorhaben durch gegenseitige Bezugnahme und deutliche Fassung der Anwendungsbereiche miteinander in Einklang zu bringen.

Dieser Gleichklang ist auch im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung herzustellen, denn auch hier werden künftig mehrere Behörden zuständig sein. Auf der einen Seite werden die Landesmedienanstalten zuständig sein und für die Überprüfung der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen nach dem BFSG-E die Marktüberwachungsbehörden der Länder. Hierbei gilt es sicherzustellen, dass auch bei der Rechtsdurchsetzung einheitlich gehandelt wird, um nicht das bereits durch unterschiedliche Behördenzuständigkeit angelegte verschiedene Entscheidungsniveau zu verstärken.

Herausgeber:

ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.
Fachverband Consumer Electronics

Lyoner Str. 9
60528 Frankfurt am Main

Verantwortlich:
Katrín Heyeckhaus
Telefon: +49 69 6302-421
E-Mail: Katrín.Heyeckhaus@zvei.org

www.zvei.org

April 2021

Information für den Ausschuss

Sozialverband Deutschland (SoVD)

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (BT-Drs.-19/28653)

(Barrierefreiheitsstärkungsgesetz)

1 Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfes und SoVD-Gesamtbewertung

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (im Folgenden: BFSG) soll die Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act; im Folgenden: EAA-Richtlinie) in deutsches Recht umsetzen.

Der Anwendungsbereich des BFSG umfasst dabei Produkte wie Computer, Tablets, Notebooks, Zahlungsterminals, Geld-, Fahrausweis- und Check-In-Automaten, interaktive Selbstbedienungsterminals, Mobiltelefone, Router, Fernseher oder auch E-Book-Lesegeräte.

Im Bereich der Dienstleistungen werden u.a. Internetzugangsdienste, Online-Handel und andere Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr, Sprach- und Internettelefondienste, Bankdienstleistungen und E-Books erfasst.

Als Wirtschaftsakteure verpflichtet sind nach Maßgabe des BFSG Hersteller, Bevollmächtigte, Einführer, Händler sowie Dienstleistungserbringer. Sie müssen gewährleisten, dass nur solche

Produkte bzw. Dienstleistungen auf dem Markt bereitgestellt, angeboten oder erbracht werden, die den Barrierefrei-Anforderungen entsprechen. Um dies nachzuweisen, müssen für die entsprechenden Produkte EU-Konformitätserklärungen ausgestellt sein und diese müssen mit einer CE-Kennzeichnung versehen sein.

Das BFSG enthält in § 3 eine Definition von Barrierefreiheit. Die konkretisierenden Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen werden im Wege einer Rechtsverordnung normiert.

Ausgenommen von den verpflichtenden Vorgaben des BFSG sind Kleinstunternehmen. Für kleine und mittlere Unternehmen gelten spezifische Regelungen, insbesondere mit Blick auf Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte. Auch für andere Marktteilnehmer gilt die Pflicht zur Barrierefreiheit nicht uneingeschränkt; sie kann etwa unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit beschränkt sein.

Das BFSG enthält umfangreiche Regelungen zur Marktüberwachung, welche die Länder als „eigene Angelegenheit“ ausführen sollen. Die zuständigen Stellen sollen etwa überwachen, dass Wirtschaftsakteure ihre Pflichten zur Gewährleistung von Barrierefreiheit einhalten, oder ob bei Wirtschaftsakteuren die Voraussetzungen vorliegen, um sich auf Ausnahmeregelungen von der Barrierefreiheit berufen zu können. Bei fehlender Barrierefreiheit oder Nichtkonformität von Produkten bzw. Dienstleistungen ergreift die Marktüberwachungsbehörde im BFSG vorgesehene Maßnahmen.

Zur Rechtsdurchsetzung sieht das BFSG Regelungen zu Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfe und Schlichtungsverfahren vor, die Verbraucher*innen bzw. auch Verbände initiieren können.

Die verpflichtenden Vorgaben zur Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen sollen nach dem 28. Juni 2025 greifen. Zusätzlich enthält das BFSG weiterreichende Übergangsbestimmungen: in Bezug auf Dienstleistungen bis 2030 und in Bezug auf Selbstbedienungsterminals bis 2040.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt, dass mit dem BFSG (private) Wirtschaftsakteure rechtlich verbindlich verpflichtet werden, die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen, soweit diese vom BFSG umfasst sind, sicherzustellen. Das BFSG stellt einen anerkennenswerten rechtlichen Schritt dar, um der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in der digitalen Welt, näherzukommen. Mit dem BFSG obliegt den benannten

Wirtschaftsakteuren die grundsätzliche Verpflichtung zu gewährleisten, dass ihre Produkte bzw. Dienstleistungen Barrierefrei-Anforderungen entsprechen.

Anders als im Referentenentwurf geplant, trägt das Gesetz nicht mehr den Titel „Barrierefreiheitsgesetz“. Der jetzige Titel „Barrierefreiheitsstärkungsgesetz“ ist sachgerechter, da er nicht falsche Erwartungen weckt. Denn das Gesetz regelt nicht die umfassende Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen, sondern beschränkt sich auf die Umsetzung der EAA-Richtlinie.

Der SoVD sieht bei diversen Normen des BFSG erheblichen Nachbesserungsbedarf. Ziel muss dabei sein, die europarechtlichen Vorgaben ihrem Sinn und Zweck entsprechend mutig im nationalen Recht zu implementieren, ein für die Menschen verständliches und widerspruchsfreies Recht zu schaffen, effektive und wirksame Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen für die Praxis vorzusehen sowie ein zügiges Inkrafttreten der neuen Barrierefreiheitsvorgaben sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund spricht sich der SoVD insbesondere dafür aus:

- die konkretisierenden Vorgaben zur Barrierefreiheit der vom BFSG erfassten Güter und Dienstleistungen mittels Rechtsverordnung zügig und im Interesse der Menschen mit Behinderungen zu erlassen und die Verbände der Menschen mit Behinderungen an der Erarbeitung zu beteiligen,
- die Ausnahmen von der Pflicht zur Barrierefreiheit noch stärker an den Interessen der Menschen mit Behinderungen auszurichten,
- im Bereich der Beförderungsdienste für umfassende, konsistente und zügige Barrierefreiheit Sorge zu tragen,
- bauliche Barrieren beim Zugang zu digitalen Angeboten bzw. Automaten nicht aus dem Gesetz auszuklammern,
- die Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen wirksam und effektiv auszugestalten und ein bundesweit

- möglichst einheitliches und abgestimmtes Vorgehen zu ermöglichen,
- wirksame Überprüfungen in Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren sicherzustellen sowie
- die Übergangsfristen angesichts der aktuellen Corona-Pandemie deutlich zu verkürzen.

2 Zu Regelungen des BFSG im Einzelnen

■ Barrierefreiheitsbegriff in § 3 BFSG

§ 3 BFSG enthält eine Definition von Barrierefreiheit. Nach Abs. 1 S. 2 sind Produkte und Dienstleistungen barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwerisse und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.

Die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen werden nach Abs. 2 Satz 1 durch Rechtsverordnung geregelt, welche das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erlässt. Nach Abs. 2 Satz 2 sind Anpassungen der Barrierefrei-Anforderungen im Verordnungsweg auch künftig möglich, wenn die Kommission ggf. im Wege delegierter Rechtsakte künftig Barrierefrei-Anforderungen nach Anhang I näher ausformt; in diesen Fällen gilt ebenfalls die Einvernehmensregelung nach Satz 1. Gemäß Abs. 3 erstellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Leitlinien zur erleichterten Anwendung des Gesetzes für Kleinstunternehmen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt die Legaldefinition von Barrierefreiheit in § 2 BFSG. Sie entspricht § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und sichert ein rechtssystematisch einheitliches Verständnis von Barrierefreiheit im deutschen Recht.

Der SoVD begrüßt insoweit auch, dass auf die im Referentenentwurf vorgesehene, sehr einschränkende Begriffsdefinition von Barrierefreiheit, wie vom SoVD gefordert, verzichtet wurde.

Sachgerecht ist, die konkrete Ausgestaltung der Barrierefrei-Anforderungen einer Rechtsverordnung vorzubehalten; § 3 Abs. 2 BFSG.

Problematisch ist allerdings, dass das BMAS für die Rechtsverordnung Einvernehmen mit vier weiteren Bundesressorts herstellen muss. Die in Rede stehenden Ressorts hatten z.T. eine eigene Federführung zur EAA-Umsetzung in der Vergangenheit gerade abgelehnt und bislang auch keine Unterstützung für eine möglichst wirksame, bundeseinheitliche Marktüberwachung nach BFSG für ihren Ressortbereich signalisiert. Mit der nun geplanten Einvernehmensregelung drohen erhebliche Abstimmungsprobleme und eine verzögerte Umsetzung der EU-Vorgaben. Auch zukünftige Verordnungsanpassungen nach Abs. 2 Satz 2 werden durch die vorgesehene Einvernehmensregelung deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Die Einvernehmensregelung ist auch nicht erforderlich, wie etwa die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach BGG (BITV) zeigt: diese erließ das Bundesministerium des Innern lediglich im Einvernehmen mit dem BMAS, obgleich die Regelungen zahlreiche andere Bundesressorts unmittelbar betrafen. Der SoVD fordert, die politisch motivierte Einvernehmensregelung in § 3 Abs. 2 BFSG zu streichen.

Zugleich fordert der SoVD, die Behindertenverbände bei Ausarbeitung bzw. Weiterentwicklung der entsprechenden Rechtsverordnung nach Satz 1 zwingend zu beteiligen. Dies gilt auch für die nach Abs. 3 zu erstellenden Leitlinien für Kleinstunternehmen; die Beteiligung ist gemäß Art. 4 Abs. 6 EAA vorgeschrieben.

■ Pflicht zur Barrierefreiheit nicht über das erforderliche Maß hinaus beschränken

§ 17 BFSG begrenzt die Pflichten der Wirtschaftsakteure zur Barrierefreiheit. Abs. 1 Satz 1 BFSG bestimmt, dass die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung nur insoweit gelten, als deren Einhaltung nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung nach Anlage 4 des betreffenden Wirtschaftsakteurs führen würde. Die Beurteilung hierzu nimmt nach

Satz 2 der Wirtschaftsakteur selbst vor. Kriterien zur Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastungen sind in Anlage 4 aufgeführt; konkret benannt werden dort kostenseitige Kriterien in Bezug auf Produktion, Erbringung, Organisation etc. beim Wirtschaftsakteur. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird nach Abs. 6 ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Kriterien der Anlage 4 zu präzisieren und zu ergänzen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD verschließt sich Erwägungen nicht, die Herstellung von Barrierefreiheit bei Produkten und Dienstleistungen an das Kriterium der Verhältnismäßigkeit zu binden. Denn es gilt, die Interessen der Wirtschaftsakteure einerseits und der auf Barrierefreiheit angewiesenen Nutzer*innen andererseits in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen. Allerdings leisten die vorgeschlagenen Regelungen dies bislang nicht ausreichend: Sie berücksichtigen die Interessen der Wirtschaftsakteure vorrangig.

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfordert eine wertende Gesamtschau der mit der Regelung beabsichtigten Ziele einerseits und der dazu erforderlichen Mittel und Wirkungen für die Rechtsverpflichteten und –begünstigten andererseits. Neben der Geeignetheit (Ist das Mittel zur Zweckerreichung tauglich?) und der Erforderlichkeit (Gibt es mildere Mittel zur Zweckerreichung?) ist die Angemessenheitsprüfung (Zweck-Mittel-Relation) hier von zentraler Wichtigkeit. Der Wirtschaftsakteur muss dabei seine wirtschaftlichen Belastungen in Relation zum verfolgten Zweck, der Barrierefreiheit seines Produkts oder seiner Dienstleistung (bzw. die Nachteile für bestimmte Gruppen bei fehlender Barrierefreiheit), setzen und eine wertende Gesamtbewertung vornehmen.

Da diese durchaus komplexe Bewertung der Wirtschaftsakteur selbst vorzunehmen hat, muss das BFSG ihm notwendige Prüfkriterien hierfür an die Hand geben. Daran fehlt es vorliegend.

Zwar werden die wirtschaftlichen Belastungen mit Anlage 4 detailliert abbildbar. Doch es fehlen konkrete gesetzliche Vorgaben, welche Gründe ein Wirtschaftsakteur für die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht heranziehen darf, etwa mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnisse im

Unternehmen. Auch fehlt eine gesetzliche Klarstellung, dass nicht jegliche Mehrkosten beim Wirtschaftsakteur zur Unverhältnismäßigkeit i.S.d. § 17 BFSG führen dürfen (enge Auslegung des Begriffs „unverhältnismäßige Mehrkosten“). Der SoVD fordert, die diesbezüglichen Ausführungen aus der Gesetzesbegründung unmittelbar in § 17 BFSG aufzunehmen, damit Wirtschaftsakteure sie sachgerecht berücksichtigen können. Denn auf Gesetzesbegründungen greifen Wirtschaftsakteure regelmäßig nicht zu. Auch Ergänzungen in Anlage 4 BFSG erscheinen nicht ausreichend, zumal das hierfür erforderliche Einvernehmen dreier Bundesressorts zusätzliche Hürden begründet und die Verbände der Menschen mit Behinderungen dabei nicht zwingend beteiligt würden.

Überdies fordert der SoVD, Wirtschaftsakteure im Falle einschlägiger Ausnahmen von den Barrierefreiheits-Vorgaben (§ 16 BFSG – Veränderungen des Produkts bzw. der Dienstleistung; § 17 BFSG – unverhältnismäßige Belastungen, nicht geregelte bauliche Barrierefreiheit) dennoch zu verpflichten, „angemessene Vorkehrungen“ im Einzelfall sicherzustellen. Diese Vorkehrungen müssen sich auch auf bauliche Barrieren erstrecken. Denn trotz fehlender Barrierefreiheit können diese Anpassungen im Einzelfall eine diskriminierungsfreie Teilhabe für Verbraucher*innen ermöglichen, etwa durch Anlegen einer Rampe, um eine Stufe vor einem Geldautomaten zu überwinden. Der SoVD plädiert bezüglich der „angemessenen Vorkehrungen“ für eine verpflichtende Regelung entsprechend § 7 Abs. 2 BGG. Diese trägt auch Belangen der Wirtschaftsakteure Rechnung, da unverhältnismäßige Anpassungen nicht verlangt werden können.

■ **Wirksamere Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen sicherstellen**

Gemäß § 2 Nr. 22 BFSG ist Marktüberwachungsbehörde „jede Behörde, die nach Landesrecht für die Durchführung der Marktüberwachung zuständig ist“. Konkrete Aufgaben, Marktüberwachungsmaßnahmen, Unterstützungspflichten etc. der Marktüberwachungsbehörden sind in §§ 20 ff. BFSG geregelt. Vorgaben zur Marktüberwachung von Produkten sind in Abschnitt 6 (§ 20 ff. BFSG) und von Dienstleistungen in Abschnitt 7 (§§ 28 ff. BFSG) normiert. Die vorgesehenen Maßnahmen differenzieren jeweils danach, ob bei einem Produkt bzw. einer

Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllt sind oder ob formale Nonkonformität vorliegt.

Nach § 20 Abs. 1 BFSG (Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden in Bezug auf Produkte) stellen die Länder sicher, dass die Marktüberwachungsbehörden ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können und sie statten sie mit den notwendigen Ressourcen aus. Nach Satz 3 stellen sie eine effiziente Zusammenarbeit und einen wirksamen Informationsaustausch ihrer Marktüberwachungsbehörden untereinander sowie zwischen ihren Marktüberwachungsbehörden und denjenigen der anderen Mitgliedsstaaten der EU sicher. Nach Abs. 2 erstellen die Länder eine Marktüberwachungsstrategie für Produkte. Die §§ 21, 22 BFSG normieren mögliche Maßnahmen, die die Marktüberwachungsbehörde ergreifen kann: Diese kann z.B. prüfen, ob Marktteilnehmer zu Recht Ausnahmen von der Barrierefreiheits-Pflicht für sich in Anspruch nehmen können. Die Behörde kann Informationen für Verbraucher*innen zur Verfügung stellen, zur Herstellung von Barrierefreiheit auffordern und hierfür Fristen setzen, die Bereitstellung eines Produkts am Markt untersagen oder ggf. den Rückruf eines Produkts veranlassen. Nach § 7 Abs. 5 BFSG sind Produkthersteller verpflichtet, Marktüberwachungsbehörden „auf deren begründetes Verlangen“ Auskünfte zu erteilen bzw. erforderliche Unterlagen auszuhändigen.

§ 27 BFSG normiert Aufgaben der zentralen Verbindungsstelle: sie teilt etwa der Kommission und anderen EU-Mitgliedsstaaten die länderseitig übermittelten Marktüberwachungsstrategien mit und stellt diese nach Abs. 2 zusammengefasst der Öffentlichkeit zur Verfügung.

In Bezug auf Dienstleistungen finden sich Ermächtigungsnormen und mögliche Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden in §§ 28 ff. BFSG. Nach § 29 Abs. 3 BFSG etwa „kann“ die Behörde Maßnahmen treffen, um die Nichterfüllung der Barrierefreiheit abzustellen, oder sie „kann“ bei Nichtkonformität einer Dienstleistung nach § 30 Abs. 4 BFSG Maßnahmen treffen, damit die entsprechenden Defizite abgestellt werden.

SoVD-Bewertung: Eine effektive, wirksame und professionelle Marktüberwachung hat entscheidenden Anteil daran, ob eine effektive Umsetzung der Barrierefrei-Vorgaben nach BFSG in der Praxis gelingt.

Mit Sorge sieht der SoVD, dass die Marktüberwachung nach BFSG durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden soll. Die entsprechende Zuständigkeitsregelung ist – unsystematischerweise – in den Begriffsbestimmungen des § 2 Nr. 22 BFSG verankert. Laut Begründung der Norm führen die Länder die Marktüberwachung als eigene Angelegenheit aus und bestimmen in eigener Zuständigkeit, welche Behörden die Aufgabe übernehmen sollen.

Damit droht die Gefahr eines „Flickenteppichs“ der Marktüberwachung für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen in Deutschland.

Der SoVD betont, dass es bereits heute viele Institutionen auf Bundesebene gibt, die für bestimmte, vom BFSG umfasste Branchenbereiche die Marktüberwachung und den Verbraucherschutz gewährleisten. Diese Institutionen sollten zusätzlich auch die ergänzende Marktüberwachung in Bezug auf Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen nach BFSG für ihren Zuständigkeitsbereich mit übernehmen. Verwiesen wird hier insbesondere auf das Eisenbahn- und das Luftfahrtbundesamt, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Bundesnetzagentur für Telekommunikationsdienstleistungen.

Nach Ansicht des SoVD kann weder die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), vgl. § 24 BFSG, noch die zentrale Verbindungsstelle nach § 27 BFSG eine bundesweit einheitliche Umsetzung des BFSG sicherstellen. Zum einen sind deren Kompetenzen auf den Bereich barrierefreier Produkte begrenzt und erstrecken sich nicht auf barrierefreie Dienstleistungen. Zum anderen haben BAuA und zentrale Verbindungsstelle nur bündelnde, unterrichtende bzw. weiterleitende Kompetenzen, etwa gegenüber der Europäischen Kommission.

Eine bundesweit möglichst einheitliche Marktüberwachung nach BFSG liegt im Interesse der Verbraucher*innen mit Behinderungen. Sie liegt aber auch im Interesse der Wirtschaftsakteure, die für ihre digitalen

Produkte oder Dienstleistungen sonst mit 16 länderseitigen Zuständigkeiten, Prüfungsverfahren und Verwaltungspraxen konfrontiert wären.

Es ist kaum vermittelbar, wenn etwa der digitale Verkauf von Fahrkarten im Fernverkehr durch die Deutsche Bahn oder die Prüfung eines Tools beim Onlinebanking großer Banken durch 16 länderseitige Marktüberwachungsbehörden auf Barrierefreiheit bzw. Ausnahmen von Barrierefreiheit geprüft und ggf. auch unterschiedlich bewertet würde. Auch ist es eine hohe bürokratische Belastung für Wirtschaftsakteure, 16 Marktüberwachungsbehörden in den Ländern ihre Beurteilung bereitzustellen, warum ihr digitales Produkt, etwa wegen unverhältnismäßiger Belastung nach § 17 BFSG, ausnahmsweise nicht barrierefrei sein muss.

Es gilt, hohen bürokratischen Aufwand, ineffektive parallele Prüfverfahren sowie divergierende Verwaltungsentscheidungen und Rechtszersplitterung zu vermeiden. Der SoVD setzt sich daher nachdrücklich dafür ein, dass die o.g. Institutionen des Bundes für ihre Zuständigkeitsbereiche die Marktüberwachung nach BFSG übernehmen.

Für andere Branchenbereiche wäre es erforderlich, dass der Bund mit den Ländern gemeinsam auf verbindliche Regelungen zur effektiven und koordinierten Umsetzung der Marktüberwachung nach BFSG hinwirkt und auch Marktüberwachungsstrategien bundesweit konsistent ermöglicht. Es ist zweifelhaft, ob die in § 27 BFSG vorgesehene „zentrale Verbindungsstelle“ dies sicherstellt. Denn sie hat nur eine Bündelungsfunktion: sie stellt Länderinformationen für die Europäische Kommission zusammengefasst zur Verfügung und veröffentlicht Marktüberwachungsstrategien gebündelt. Vorbildhaft könnte insoweit die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) sein, die bereits heute eine koordinierende Funktion für die Marktüberwachungsbehörden im Bereich Produktsicherheit innehat: Der ZLS können in bestimmten Fällen mittels Kompetenzübergang bei Bewertungsdifferenzen bzw. durch Auftrag Vollzugsaufgaben sowie entsprechende Anordnungsbefugnisse zukommen. Die ZLS nimmt diese Aufgabe für alle Bundesländer wahr. In einem Staatsvertrag sind Aufgaben, Organisation und Finanzierung der ZLS sowie die Mitwirkungsrechte der Länder festgelegt. Entsprechend könnten bzw.

sollten auch die Regelungen im BFSG Ergänzung erfahren. Die in § 20 Abs. 2 und § 27 BFSG normierten Pflichten der Länder bzw. der zentralen Verbindungsstelle scheinen insoweit nicht ausreichend, da sie nur nebeneinander, nicht aber zum Miteinander verpflichten.

Kritisch merkt der SoVD überdies noch folgende Punkte an, die eine wirksame Marktüberwachung behindern können und zum Teil sogar Verschlechterungen gegenüber dem Referentenentwurf bedeuten.

Anders als im Referentenentwurf enthält der Gesetzentwurf jetzt keine Verzeichnispflicht für Wirtschaftsakteure mehr, mit welcher die Abgabe und der Bezug von (nicht barrierefreien) Produkten durch die Marktüberwachungsbehörden einfach und schnell nachgehalten werden könnte. Der SoVD befürwortet, § 13 BFSG wieder wie im Referentenentwurf zu formulieren.

Kritisch sieht der SoVD überdies, dass Maßnahmen bei Verstößen gegen Barrierefreiheitsanforderungen oder formaler Nichtkonformität von Dienstleistungen weitgehend ins Ermessen der Marktüberwachungsbehörde gestellt sind (vgl. „KANN-Regelungen“ in § 29 Abs. 3 bzw. § 30 Abs. 4 BFSG). Dies schwächt die Durchsetzung von Barrierefreiheit im Bereich Dienstleistungen. Zudem bleiben die Vorgaben für Dienstleistungen damit hinter denen für Produkte zurück. Der SoVD fordert, die o.g. „Kann-Regelungen“ durch verpflichtende Vorgaben zu ersetzen.

Fraglich erscheint aus SoVD-Sicht, ob es der, gegenüber dem Referentenentwurf erhöhten, Schwelle in § 7 Abs. 5 BFSG bedarf, wonach nur bei „begründetem Verlangen“ der Marktüberwachungsbehörde eine Pflicht für Hersteller besteht, Auskünfte zu geben, Unterlagen auszuhändigen etc. (ebenso für Einführer nach § 10 Abs. 4 und für Dienstleistungserbringer nach § 14 Abs. 5 BFSG). Der SoVD betont, dass es Behörden stichprobenartig möglich sein muss, die Barrierefreiheit zu überprüfen, um Wirtschaftsakteure (präventiv) zur Barrierefreiheit ihrer Produkte und Dienstleistungen anzuhalten.

Auch fehlt es an Vorgaben, dass Marktüberwachungsstrategien nicht nur in Bezug auf Produkte gemäß § 20 Abs. 2 BFSG, sondern auch in Bezug auf Dienstleistungen erstellt werden müssen.

Nicht zuletzt bedauert der SoVD, dass die im Referentenentwurf in §§ 27, 33 normierten Verfahrensrechte und -pflichten der Wirtschaftsakteure nun nicht mehr vorgesehen sind. Diese betrafen etwa Duldungspflichten für Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden, Auskunftspflichten oder auch Auskunftsverweigerungsrechte für Wirtschaftsakteure. Die Vorgaben sind für eine wirksame und vorhersehbare Verwaltungspraxis notwendig und liegen auch im Interesse der Wirtschaftsakteure.

■ Beförderungsdienste - statt komplexer Detailregelungen umfassende Barrierefreiheit sichern

Das BFSG gilt gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2 für Personenbeförderungsdienste im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr, wobei folgende Elemente umfasst werden: Webseiten, auf Mobilgeräten angebotene Dienstleistungen, einschließlich mobiler Anwendungen, elektronische Tickets und elektronische Ticketdienste, bereitzustellende Informationen in Bezug auf den Verkehrsdienst einschließlich Reiseinformationen in Echtzeit und interaktive Selbstbedienungsterminals, sofern diese nicht als integrierte Bestandteile der Fahrzeuge eingebaut sind. Von den genannten Regelungen ausgenommen sein sollen Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste; nicht ausgeschlossen sein sollen bei diesen wiederum allerdings die interaktiven Selbstbedienungsterminals.

Nach § 1 Abs. 3 Nr. 5 BFSG werden Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr vom BFSG umfasst.

SoVD-Bewertung: Die komplexen Regelungen im Verkehrsbereich in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BFSG entsprechen zwar formal den Vorgaben der EAA-Richtlinie. Doch sie sind für die das Recht anwendenden Menschen aufgrund der vorgesehenen Ausnahmen einschließlich Rückausnahmen kaum nachvollziehbar und werden in der Praxis zu großer Unsicherheit und Unklarheit führen.

So sollen etwa Websites oder bereitzustellende Informationen des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs (ÖPNV) vom BFSG ausgeklammert, deren Selbstbedienungsterminals dagegen vom BFSG erfasst sein. Werden auf diesen Selbstbedienungsterminals des ÖPNV allerdings spezifische Dienste bzw. Dienstleistungen angeboten, etwa die Ausgabe von Tickets, könnten diese wiederum vom BFSG ausgeklammert sein, da diese Dienste über das „interaktive Selbstbedienungsterminal“ hinausgehen und nicht miterfasst wären. Das einheitliche Terminal würde damit in Bezug auf Barrierefreiheitsanforderungen in „zwei Teile“ aufgespalten, was kaum nachvollziehbar ist.

Der Verweis in der Gesetzesbegründung, dass die von öffentlichen Stellen angebotenen (Nah-) Verkehrsdienste bereits durch die EU-Richtlinie (EU) 2016/2102 verpflichtet seien, ihre Websites barrierefrei zu gestalten, erhöht die Komplexität zusätzlich: Der Bereich elektronischer Tickets und Ticketdienste wäre etwa auch hier ausgeklammert. Für private Anbieter von Nahverkehrsdienstleistungen würden nochmals andere rechtliche Regelungen gelten.

Der SoVD plädiert vor diesem Hintergrund mit Nachdruck für eine verständliche und nachvollziehbare Gesamtregelung zur Barrierefreiheit von Personenbeförderungsdiensten in Bezug auf alle in § 1 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) bis e) BFSG benannten Elemente. Sie sollte für den Fern- sowie für den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr gleichermaßen gelten. Das wäre nutzerfreundlich, nachvollziehbar und rechtlich konsistent.

Positiv sieht der SoVD, dass Dienstleistungen privater Verkehrsdienste ausweislich der Gesetzesbegründung unter die „Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr“ des § 1 Abs. 3 Nr. 5 BFSG fallen.

Von der Barrierefrei-Pflicht erfasst werden damit etwa die digitalen Informations-, Bestell- und Bezahlvorgänge bei Taxifahrten oder gebündelten Bedarfsverkehren (Uber, Moia u.a. Anbieter). Diesen Bereich hatte das kürzlich novellierte Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ausgeklammert, was der SoVD wiederholt kritisiert hatte. Doch es bleibt fraglich, ob die jetzt vorliegende Regelung im BFSG die Leerstelle des PBefG adäquat ausgleicht. Zum einen sind Kleinstbetriebe von den Barrierefrei-Pflichten des BFSG ausgeklammert, vgl. § 3 Abs. 3 BFSG. Zum anderen sieht das BFSG bisher enorm lange Übergangsfristen (s. u.) vor. Damit etwa sinnesbehinderte Menschen von der Nutzung der nach dem PBefG neu

ermöglichten „gebündelten Bedarfsverkehre“ und von Taxiangeboten zwischenzeitlich nicht ausgeschlossen bleiben, sollte für diesen Bereich in jedem Fall eine vorfristige Umsetzung im BFSG gesetzlich normiert werden, etwa zum 1.1.2022.

■ Überprüfung in Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren wirksamer gestalten

Die §§ 32 ff. BFSG enthalten Regelungen zu Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfen und Schlichtung.

Nach § 32 Abs. 1 BFSG hat die Marktüberwachungsbehörde auf Antrag des Verbrauchers entsprechende Maßnahmen nach BFSG einzuleiten, wenn ein Wirtschaftsakteur gegen eine Bestimmung dieses Gesetzes verstößt und der Verbraucher daher das Produkt oder die Dienstleistung nicht oder nur eingeschränkt nutzen kann. Nach Satz 3 hat der Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Unterlassungsklagegesetz (UKLG) zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle die Einleitung eines Verfahrens nach Satz 1 gegenüber der Marktüberwachungsbehörde zu beantragen. Nach Abs. 2 ist ein Verfahren nach Abs. 1 Satz 1 gegen den Wirtschaftsakteur auch dann einzuleiten, wenn ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband [...], ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, die Einleitung des o.g. Verfahrens beantragt, sofern eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweils satzungsgemäßigen Aufgabenbereich des Verbandes [...] berührt.

Nach § 33 Abs. 1 BFSG hat ein Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verband [...] zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gegen einen gegen ihn gerichteten Bescheid oder dessen Unterlassen einzulegen. Gemäß Abs. 2 kann ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband [...], ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine gegen ihn gerichteten Bescheid nach § 32 oder deren Unterlassen einlegen, wenn er geltend macht, dass eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden

Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweils satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbandes [...] berührt.

§ 34 BFSG sieht überdies die Möglichkeit einer Schlichtung vor. Diese kann bei der Schlichtungsstelle nach § 16 Abs. 1 BGG erfolgen. Befugt zur Einleitung sind nicht nur Verbraucher, sondern nach Abs. 3 auch anerkannte Verbände nach § 15 Abs. 3 BGG. Die Schlichtungsstelle zieht die Marktüberwachungsbehörde auf Antrag des Verbrauchers als Beteiligte im Schlichtungsverfahren hinzu.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt die vorgesehenen Regelungen zu Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfen und Schlichtung im Grundsatz. Es muss sichergestellt sein, dass tatsächlich wirksame Überprüfungen in Bezug auf die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen erfolgen können, wie dies Art. 29 EAA-Richtlinie bestimmt, der wirksame Mittel der Rechtsdurchsetzung auch für Verbände fordert.

Ursprünglich war zweifelhaft, ob der SoVD als einer der größten behindertenpolitischen Verbände in Deutschland nach den Vorgaben des BFSG die Durchsetzung der Barrierefrei-Vorgaben tatsächlich juristisch befördern könnte. Denn Verbandsklagen nach § 33 BFSG sollten nur „nach Maßgabe der VwGO“ erfolgen, weshalb die Postulationsfähigkeit nach § 67 VwGO gerichtlich geprüft und ggf. bejaht werden muss. § 67 Abs. 2 Nr. 6 VwGO bezieht sich u.a. auf Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts. Wegen der sehr engen Auslegung dieser Norm wurde eine verbandliche Vertretung des SoVD oft verneint, etwa wenn es um die Regelbeschulung eines Kindes mit Behinderung ging.

Nunmehr stellt die Gesetzesbegründung jedoch klar, dass § 33 Abs. 1 BFSG im Verhältnis zu § 67 Abs. 2 VwGO hinsichtlich der Vertretungsbefugnis die speziellere Norm sei und die Einschränkung nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 VwGO nicht gelte. Dies ist sehr positiv und ermöglicht dem SoVD, die vorgesehenen Klagen zu führen.

Der SoVD regt an zu erwägen, ob für die benannten Sachverhalte auch eine Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit begründet werden könnte. Dort besteht nicht nur eine fachliche Nähe zu Fragen der Barrierefreiheit (vgl. etwa § 17 SGB I, der die Barrierefreiheit bei der

Ausführung von Sozialleistungen normiert), sondern die Inanspruchnahme ist für Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Verbände auch einfach, wirksam und kostengünstig ausgestaltet.

Kritisch sieht der SoVD, dass Rechtsbehelfe von Verbraucher*innen bzw. Verbänden sich nur gegen ein Tun oder Unterlassen der Marktüberwachungsbehörden richten können. Nicht zulässig wäre hingegen eine Klage, die unmittelbar auf Beseitigung rechtswidriger Barrieren bei Produkten und Dienstleistungen abzielt. Die Wirtschaftsakteure können folglich selbst nicht adressiert werden. Damit bleibt die Wirksamkeit der vorgesehenen Rechtsbehelfe beschränkt.

Positiv sieht der SoVD die in § 34 BFSG vorgesehene Schlichtung, die auch bei der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG geführt werden kann. Diese Schlichtungsstelle verfügt bereits über umfängliches Fachwissen zur (digitalen) Barrierefreiheit und die Belange der Menschen mit Behinderungen können dort sachgerecht berücksichtigt werden. Von Vorteil ist zudem, dass die Marktüberwachungsbehörde als Beteiligte im Schlichtungsverfahren hinzugezogen werden kann. Dies ermöglicht eine Bindungswirkung des Schlichtungsergebnisses für das zugrundeliegende Verwaltungsverfahren.

■ Übergangsfristen deutlich verkürzen

Das BFSG gilt nach § 1 Abs. 2 BFSG erst für Produkte, die nach dem 28. Juni 2025 in Verkehr gebracht werden. Gemäß § 1 Abs. 3 BFSG gilt das BFSG zudem erst für Dienstleistungen, die für Verbraucher*innen nach dem 28. Juni 2025 erbracht werden.

Zusätzlich sind Übergangsbestimmungen nach § 38 BFSG vorgesehen. Nach Abs. 1 BFSG können Erbringer von Dienstleistungen diese bis 27. Juni 2030 weiterhin unter Einsatz von Produkten erbringen, die von ihnen bereits vor dem 28. Juni 2025 zur Erbringung dieser Dienstleistung eingesetzt wurden. Vor dem 28. Juni 2025 geschlossene Verträge über Dienstleistungen dürfen bis zu ihrem Ablauf, allerdings nicht länger als bis zum 27. Juni 2030, unverändert fortbestehen. Für Selbstbedienungsterminals gilt nach Abs. 2 eine Übergangsfrist von

maximal 15 Jahren, sofern diese vor dem 28. Juni 2025 rechtmäßig eingesetzt wurden.

SoVD-Bewertung: Zwar bewegen sich die vorgesehenen Übergangsbestimmungen im Rahmen der von der EAA-Richtlinie eröffneten Handlungsspielräume. Doch sie sind sozialpolitisch höchst kritikwürdig und auch wirtschaftspolitisch kaum zu rechtfertigen.

Der Markt für digitale Produkte und Dienstleistungen ist enorm dynamisch und unterliegt, anders als etwa bauliche Anlagen, schnellen Veränderungen. Die Corona-Pandemie führt derzeit zu einem großen Digitalisierungsschub und zeigt, wie schnell digitale Angebote verändert und ausgeweitet werden: digitales Einkaufen, digitale Fortbildungen, digitale ärztliche und therapeutische Angebote, digitale Terminbuchungen und Antragstellungen, digitaler Schulunterricht, Homeoffice u.v.a.m. Die digitale Welt verändert sich aktuell rasant und damit auch die entsprechenden Produkte und Dienstleistungen.

Aus Sicht des SoVD ist es unverzichtbar, diesen Schub jetzt konsequent für mehr Barrierefreiheit zu nutzen. Dabei sind nicht nur die Belange seh- und hörbehinderter Menschen zu beachten, sondern auch die Bedarfe motorisch oder kognitiv beeinträchtigter Menschen. Übersichtliche Menüführungen oder eine einfache Bedienbarkeit etwa kommen allen Menschen, gerade auch älteren, zugute.

Die Corona-Pandemie war bei Erlass der EAA-Richtlinie 2019 noch nicht absehbar. Die damaligen Übergangsfristen sind politisch heute nicht mehr sachgerecht. Die BFSG-Anwendungs- und Übergangsfristen müssen dringend verkürzt werden. Ansonsten könnten Produkte noch bis zum 25. Juni 2025, d.h. noch vier weitere Jahre für den Markt produziert und angeboten werden, obwohl sie nicht barrierefrei sind. Sind diese Produkte erstmal im Umlauf, werden sie dort lange Zeit weiter genutzt und Barrieren, etwa bei Handys, Tablets oder E-Books, bestehen weiter fort.

Betrachtet man etwa den aktuellen enormen Digitalisierungsschub im schulischen Bereich, wo vermehrt digitale Endgeräte für Schüler*innen angeschafft werden, zeigt sich die Problematik besonders deutlich: Schulen werden in den nächsten zwei, drei Jahren in ganz erheblichem

Umfang digitale Endgeräte anschaffen, die dann mehrere Schuljahre eingesetzt werden könnten. Hier braucht es jetzt das klare Signal an die Hersteller, zügig auf Barrierefreiheit umzustellen. Gerade für Schüler*innen ist jedes Jahr ohne barrierefreie Bildungsangebote hochproblematisch.

Kaum vertretbar lang erscheinen die Übergangsbestimmungen in § 38 BFSG. Webseiten oder elektronische Tickets etwa könnten so noch bis Juni 2030, mithin noch 9 weitere Jahre ohne ausreichende Barrierefreiheit am Markt bleiben. Das ist angesichts des aktuellen Digitalisierungsschubes sozialpolitisch hochproblematisch, denn damit wären Menschen mit Behinderungen um Jahre von digitaler Teilhabe ausgeschlossen.

Schlicht unvertretbar erscheint die Übergangsfrist nach § 38 Abs. 2 BFSG. Damit würde die Barrierefreiheit für Selbstbedienungsterminals bis 2040 (!) für verzichtbar erklärt. Das kann nicht sein. Die Frist ist aus Sicht von Menschen mit Behinderungen nicht akzeptabel. Sie ist auch wirtschaftspolitisch nicht zu rechtfertigen, denn nach Kenntnis des SoVD haben etwa Geldautomaten eine Lebensdauer von höchstens 10 Jahren.

Der SoVD fordert mit Nachdruck, die o.g. Fristen zurückzunehmen. Sie sind angesichts der aktuellen Dynamik digitaler Produkte und Dienstleistungen unverhältnismäßig. Der jetzt durch Corona ausgelöste Digitalisierungsschub muss gesetzgeberisch berücksichtigt werden. An Unternehmen muss das Signal ergehen, dass Barrierefreiheit in naher Zukunft verpflichtend umzusetzen ist. Dies hilft, Umsteuerungsprozesse bereits jetzt vorausschauend und vorfristig anzugehen.

3 Abschließende Betrachtung und Ausblick

Der SoVD bewertet das BFSG in seiner Grundzielsetzung positiv. Es kann die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen, auch wenn diese von privaten Wirtschaftsakteuren angeboten werden, schrittweise voranbringen.

Allerdings bestehen in Bezug auf konkrete Einzelregelungen im BFSG noch erhebliche Nachbesserungserfordernisse. Hierzu verweist der

SoVD insbesondere auf die vorgenannten Kritikpunkte zur konkretisierenden Rechtsverordnung nach § 3 BFSG, zu Einschränkungen der Barrierefreiheits-Verpflichtungen, zur Marktüberwachung, in Bezug auf Beförderungsdienste, im Bereich der Rechtsdurchsetzung sowie ganz besonders in Bezug auf die Umsetzungsfristen.

Im Interesse der Konsistenz und Einheitlichkeit des Rechts plädiert der SoVD dafür, die Umsetzung der EAA-Richtlinie in deutsches Recht im BGG zu erwägen und nicht auf ein gesondertes BFSG zu setzen. Das BGG enthält bereits heute Regelungen zur Barrierefreiheit, an die angeknüpft und auf die konsistent aufgebaut werden könnte. Dopplungen und Widersprüchlichkeiten würden vermieden und Stringenz und Verständlichkeit des Rechts befördert. Ein BFSG, das gleichrangig neben dem BGG gilt, sichert dies nicht ausreichend. Dies zeigt sich vorliegend etwa bei Regelungen zu Aufgaben der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (§ 15 BFSG/§ 13 BGG), zur barrierefreien Kommunikation (§ 21 Abs. 5 BFSG/§9 BGG) oder zur Gestaltung von Bescheiden (§ 21 Abs. 6 BFSG/§ 10 BGG).

Der SoVD betont abschließend, dass ein EAA-Umsetzungsgesetz lediglich einen ersten Schritt darstellen kann, um private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen zu mehr Barrierefreiheit zu verpflichten. Denn die Regelungen beschränken sich auf den digitalen Bereich.

Weitergehende Barrierefrei-Verpflichtungen braucht es jedoch auch für die „analoge Welt“, in der private Unternehmen Güter und Dienstleistungen bereitstellen bzw. anbieten, etwa im Verkehrssektor, beim Einkaufen vor Ort, beim Zugang zu medizinischen Angeboten oder auch bei kulturellen und Bildungsangeboten.

Berlin, 6. Mai 2021

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik

Information für den Ausschuss

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW)

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

**Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
(BAGFW)
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des
Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheits-
anforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Ände-
rung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 18.03.2021**

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege nehmen anlässlich der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 17. Mai 2021 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages unaufgefordert Stellung zum Gesetzentwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes.

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz soll die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act – EAA) in nationales Recht umsetzen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Artikel 31 Absatz 1 bis zum 28. Juni 2022 die Maßnahmen zu erlassen und zu veröffentlichen, die erforderlich sind, um den Vorgaben der Richtlinie nachzukommen.

Bewertung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN BRK) verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Dies schließt Maßnahmen ein, die den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich entsprechender Technologien, ermöglichen.

In diesem Sinne begrüßen die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Spitzenverbände den vorliegenden Gesetzentwurf. Sie unterstützen die Zielsetzung, den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu digitalen Alltagsprodukten und Dienstleistungen zu ermöglichen bzw. zu verbessern und somit die wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu stärken.

Stellungnahme der BAGFW
zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

Die BAGFW erkennt an, dass das Gesetzesvorhaben im Vergleich zum Referentenentwurf des Barrierefreiheitsgesetzes zwei Verbesserungen erfahren hat:

1. Die Pflicht der Wirtschaftsakteure, die Barrierefreiheit ihrer Produkte und Dienstleistungen zu beurteilen, hat künftig bei *jeder* Veränderung ihrer Produkte oder Dienstleistungen zu erfolgen.
2. § 34 ermöglicht, dass Verbraucher/innen bei der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens beantragen, ebenso sind Verbandsschlichtungsverfahren vorgesehen.

Der Entwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes enthält gegenüber dem Referentenentwurf allerdings folgende Verschlechterungen:

1. Stellt die Marktüberwachungsbehörde fest, dass Dienstleistungen nicht die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen, fordert sie den anbietenden Wirtschaftsakteur unverzüglich auf, innerhalb einer von ihr festgesetzten angemessenen Frist geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Kommt der Dienstleistungserbringer der Aufforderung nicht nach, *kann* die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Nichtkonformität der Dienstleistung abzustellen.

Zur Durchsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen ist hier aus Sicht der BAGFW eine Kann-Vorschrift nicht ausreichend, vielmehr ist eine Soll-Vorschrift erforderlich.

2. Anstatt die Übergangsbestimmungen zu kürzen, wurden sie für den Einsatz von Selbstbedienungsterminals noch einmal um fünf Jahre auf nun 15 Jahre nach Inbetriebnahme 2025 verlängert. Dies führt in Zeiten rasanten technischen Fortschritts zu einer nicht akzeptablen weiteren Verzögerung bei der Herstellung von Barrierefreiheit und führt dazu, dass Menschen mit Behinderungen in einem wichtigen Themenfeld unangemessen benachteiligt werden.

Die Übergangsfristen für die Dienstleistungserbringer sollten verkürzt werden.

Der Entwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes erfüllt das Mindestmaß der Vorgaben durch die EU-Richtlinie. Um mit Blick auf UN BRK die volle und gleichberechtigte Teilhabe zu erreichen, sind darüber hinaus gehende Schritte nötig. Die BAGFW bedauert, dass der Gesetzgeber nicht die Möglichkeiten nutzt, noch in dieser Legislaturperiode durch umfängliche Regelungen im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz die Barrierefreiheit wesentlich voranzubringen.

Die BAGFW fordert den Gesetzgeber auf, noch im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens durch folgende Maßnahmen für eine größere Barrierefreiheit ernsthaft Sorge zu tragen:

Stellungnahme der BAGFW

zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

- Die BAGFW schlägt vor, Anforderungen an die bauliche Umwelt der Produkte und Dienstleistungen analog zu § 8 BGG aufzunehmen.
- Der Geltungsbereich der Barrierefreiheit sollte auch regionale, städtische, vorstädtische Verkehrsdienste und Fahrzeuge umfassen.
- Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte auf beruflich genutzte Produkte und Dienstleistungen ausgeweitet werden.
- Den Rechten von Verbraucher/innen, anerkannten Verbänden und qualifizierten Einrichtungen im Verwaltungsverfahren kommt durch § 32 eine besondere Rechtsstellung zu. Der vorliegende Regierungsentwurf ermächtigt bisher nur Menschen mit Hör- und Sprachbeeinträchtigungen ihre Verbraucherrechte zu nutzen. Menschen mit anderen Sinnesbeeinträchtigungen oder Menschen mit Lernschwierigkeiten werden so vom Genuss ihrer Verbraucherrechte ausgeschlossen. Gemäß § 7 BGG ist die Versagung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen eine Benachteiligung. **Die BAGFW fordert daher ausdrücklich, dass die Kosten für barrierefreie Information und Kommunikation in wahrnehmbarer Form einheitlich geregelt werden.** Die Rechte auf barrierefreie Dokumente gemäß § 10 BGG, auf Leichte Sprache gemäß § 11 BGG im Verwaltungsverfahren und angemessene Vorkehrungen gemäß § 7 BGG sind gesetzlich zu normieren. Die Kosten hierfür sind ebenfalls von den Marktüberwachungsbehörden zu tragen.
- Die Definition von Barrierefreiheit sollte vollumfänglich im Sinne des § 4 Behinderungsgleichstellungsgesetz erfolgen, ohne jedwede inhaltliche Kürzungen.
- Darüber hinaus schlägt die BAGFW vor, begleitende Investitionen in Barrierefreiheit z.B. durch ein Bundesprogramm zu fördern. Dieses sollte vor allem auf Kleinunternehmen ausgerichtet werden, die bisher von den EAA-Verpflichtungen weitestgehend ausgenommen sind.

Hinsichtlich der detaillierten Änderungsbedarfe aus Sicht der BAGFW verweisen wir auf die weiterhin bestehenden Kritikpunkte unserer Stellungnahme vom 12. März 2021 zum Referentenentwurf des Barrierefreiheitsgesetzes.

Berlin, 10.05.2021

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:
Dr. Sigrid Gronbach (sigrid.gronbach@diakonie.de)

Stellungnahme der BAGFW
zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

**Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
(BAGFW)
zum Referentenentwurf
eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des
Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsan-
forderungen für Produkte und Dienstleistungen
(Barrierefreiheitsgesetz – BFG)**

Die Spaltenverbände der Freien Wohlfahrtspflege danken für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf des Barrierefreiheitsgesetzes Stellung nehmen zu können. Die vorliegende Entwurfsfassung zum Barrierefreiheitsgesetz soll die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates in nationales Recht umsetzen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Artikel 31 Absatz 1 bis zum 28. Juni 2022 die Maßnahmen zu erlassen und zu veröffentlichen, die erforderlich sind, um den Vorgaben der Richtlinie nachzukommen.

Zusammenfassende Bewertung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN BRK) verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Dies schließt Maßnahmen ein, die den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich entsprechender Technologien, ermöglichen.

In diesem Sinne begrüßen die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Spaltenverbände den vorliegenden Gesetzentwurf ausdrücklich. Sie unterstützen die Zielsetzung, den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu digitalen Alltagsprodukten und -Dienstleistungen zu ermöglichen bzw. zu verbessern und somit die wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu stärken.

Um mit Blick auf UN BRK die volle und gleichberechtigte Teilhabe zu erreichen, sind auch über dieses Gesetz hinaus zeitnah weitere Schritte nötig.

Im Hinblick auf die geplanten Regelungen sehen wir folgende Änderungsbedarfe:

- Die BAGFW schlägt vor, Anforderungen an die bauliche Umwelt der Produkte und Dienstleistungen analog zu § 8 BGG aufzunehmen.
- Der Geltungsbereich der Barrierefreiheit sollte auch regionale, städtische, vorstädtische Verkehrsdienste und Fahrzeuge umfassen.
- Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte auf beruflich genutzte Produkte und Dienstleistungen ausgeweitet werden.
- Die Definition von Barrierefreiheit sollte durch einen Verweis auf § 4 Behinderten-gleichstellungsgesetz ersetzt werden.
- Bei der Erarbeitung der Verordnungsermächtigung ist die angemessene Partizipation von Menschen mit Behinderungen als Selbstvertreter/innen und ihrer Interessenverbände sicherzustellen.
- Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit sollte zentrale Anlauf- und Beratungsstelle für alle Akteure werden, die Produkte und/oder Dienstleistungen anbieten, die unter den Regelungsbereich dieses Gesetzes fallen.
- Wirtschaftsakteure sollten bei jeder Veränderung der von ihnen angebotenen Produkte und Dienstleistungen verpflichtet sein, deren Barrierefreiheit zu überprüfen.
- Aus Sicht der BAGFW sollte die Marktüberwachung auf Bundesebene angesiedelt sein.
- Eine bereits bestehende Schlichtungsstelle sollte mit Ressourcen ausgestattet werden, um Streitfälle niedrigschwellig lösen zu können.
- Die Übergangsfristen für die Dienstleistungserbringer sollten verkürzt werden.
- Die §§ 21, 29, 32 und 34 enthalten Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen und Kommunikation in barrierefreier Form. Es ist einheitlich zu regeln, dass die Kosten für barrierefreie Information und Kommunikation in wahrnehmbarer Form von den Marktüberwachungsbehörden zu tragen sind. Dies ist bislang nur für die Kommunikation mit Gebärdensprachdolmetschern und für andere Kommunikationshilfen vorgesehen.
- Darüber hinaus schlägt die BAGFW vor, Investitionen in Barrierefreiheit z.B. durch ein Bundesprogramm zu fördern.

Im Einzelnen bewerten wir die geplanten Regelungen wie folgt:

§ 1 Zweck und Anwendungsbereich

Barrierefreiheit der bebauten Umgebung

Die EU-Richtlinie eröffnet in den Gründen wie auch in Art. 4 Abs. 4 EAA den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Barrierefreiheitsanforderungen auch auf die bauliche Umwelt der Produkte und Dienstleistungen auszudehnen, um Menschen mit Behinderungen eine erleichterte Nutzung zu ermöglichen. Im vorliegenden Referentenentwurf wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Dies bewertet die BAGFW kritisch. Damit wird eine Chance vertan, den Vorgaben der UN-BRK an den Abbau von Diskriminierung gemäß Artikel 5 Abs. 3 zu entsprechen und umfassender Barrierefreiheit ein Stück näher zu kommen.

Die BAGFW schlägt vor, in einem eigenen Paragrafen Anforderungen an die bauliche Umwelt der Produkte und Dienstleistungen analog zu § 8 BGG einzufügen.

Barrierefreiheit des Verkehrs

Die Regelungen umfassen bisher nur den Fernverkehr. Dies ist nach Ansicht der BAGFW nicht ausreichend für eine diskriminierungsfreie Teilhabe und Mobilität von Menschen mit Behinderungen. Die Regelungsvorgaben hinsichtlich der Barrierefreiheit des Verkehrs und der bebauten Umwelt sind mit den Vorgaben der UN BRK i. S. Art. 9 zu harmonisieren.

Die BAGFW spricht sich dafür aus, dass der Geltungsbereich der Barrierefreiheit bezogen auf Personenverkehrsdienste auch regionale, städtische, vorstädtische Verkehrsdienste und Fahrzeuge umfasst. Alle Verkehrsinfrastrukturen und Dienste, die mit dem Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr zusammenhängen, sollten einbezogen sein.

Geschäftlich genutzte Produkte

Zwar ist der Anwendungsbereich der Richtlinie gemäß Artikel 2 im Wesentlichen auf Produkte und Leistungen für Verbraucherinnen und Verbraucher beschränkt. Nichtsdestotrotz setzt wirksame Teilhabe voraus, dass auch der unternehmerische Bereich – wie die gewerbliche oder die selbstständig berufliche Nutzung eines Computers oder etwa der Zugang zum Geschäftskonto – barrierefrei geschehen kann. Die geschäftliche Nutzung ist also auch dann angemessen zu umfassen, wenn die private Nutzung nicht überwiegt.

Insofern ist aus Sicht der BAGFW notwendig, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf beruflich genutzte Produkte und Dienstleistungen auszuweiten, wo es ohne wesentliche Mehrbelastung für die Wirtschaft möglich ist.

§ 3

Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung

Barrierefreiheit

Die hier gefundene Formulierung orientiert sich weder vollständig an der Richtlinie, noch stimmt die Definition mit derjenigen in § 4 BGG überein. Denn es wurde nicht übernommen, dass die Produkte und Dienstleistungen jeweils barrierefrei zugänglich sein müssen.

Unterschiedliche rechtliche Definitionen von Barrierefreiheit wären nicht nur in der Rechtsanwendung interpretationsbedürftig. Sie stünden einem eindeutigen und klaren Verständnis von Barrierefreiheit entgegen. Im Ergebnis wird dies dazu führen, dass volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe im Sinne der UN-BRK im Hinblick auf vorhandene Barrieren nicht eingelöst wird, da unterschiedliche Akteure sich an unterschiedlichen Vorgaben orientieren. Digitale Produkte und Dienstleistungen sind dann barrierefrei, „wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind“.

Die Definition von Barrierefreiheit sollte durch einen Verweis auf § 4 Behinderungsgleichstellungsgesetz ersetzt werden.

Verordnungsermächtigung

Die Präzisierung der Vorgaben an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen soll per Rechtsverordnung geregelt werden. Die in § 3 Absatz 3 getroffene Regelung setzt die Richtlinie nicht vollumfänglich um. Denn die Richtlinie sieht in Art. 4 Abs. 5) und 6) vor, bei der Erarbeitung von Leitlinien für Kleinstunternehmen, die ihnen die Umsetzung von Barrierefreiheit erleichtert, einschlägige Interessensträger einzubeziehen. § 3 Absatz 3 sieht eine Ausarbeitung der Leitlinien lediglich durch das BMAS vor.

Die BAGFW hält die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinie für notwendig. Hierzu ist sicherzustellen, dass Selbstvertreter/innen bzw. Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen, die Freie Wohlfahrtspflege und weitere Verbände an der Erarbeitung beteiligt werden. Dabei sollte § 4 BGG in Verbindung mit der UN BRK als Maßstab dienen.

§ 15

Beratungsangebot der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

Die BAGFW begrüßt die Ausweitung des Beratungsangebots der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit. Der Auftrag der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit sollte allerdings über die vorgesehene Beratung von Kleinstunternehmen hinausgehen.

Die BAGFW setzt sich dafür ein, dass die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit, analog zur Vorschrift in § 13 BGG, zentrale Anlauf- und Beratungsstelle für alle Akteure wird, die Produkte und/oder Dienstleistungen nach den §§ 1 und 2 anbieten.

§ 17

Unverhältnismäßige Belastungen

Eine vollumfängliche Umsetzung des EAA wäre gegeben, wenn der Wirtschaftsakteur bei jeder Veränderung der von ihm angebotenen Produkte und Dienstleistungen verpflichtet wäre, eine erneute Überprüfung seiner unverhältnismäßigen Belastung vorzunehmen.

Die BAGFW hält es für erforderlich, in § 17 Absatz 3 Nr. 3 den Begriff „wesentlich“ zu streichen.

§ 20

Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden

Die BAGFW begrüßt, dass die Pflichten der Marktüberwachungsbehörde zur Überwachung der Dienstleistungen analog der Pflichten der Marktüberwachung von Produkten erfolgt.

Der Gesetzesentwurf sieht eine alleinige Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer für die Marktüberwachung vor. Die BAGFW hält eine ungesteuerte Länderzuständigkeit in diesem Zusammenhang nicht für sinnvoll und geht davon aus, dass eine effektive Marktüberwachung so nicht gewährleistet werden kann. Eine auf Länderebene organisierte Marktüberwachung wird den Anforderungen an eine Überwachung eines global organisierten Dienstleistungsmarktes nicht gerecht.

Die BAGFW fordert daher eine auf Bundesebene organisierte Marktüberwachung.

Naheliegend ist die Übertragung dieser Aufgabe an die üblichen Marktüberwachungsbehörden, die bereits mit den jeweiligen Lebenssachverhalten befasst sind. Hierbei ist sicherzustellen, dass die Marktüberwachung so ausgestattet ist, dass sie ihrer Aufgabe gerecht werden kann. Für eine gelingende Umsetzung der übertragenen Aufgabeninhalte sind entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen sowie entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zur Vermittlung notweniger Fachkenntnisse erforderlich.

Liegt die Marktüberwachung in der Zuständigkeit der **Bundesländer**, muss eine **verbindliche Kooperation** gewährleistet werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund eines effizienten Mitteleinsatzes geboten.

An der Entwicklung von Marktüberwachungsstrategien, wie sie in Absatz 2 genannt sind, sind Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände zu beteiligen.

§ 34

Verwaltungsverfahren

Es ist im Interesse aller Beteiligten, in Streitfragen niedrigschwellig und konstruktiv zu Lösungen zu kommen. Schlichtungsstellen können das leisten, sofern sie thematisch entsprechend aufgestellt sind.

Die BAGFW regt an, im Zuge des Barrierefreiheitsgesetzes eine bereits bestehende Schlichtungsstelle mit entsprechenden Ressourcen auszustatten.

§ 38 Übergangsbestimmungen

Angesichts der schnell voranschreitenden Entwicklungen im Bereich digitaler Dienstleistungen sind die vorgesehenen Fristen aus Sicht der BAGFW zu lang angesetzt.

Vorschlag: Barrierefreiheit durch gezielte Investition fördern

Die BAGFW schlägt weitere Investitionen in Barrierefreiheit vor. Die Europäische Kommission schreibt in den Gründen zum EAA: „Gemäß der VN-Behindertenrechtskonvention sind die Vertragsparteien aufgefordert, Forschung und Entwicklung in Bezug auf neue Technologien, die für Menschen mit Behinderungen geeignet sind – darunter Informations- und Kommunikationstechnologien, Mobilitätshilfen, Geräte und assistive Technologien –, zu betreiben oder zu fördern und ihre Verfügbarkeit und Nutzung zu fördern. In der VN-Behindertenrechtskonvention wird zudem gefordert, erschwinglichen Technologien Vorrang einzuräumen.“

Vor diesem Hintergrund regt die BAGFW an, die Entwicklung barrierefreien und universellen Designs von Produkten und Dienstleistungen zu fördern.

So könnte beispielsweise beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein **Wirtschaftsförderprogramm Barrierefreiheit** für digitale Produkte und Dienstleistungen aufgelegt werden und entsprechende Bundeswettbewerbe ausgeschrieben werden. Solche Förderungen könnten Unternehmen darin unterstützen, ihre Produkte barrierefrei (weiter) zu entwickeln. Gleichzeitig können so Innovationen für digitale Teilhabe auf den Weg gebracht und der Wirtschaftsstandort Deutschland gestärkt werden. Förderung sollte in besonderem Maße für innovative und marktdurchdringende digitale Produktarten vorgesehen werden, so dass die Teilhabe der Menschen mit Behinderungen möglichst von Anfang an gesichert ist.

Berlin, 12.03.2021

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt

Dr. Sigrid Gronbach (sigrid.gronbach@diakonie.de)

Information für den Ausschuss

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Pro- dukte und Dienstleistungen

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Stand: 10.05.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Einleitung	4
1. Allgemeine Bewertung	5
Maximale Harmonisierung	5
Abgrenzung zu Medienstaatsvertrag und Telekommunikationsgesetz	6
Nachgeordnete Rechtsverordnung	6
Streitbeilegungsmechanismen	7
2. Im Detail	8
Europaweiter Produktrückruf.....	8
Herstellerangaben auf dem Produkt	9
Marktüberwachung von Produkten	10
Bereitstellung von Informationen durch die Marktaufsichtsbehörden.....	10
Über den BDI	12
Impressum	12

Zusammenfassung

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. unterstützt die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf europäischer und nationaler Ebene ausdrücklich. Mit dieser Stellungnahme möchten wir wichtige Empfehlungen abgeben, welche zu einer Verbesserung der Funktionsweise des europäischen Binnenmarktes für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen führen. Die Mitgliedsstaaten sollten zur Erreichung der in Richtlinie 2019/882/EU genannten Ziele eine maximale Harmonisierung bei der nationalen Umsetzung anstreben. Ebenso ist bei der noch zu erarbeitenden Rechtsverordnung eine möglichst wortlautgetreue Umsetzung zu empfehlen, um weiterhin innovative und technologische Lösungen im Bereich der Barrierefreiheit zu ermöglichen. Es muss klar abgegrenzt werden, welche Themen der Richtlinie im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz adressiert werden und welche im Medienstaatsvertrag oder im Telekommunikationsgesetz. Verbraucher sollten ermutigt werden, potenzielle Probleme auf bilateralem Wege mit dem Unternehmen direkt zu klären. Um eine Fragmentierung des europäischen Binnenmarktes zu verhindern sowie Rechts- und Planungssicherheit zu ermöglichen, empfehlen wir die punktuelle Überarbeitung einzelner Paragraphen.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin
Postanschrift
11053 Berlin

Internet
www.bdi.eu

Einleitung

Die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act – EAA) muss bis zum 28. Juni 2022 in nationales Recht umgesetzt werden. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung erarbeitet, der Entwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) wurde am 24.03.2021 vom Bundeskabinett verabschiedet.

Der EAA soll ein Umfeld mit besser zugänglichen Produkten und Dienstleistungen ermöglichen und Menschen mit Behinderungen ein unabhängiges Leben erleichtern. Mit der Erhöhung der Verfügbarkeit barrierefreier Produkte und Dienstleistungen auf dem Europäischen Binnenmarkt soll gleichzeitig eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Barriere- und Freiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen angestrebt werden.

Barrierefreiheit leistet einen wichtigen Beitrag zu einer umfassenden Teilhabe und einem selbstbestimmten Leben. Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) begrüßt das Gesetzesvorhaben für eine verbesserte Barrierefreiheit und unterstützt die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) auf europäischer und nationaler Ebene. Mit dieser Stellungnahme kommentiert der BDI den uns vorliegenden Entwurf.

1. Allgemeine Bewertung

Mit Umsetzung des EAA werden zwei grundlegende Ziele verfolgt. Zum einen soll durch die Richtlinie der EU-Binnenmarkt für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen nachhaltig gestärkt und damit eine Fragmentierung des Binnenmarktes verhindert werden. Zum anderen soll ein funktionierender Rechtsrahmen zur Lösung potenzieller Probleme zwischen Behörden, Verbrauchern und betroffenen Unternehmen geschaffen werden.

Maximale Harmonisierung

Zur Erreichung der Ziele sollten die Mitgliedsstaaten eine maximale Harmonisierung bei der Umsetzung des EAA anstreben. Gemäß Erwägungsgrund 8 der Richtlinie ist „*eine Angleichung der nationalen Vorschriften auf Unionsebene erforderlich*“, nur so kann die Fragmentierung des Marktes verhindert und ein Skaleneffekt erzielt werden. Weiter heißt es in Artikel 1 der Richtlinie, dass durch „*unterschiedliche Barrierefreiheitsanforderungen in den Mitgliedsstaaten*“ ein freier Verkehr von Produkten und Dienstleistungen nicht möglich ist. Gemeinsame Anforderungen und Vorschriften für die Barrierefreiheit tragen, gemäß Erwägungsgründe 3 und 104, zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und einem gleichberechtigten Zugang zu Produkten und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen in der Europäischen Union (EU) bei. Gemäß Erwägungsgründe 1, 5, 6, 7 und 8 der Richtlinie resultieren Nachteile und Beeinträchtigungen für Verbraucher, Wirtschaftsakteure sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aus unterschiedlichen Anforderungen an die Barrierefreiheit in den Mitgliedsstaaten.

Die zuvor dargelegten Gründe bestätigen die Notwendigkeit einer größtmöglichen Harmonisierung der nationalen Umsetzung mit der Richtlinie. Eine Abweichung vom Anwendungsbereich und den technischen Anforderungen würde zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes und damit zu einer Verfehlung der Ziele führen. Aus diesen Gründen empfehlen wir eine möglichst wortlautgetreue Umsetzung des EAA und die Korrektur der Übersetzungsfehler im aktuellen Entwurf des BFSG.

Abgrenzung zu Medienstaatsvertrag und Telekommunikationsgesetz

Es muss klar abgegrenzt werden, welche Themen des EAA im BFSG adressiert werden und welche im Medienstaatsvertrag oder im Telekommunikationsgesetz. Um Rechtsunsicherheiten zu verhindern, sind Dopplungen und Überschneidungen unbedingt zu vermeiden.

Nachgeordnete Rechtsverordnung

Im Hinblick auf die geplante weitere Umsetzung des Anhang I des EAA, welche gemäß § 3 Absatz 2 BFSG, durch eine nachgeordnete Rechtsverordnung vollzogen werden muss, erachten wir eine größtmögliche Harmonisierung mit der Richtlinie als sinnvoll. Gemäß Artikel 4 der Richtlinie werden die Anforderungen allein und abschließend in Anhang I definiert. Damit sind diese als Anforderungen zu verstehen, bei dessen Beachtung die Barrierefreiheit erfüllt ist, und nicht durch Mitgliedsstaaten erweitert werden können.

Bei der Entwicklung der noch ausstehenden Rechtsverordnung zu konkreten Barrierefreiheitsanforderungen, gilt es für die betroffenen Unternehmen hohe Rechtssicherheit zu schaffen. Aufgrund der Schärfe der Rechtsfolgen, muss für die betroffenen Unternehmen ohne Zweifel klar sein, welche Anforderungen einzuhalten sind, um sich rechtskonform zu verhalten. Auf ein ausreichendes Maß an Genauigkeit sowie auf die Berücksichtigung des Umfangs des jeweiligen Verantwortungsbereichs des Unternehmens ist bei der Ausformulierung der noch ausstehenden Rechtsverordnung zu achten. Um rechtsichere Barrierefreiheitsanforderungen entwickeln zu können, sind bei der Erarbeitung der Rechtsverordnung von vorneherein die betroffenen Industriezweige miteinzubinden. Insbesondere verweisen wir auf § 4 BFSG, wonach „*bei Produkten und Dienstleistungen, die harmonisierten Normen und Teilen davon entsprechen*“ vermutet wird, „*dass sie die Anforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung erfüllen, soweit diese Anforderungen von den betreffenden Normen oder Teilen dieser Normen abgedeckt sind*“.

Die Lösungen, die im Anhang II der Richtlinie 2019/882/EU beschrieben werden, sind als indikative Beispiele und nicht als verbindliche technische Anforderungen umzusetzen. Gemäß Artikel 4 (7) der Richtlinie können Mitgliedsstaaten „*Wirtschaftsakteure über in Anhang II enthaltene indikative Beispiele möglicher Lösungen, die zur Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen in Anhang I beitragen, informieren*“. Die Beibehaltung des indikativen und unverbindlichen Charakters rechtfertigt auch die hohe

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

Innovationsdynamik in allen Industriebereichen. Herstellern muss Flexibilität hinsichtlich der umzusetzenden Anforderungen eingeräumt werden. Eine Festlegung auf eine bestimmte technische Lösung oder Technologie würde die Entwicklung und den Einsatz passender und innovativer Lösungsansätze beschränken. Gemäß Erwägungsgrund 23 der Richtlinie sollen die Anforderungen Flexibilität zulassen, um Innovationen zu ermöglichen. Da die Anforderungen der Richtlinie ab dem 29. Juni 2025 gelten werden, ist die Beibehaltung der Flexibilität, die Anhang II in seiner jetziger Form bietet, von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass Unternehmen ihre Lösungen für die Barrierefreiheit im Zuge der technologischen Entwicklung in den nächsten Jahren verbessern können. Die zuvor dargelegten Gründe sprechen für die Übernahme des indikativen Charakters der Richtlinie.

Streitbeilegungsmechanismen

Zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen sollten Verbraucher ermutigt werden diese direkt auf bilateralem Wege zu klären. Gemäß Erwägungsgrund 99 des EAA sollten „*alternative Streitbeilegungsverfahren bestehen, sodass bei Fällen mutmaßlicher Nichteinhaltung dieser Richtlinie eine Möglichkeit zur Klärung besteht, bevor diese vor ein Gericht oder eine zuständige Behörde gebracht werden*“. Die Einbeziehung der in § 34 BFSG vorgeschlagenen Schlichtungsstelle zur Einleitung eines Schlichtungsverfahrens trägt unserer Ansicht nach nicht zu einer Verbesserung des Prozesses bei. Der Gang zu Gerichten oder Verwaltungsstellen verursacht Kosten, schafft bürokratische Hindernisse und nimmt Ressourcen in Anspruch. Die Klärung potenzieller Streitigkeiten mit Unternehmen direkt ist einfacher, schneller, kostengünstiger und bietet Vorteile für alle Beteiligten.

2. Im Detail

Aus Sicht des BDI sind mit Blick auf den vorliegenden Entwurf folgende Punkte zu überarbeiten:

Europaweiter Produktrückruf

Die Formulierungen im vorliegenden Entwurf gehen über die Forderungen der Richtlinie hinaus und sind abzulehnen. Die Verpflichtung zum Rückruf eines Produktes bei Verstoß gegen die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG ist unverhältnismäßig. Es ist klar zu differenzieren zwischen einem europaweiten **Produktrückruf** und davon ein Produkt **vom Markt zu nehmen**. Die rechtliche Grundlage für Produktrückrufe regelt das Produktsicherheitsgesetz (ProdSG). Gemäß § 2 Nr. 25 ProdSG ist ein „*Rückruf jede Maßnahme, die darauf abzielt, die Rückgabe eines dem Endverbraucher bereitgestellten Produkts zu erwirken [...]*“. Ein Rückruf erfolgt gemäß ProdSG nur, wenn nach Einschätzung des Herstellers auf Grund von Mängeln oder Fehlfunktionen des Produktes ein deutlich erhöhtes Risiko für einen Schadenseintritt für Verbraucher droht. Bei einem Produktrückruf besteht folglich eine Gefahr für Leib und Leben von Menschen. Demnach stellt eine fehlende oder nicht vollständig ausgeführte Barrierefreiheit eines Produktes einen Qualitäts- und **keinen Sicherheitsmangel** dar.

Hinsichtlich des New Legislative Framework, auf dessen Regelungen die Richtlinie aufsetzt, ist die Formulierung im BFSG unrechtmäßig. Der Rückruf eines Produktes ist nur als letztes Mittel und nur in Fällen, in denen von dem Produkt ein grundlegendes Risiko für die Sicherheit oder die Gesundheit der Bevölkerung in der EU ausgeht, vorgesehen. Ein entsprechendes Risiko verwirklicht sich nicht bei einem Verstoß gegen die Anforderungen des BFSG. Ziel der Richtlinie und des BFSG ist es vielmehr die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Wir verweisen insbesondere auf Erwägungsgrund 98 der Richtlinie, wonach Sanktionen „*[...] der Art der Verstöße und den Umständen entsprechend angemessen sein*“ sollten. Weiter heißt es in Artikel 20 der Richtlinie „*[...] Die Marktüberwachungsbehörden verpflichten den betreffenden Wirtschaftsakteur nur dann dazu, das Produkt innerhalb einer zusätzlichen angemessenen Frist vom Markt zu nehmen, wenn der in Unterabsatz 2 genannten Frist keine angemessenen Korrekturmaßnahmen getroffen hat.*“ Um diesbezüglich Rechtsklarheit und -sicherheit zu schaffen, empfehlen wir dringend die Überarbeitung der nachfolgend aufgeführten Paragraphen und Streichung der Alternative des Produktrückrufs.

Mit unserer Empfehlung folgen wir dem Originaltext des EAA, in welchem **kein** Produktrückruf gefordert wird.

Formulierungsvorschlag:

§ 6 BFSG – Pflichten des Herstellers

(4) Hat ein Hersteller Kenntnis davon oder Grund zur Annahme, dass ein von ihm in den Verkehr gebrachtes Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung entspricht, so ergreift er unverzüglich die erforderlichen Korrekturmaßnahmen, um die Konformität herzustellen. Sofern die Konformität nicht hergestellt werden kann, nimmt der Hersteller das Produkt zurück **oder ruft es zurück.** [...]

§ 22 BFSG - Maßnahmen der Marktüberwachung bei Produkten, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen

(4) Ergreift der Wirtschaftsakteur innerhalb der nach Absatz 2 Sat 1 gesetzten Frist keine geeigneten Maßnahmen zur Herstellung der Konformität, so trifft die Marktüberwachungsbehörde die geeigneten Maßnahmen, um die Bereitstellung des Produkts auf dem deutschen Markt einzuschränken, oder sie untersagt die Bereitstellung auf dem Markt oder sorgt dafür, dass das Produkt zurückgenommen **oder zurückgerufen** wird. [...].

§ 26 BFSG – Pflichten der Marktüberwachungsbehörden bei Maßnahmen anderer Mitgliedsstaaten, bei Produkten, die gegen Barrierefreiheitsanforderungen verstößen

(3) [...] Die Marktüberwachungsbehörde trifft in diesem Fall geeignete Maßnahmen, um die Bereitstellung des Produkts auf dem Markt einzuschränken, oder sie untersagt die Bereitstellung auf dem Markt oder sorgt dafür, dass das Produkt zurückgenommen **oder zurückgerufen** wird. [...].

Herstellerangaben auf dem Produkt

Der Regierungsentwurf weicht bei den geforderten Herstellerangaben auf dem Produkt vom EAA ab. Die Richtlinie sowie weitere Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU, einschließlich deren nationalen Umsetzungen, verwenden den Begriff „eingetragenen Handelsnamen“. Um Unsicherheiten

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

zu vermeiden, empfehlen wir die Übernahme der Formulierung aus der Richtlinie.

Formulierungsvorschlag:

§ 7 BFSG - Besondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten des Herstellers

(2) Der Hersteller hat beim Inverkehrbringen seinen Namen, **seine Firma oder seine Marke** **seinen eingetragenen Handelsnamen oder seine eingetragene Handelsmarke** sowie seine Postanschrift auf dem Produkt anzugeben. [...].

Marktüberwachung von Produkten

Wie unsere Erfahrungen zeigen, ist eine Bundesland übergreifende Marktüberwachungsbehörde einer Marktüberwachung auf Länderebene vorzuziehen. Weitere Gründe unterstützen diese Einschätzung: Für Endverbraucher ist es deutlich transparenter eine Anlaufstelle zu haben, insbesondere bei Dienstleistungen handelt es sich über Bundesland übergreifende Fragestellungen. Weiterhin kann durch die Koordinierung der Marktüberwachung durch eine Behörde die Effizienz und Effektivität der Arbeit gesteigert werden. Wir empfehlen die Überarbeitung von § 20 (1) BFSG.

Bereitstellung von Informationen durch die Marktaufsichtsbehörden

Gemäß § 11 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) sollten Träger öffentlicher Gewalt „*mit Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit seelischen Behinderungen in einfacher und verständlicher Sprache kommunizieren*“. Damit sind Umfang und Art der zu verwendenden Sprache bereits einheitlich geregelt. Im EAA wird die zu verwendende Sprache nicht thematisiert, damit geht das BFSG formal über den EAA hinaus. Wir bitten in den nachfolgend aufgeführten Paragraphen zu verdeutlichen, dass es sich um „**Deutsche Leichte Sprache**“ handelt (vgl. BITV 2.0 Teil II).

Formulierungsvorschlag:

§ 21 BFSG – Marktüberwachungsmaßnahmen

(4) [...] Ist eine solche Erläuterung nach Satz 2 für den Verbraucher nicht ausreichend, soll die Marktüberwachungsbehörde die Information in **Deutscher Leichter Sprache** erläutern. [...].

§ 28 - Marktüberwachung von Dienstleistungen

(4) [...] Ist eine Erläuterung nach Satz 2 für den Verbraucher nicht ausreichend, soll die Marktüberwachungsbehörde die Informationen in **Deutscher Leichter Sprache** erläutern. [...].

§ 31 BFSG - Veröffentlichung von Informationen

(2) [...] Ist eine solche Erläuterung für den Antragsteller nicht ausreichend, soll die Marktüberwachungsbehörde die Informationen in **Deutscher Leichter Sprache** erläutern.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

BDI Dokumentennummer: D 1370

Information für den Ausschuss

Deutscher Gehörlosen-Bund e. V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Deutscher Gehörlosen-Bund e.V.

Interessenvertretung der Gehörlosen und anderer Menschen mit Hörbehinderung in Deutschland



Berlin, 04.05.2021

Stellungnahme 03/2021

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz: Stärkt es gehörlose Personen wirklich?

Am 24. März 2021 hat das Bundeskabinett den Gesetzesentwurf für das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz verabschiedet. Die Bundesregierung hat diesen Entwurf dem Bundestag am 22. April 2021 vorgelegt.

Der DGB hat in seiner Stellungnahme 02/2021 umfangreich zum Barrierefreiheitsgesetz (BFG), jetzt Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG), Stellung genommen und die vollständige Umsetzung der Barrierefreiheit für gehörlose Personen gefordert. Da sich der DGB schon seit Jahren für die gleichberechtigte Teilhabe gehörloser Personen in der Gesellschaft einsetzt, war dem DGB die Stellungnahme zum Barrierefreiheitsgesetz sehr wichtig.

Zwischenzeitlich ist dem DGB der Vergleichsbericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen zugegangen. Laut dem Vergleichsbericht wurden auf Initiative vieler Vereine und Institutionen 1.255 Änderungen am Entwurf des BFG vorgenommen. In Bezug auf die Stellungnahme des DGB betrifft dies im Einzelnen die folgenden Aspekte:

1. Personenbeförderung – Reiseinformationen in Echtzeit

Der Gesetzesentwurf bleibt in § 1 Absatz 3 Nr. 2 unverändert. Danach gelten für Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste unverändert nur die Elemente unter dem Buchstaben e, so dass private Erbringer von Reiseleistungen auch in Zukunft keine Reiseinformationen in Echtzeit, sondern lediglich interaktive Selbstbedienungsterminals in Betrieb haben müssen. Der DGB fordert weiterhin, dass auch private Erbringer von Beförderungsleistungen im Sinne der Barrierefreiheit Informationen in Bezug auf Verkehrsdienste sowie Reiseinformationen in Echtzeit bereitstellen, um eine gleichberechtigte Teilhabe gehörloser Personen am Leben in der Gesellschaft sicherzustellen.

2. Eins-zu-eins-Umsetzung im gleichen Ausmaß wie Nichtbehinderte

In § 3 des Gesetzes ist insofern eine Änderung eingetreten, als in Absatz 1 Satz 1 zwar unverändert festgelegt wird, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung barrierefrei sein muss, nach Satz 2 nun aber Barrierefreiheit vorliegt, wenn Menschen mit Behinderungen ein Produkt oder eine Dienstleistung in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe nutzen können. Nach dem Entwurf des Barrierefreiheitsgesetzes sollte Barrierefreiheit dann vorliegen, wenn die Nutzung durch Menschen mit Behinderungen im größtmöglichen Umfang möglich ist. Der DGB hatte in seiner Stellungnahme zum BFG kritisiert, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verkannt hat, dass Barrierefreiheit erst dann vorliegt, wenn ein Mensch mit Behinderung das Produkt oder die Dienstleistung im gleichen Ausmaß nutzen kann wie eine nicht behinderte Person. Die aktuelle Definition entspricht laut den Anmerkungen vom DGB und anderen Behindertenverbänden zum Gesetz der Definition des § 4 BGG. Der Vorschlag des DGB einer Eins-zu-eins-Umsetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft wurde insofern umgesetzt.

3. Überprüfungsmechanismen zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen

In § 3 Absatz 2 wurde bedauerlicherweise nicht die ausdrückliche Forderung des DGB berücksichtigt, dass Betroffenenverbände, wie der DGB, zur Schaffung der Rechtsverordnung mit einbezogen werden können. Die Schaffung von Überprüfungsmechanismen zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen liegt in der Hand des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Neu wurde aufgenommen, dass die Barrierefreiheitsanforderungen nach Abschnitt I der Richtlinie (EU) 2019/882 durch Rechtsverordnung präzisiert werden können. Das Bundesministerium hält leider daran fest, dass die Barrierefreiheitsanforderungen durch die Richtlinie bereits umfassend festgelegt worden sein.

Es wurde daher nicht berücksichtigt, dass der DGB als Betroffenenverband bei der Erstellung der Rechtsverordnung beteiligt werden möchte, um möglichst viele Bedürfnisse gehörloser Personen in die Rechtsverordnung mit einfließen zu lassen. Der DGB fordert daher weiterhin die Einbeziehung von Betroffenenverbänden bei der Erstellung der Rechtsverordnung zur Schaffung von Überprüfungsmechanismen, damit den Bedürfnissen gehörloser Personen entsprechend Rechnung getragen wird.

4. Gebrauchsanleitungen und Sicherheitsinformationen

Ferner hält der Gesetzesentwurf daran fest, dass gem. § 7 Absatz 3 dem Produkt eine Gebrauchsanleitung und Sicherheitsinformationen in deutscher Sprache beigefügt sein müssen. Nach Absatz 4 müssen sowohl die Gebrauchsanleitung als auch die Sicherheitsinformationen klar, verständlich und deutlich sein. Die Norm bezieht sich jedoch nur auf die deutsche Sprache. Auf andere Sprachen, insbesondere Leichte Sprache oder eine Bereitstellung von Gebrauchsanleitungen und Sicherheitsinformationen in Deutscher Gebärdensprache, wie vom DGB gefordert, wird hier nicht Bezug genommen.

5. Marktüberwachungsmaßnahmen

Leider hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in § 21 Absatz 4 (und parallel in § 28 Absatz 4) keine Änderung in Bezug auf die Forderung des DGB vorgenommen, dass die Informationen hinsichtlich der Einhaltung der Barrierefreiheitsinformationen nicht nur in deutscher Sprache, sondern auch in Deutscher Gebärdensprache vorgelegt werden sollen. Das Bundesministerium hält daran fest, dass die Marktüberwachungsbehörde die Informationen in deutscher Sprache zur Verfügung zu stellen hat und dem Verbraucher, wenn die Erläuterungen in deutscher Sprache für ihn nicht verständlich sind, die entsprechenden Informationen in leichter Sprache erklären soll. Jedoch hält das Bundesministerium an Absatz 5 fest, wonach Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen ein Recht darauf haben, mit der Marktüberwachungsbehörde in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärdensprachdolmetscher zu tragen. Insofern wurde die Forderung des DGB nach einer verständlichen Sprache sowie einer gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft nicht umgesetzt, sondern an der Idee festgehalten, dass die Einschränkungen der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft dadurch kompensiert werden, dass der gehörlose Verbraucher in Deutscher Gebärdensprache mit der Marktüberwachungsbehörde kommunizieren kann.

6. Neu: Schlichtungsverfahren

Neu ist, dass gem. § 34 Absatz 3 des Gesetzes auch ein anerkannter Verband nach dem Behindertengleichstellungsgesetz oder eine qualifizierte Einrichtung ein Schlichtungsverfahren in die Wege leiten kann, wenn geltend gemacht werden kann, dass eine Bestimmung des Gesetzes oder eine Bestimmung der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und diese Verletzung den Aufgabenbereich des Verbandes berührt.

7. Bußgeldvorschriften

Hinsichtlich der Forderung des DGB, die Bußgeldbeträge zu erhöhen, ist leider keine Änderung vorgenommen worden.

8. Barrierefreies Umfeld

Auch hinsichtlich der Forderung nach einer Umsetzung des Artikels 4 in Verbindung mit Anlage 3 der RL (EU) 2019/882 ist keine Änderung vorgenommen worden. Die Umsetzung eines baulichen barrierefreien Umfeldes wird nicht durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz geregelt.

9. Notruf

Ebenfalls wurden keine Vorschriften aufgenommen, die die Barrierefreiheitsanforderungen an die nationale Notrufnummer 110 regeln. In dieser Hinsicht verweist die Begründung zum Gesetzesentwurf auf das Telekommunikationsgesetz. Gehörlose müssen endlich einen Zugang zu Notdiensten bekommen, der dem Zugang von Hörenden gleichwertig ist. Hörende setzen

- Notrufe per Telefon ab, während Gehörlose und andere Menschen mit Hörbehinderung sowohl per Videotelefonie in Gebärdensprache als auch per Textchat dazu in der Lage sein müssen. Die direkte Echtzeitkommunikation und die Dialogfähigkeit müssen sichergestellt werden. Das nennt man Gesamtgesprächsdienst (Total Conversation Service), wie er im E-ECC und im EAA vorgesehen ist.

Der DGB zieht hinsichtlich der Umsetzung seiner eigenen Vorschläge eine ernüchternde Bilanz. Es bleibt abzuwarten, ob das neue Barrierefreiheitsstärkungsgesetz auch den Bedürfnissen gehörloser Personen gerecht wird. Grundsätzlich begrüßt der DGB die Umsetzung des Gesetzes, das zu einer gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft führt. Leider bringt das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz keine konkreten Verbesserungen für gehörlose Menschen. Der DGB bedauert, dass gehörlose Personen auch in Zukunft auf Barrieren im Alltag treffen werden, sodass gehörlose Personen nicht in gleicher Weise wie normal hörende Personen am Leben in der Gesellschaft partizipieren können.

Dennoch wird sich der DGB auch zukünftig für die Rechte gehörloser Personen einsetzen und hofft, dass der regelmäßige Austausch und Kontakt mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufrechterhalten bleibt, sodass vielleicht im weiteren Verlauf der Entwicklung des BFSG eine Einbeziehung des DGB erfolgen kann, um einen gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen und Produkten für gehörlose Personen zu gewährleisten und die Barrierefreiheit weiter zu stärken.

Über den Bundesverband

Der Deutsche Gehörlosen-Bund e.V. versteht sich als sozial- und gesundheitspolitische, kulturelle und berufliche Interessenvertretung der Gebärdensprachgemeinschaft, also der Gehörlosen und anderer Menschen mit Hörbehinderung, die sich in derzeit 26 Mitgliedsverbänden mit ca. 28.000 Mitgliedern, darunter 16 Landesverbänden und zehn bundesweiten Fachverbänden, zusammengeschlossen haben. Insgesamt zählen dazu mehr als 600 Vereine. Unser Ziel ist die kontinuierliche Verbesserung der Lebenssituation von Gehörlosen durch den Abbau von kommunikativen Barrieren und die Wahrung von Rechten, um eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.

Kontakt

Daniel Büter
Referent für politische Arbeit
E-Mail: d.bueter@gehoerlosen-bund.de

Wille Felix Zante
Referent für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
E-Mail: w.zante@gehoerlosen-bund.de

Information für den Ausschuss

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Bundesgeschäftsstelle
Hermann-Blankenstein-Str. 30
10249 Berlin

Bundesvereinigung@Lebenshilfe.de
www.lebenshilfe.de

Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

11.05.2021

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (BFSG)

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. setzt sich seit über 60 Jahren als Selbsthilfevereinigung, Eltern- und Fachverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien ein. In gut 500 Orts- und Kreisvereinigungen, 16 Landesverbänden und rund 4.300 Diensten und Einrichtungen der Lebenshilfe sind mehr als 121.000 Mitglieder aktiv. Die Ziele der Lebenshilfe sind umfassende Teilhabe und Inklusion sowie die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in Deutschland.

I. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. bedankt sich für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) Stellung zu nehmen.

Dieser sieht vor, dass bestimmte Produkte und Dienstleistungen künftig barrierefrei sein müssen, um damit die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen umzusetzen. Die geplanten Regelungen sind aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings sollte das Gesetzgebungsverfahren nicht nur dazu genutzt werden, den europäischen Rechtsakt eins zu eins umzusetzen, sondern es sollten die von der Richtlinie zur Verfügung gestellten Spielräume genutzt werden. So sollten bspw. Vorgaben für die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt, in der die jeweilige Leistung bzw. das Produkt angeboten wird, vorgesehen werden. Sonst kann es passieren, dass zwar der Geldautomat künftig barrierefrei sein muss, aber nicht das Gebäude, in dem er steht.

Außerdem könnte die Bundesregierung die Umsetzung der Richtlinie zum Anlass nehmen, Barrierefreiheit nicht nur für die im Entwurf genannten, sondern für alle Waren und Dienstleistungen vorzugeben. Auch sollte eine Pflicht der privaten Anbieter zur Gewährung von sogenannten angemessenen Vorkehrungen etabliert werden. Bei einer angemessenen Vorkehrung handelt es sich um eine im Einzelfall erforderliche Hilfestellung zur Überwindung von Barrieren. Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass die Vorenthalterung dieser Hilfestellung eine Diskriminierung darstellt und Schadensersatzansprüche aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz begründet.

Weiterer Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf wird im Folgenden bei den Änderungen im Einzelnen dargestellt.

II. Zu den Änderungen im Einzelnen

Anwendungsbereich erweitern

§ 1 BFSG-E beschreibt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Die in den Absätzen 2 und 3 genannten Produkte und Dienstleistungen sollen nach Ablauf der Umsetzungsfrist barrierefrei zur Verfügung stehen. Es handelt sich um einen sehr eng umgrenzten, überschaubaren Bereich. Genannt sind bspw. Zahlungs- und Selbstbedienungsterminals, Handys, Tablets und E-Book-Lesegeräte, Bankdienstleistungen für Verbraucher oder Telekommunikationsdienste. Wie bereits in der Einleitung angesprochen, wäre es sinnvoll, das Gesetzgebungsverfahren zu nutzen, um für möglichst alle, zumindest aber weitere Produkte und Dienstleistungen Barrierefreiheit vorzuschreiben. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich im Vergleich zum Referentenentwurf sogar noch verengt. Während nach dem Referentenentwurf alle

„Ticketautomaten, die physische Tickets für den Zugang zu Dienstleistungen ausgeben, wie insbesondere Fahrausweisautomaten und Wartenummern-Automaten“ barrierefrei sein sollten, gilt diese Vorgabe im Gesetzentwurf nur noch für Fahrausweisautomaten.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass der Anwendungsbereich des BFSG im Vergleich zum Referentenentwurf nicht verengt und ggf. auch auf weitere Produkte und Dienstleistungen erstreckt wird.

Bauliche Umwelt einbeziehen

Neben den erfassten Produkten und Dienstleistungen muss das BFSG auch für die bauliche Umgebung, in der die jeweilige Leistung bzw. das Produkt angeboten wird, Barrierefreiheit vorschreiben. Wenn zwar der Geldautomat barrierefrei genutzt werden kann, aber aufgrund von baulichen Barrieren für Menschen mit Behinderung gar nicht erst erreichbar ist, laufen die im BFSG-E vorgesehenen Verbesserungen ins Leere.

Diesem Gedanken trägt auch die Richtlinie (EU) 2019/882, die mit dem Gesetzgebungsprojekt umgesetzt werden soll, Rechnung. Nach Artikel 4 Abs. 4 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass die bauliche Umwelt, in der die jeweilige Dienstleistung angeboten wird, die Barrierefreiheitsanforderungen des Anhangs III der Richtlinie erfüllen muss.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass der nationale Gesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und im BFSG eine Regelung aufnimmt, nach der die bauliche Umwelt, in der die Dienstleistungen erbracht werden, die Barrierefreiheitsanforderungen des Anhangs III der Richtlinie (EU) 2019/882 erfüllen muss.

Darüber hinaus sollte auch die bauliche Umwelt, in der die Produkte angeboten werden, die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG erfüllen müssen. Zwar sieht die Richtlinie diese Möglichkeit ausdrücklich nur für die bauliche Umwelt von Dienstleistungen vor, eine weitergehende Regelung auch für die bauliche Umwelt von Produkten ist jedoch möglich und sinnvoll.

Unterstützung für Kleinstunternehmer / Präventiver Verbraucherschutz

Gemäß § 3 Abs. 3 S. 1 BFSG-E sind Kleinstunternehmer, die Dienstleistungen anbieten, von den Barrierefreiheitsanforderungen ausgenommen. Mit dieser Ausnahme wird § 4 Abs. 5 der Richtlinie (EU) 2019/882 nachvollzogen. Zwar würden Menschen mit Behinderung mehr von einer ausnahmslosen Pflicht zur Barrierefreiheit profitieren, allerdings ist nachvollziehbar, dass die Erfüllung der Kriterien für Kleinstunternehmer häufig schwerer umsetzbar ist. Umso wichtiger ist es, dass diese Unternehmen Unterstützung erhalten, um den Kriterien dennoch gerecht werden zu können.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. begrüßt daher, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Einvernehmen mit weiteren Ministerien Leitlinien erstellt, um Kleinstunternehmen die Anwendung des BFSG zu erleichtern (vgl. § 3 Abs. 3 S. 2 BFSG-E).

Auch das in § 15 BFSG-E vorgesehene Beratungsangebot der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit für Kleinstunternehmer, die barrierefreie Produkte und Dienstleistungen anbieten möchten, ist positiv zu bewerten. Allerdings sehen wir hier eine Verschlechterung gegenüber dem Referentenentwurf. Dieser sah noch vor, dass die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit bei der Beratung unterstützt. Diese zusätzliche Unterstützung ist nun weggefallen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit auch weiterhin die Unterstützung durch die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik erhält. Nur wenn ausreichend Kapazitäten vorhanden sind, kann eine gute Beratung gelingen.

Berufungen auf Ausnahmeregelung kontrollieren

Gemäß § 17 BFSG-E können Unternehmen sich darauf berufen, dass die Umsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG-E für sie eine unverhältnismäßige Belastung darstellt. In der Folge sind sie von den Anforderungen befreit. Die Bewertung, ob eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt, nehmen sie selbst anhand des Kriterienkataloges der Anlage 4 des BFSG-E (vgl. § 17 Abs. 1 BFSG-E) vor. Dieser ist derzeit sehr allgemein gehalten. Allerdings hat das BMAS gemäß § 17 Abs. 6 BFSG-E die Möglichkeit, diese Anforderungen im Einvernehmen mit weiteren Ministerien zu präzisieren und zu ergänzen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass das BMAS von der Möglichkeit der Präzisierung und Ergänzung umfassend Gebrauch macht, um die Nutzung der Ausnahmeregelung durch Unternehmen im Interesse von Menschen mit Behinderung nicht ausufern zu lassen. Im besten Fall sollte eine Konkretisierung bereits im BFSG-E direkt erfolgen.

Daneben ist es wichtig, dass die Eigenbeurteilung der Wirtschaftsakteure auch kontrolliert wird, um fehlerhaften Selbsteinschätzungen aufgrund von gegenläufigen Interessen vorzubeugen. Um dies zu ermöglichen, sollten Wirtschaftsakteure, die sich auf eine unverhältnismäßige Belastung berufen, ihre Beurteilung in jedem Fall unverzüglich an die Marktüberwachungsbehörden schicken müssen. Zwar ist in § 17 Abs. 5 BFSG-E eine solche Pflicht vorgesehen, wenn sich Unternehmen in Bezug auf *ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung* auf die Ausnahmeregelung berufen. Unklar ist aber, ob die gleiche Verpflichtung auch gilt, wenn sie sich nicht nur in Bezug auf *ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung*, sondern in Bezug auf *alle ihre Produkte und Dienstleistungen*

auf die Ausnahmeregelung berufen. Im Übrigen ist ein Verstoß gegen diese Pflicht derzeit nicht gemäß § 37 BFSG-E bußgeldbewährt.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass Unternehmen, die sich auf eine unverhältnismäßige Belastung berufen, unaufgefordert und unverzüglich ihre Selbsteinschätzung an die Marktüberwachungsbehörde übermitteln müssen, unabhängig davon, ob dies *ein bestimmtes Produkt bzw. eine bestimmte Dienstleistung oder alle ihre Produkte und Dienstleistungen*, die dem BFSG unterfallen, betrifft. Ein Verstoß gegen diese Pflicht sollte bußgeldbewährt sein. Der Bußgeldkatalog in § 37 BFSG-E ist insoweit zu ergänzen.

Mehr Transparenz durch Datenbank

Für Menschen mit Behinderung ist es wichtig, dass sie auch Kenntnis von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen haben, um sie nutzen zu können. Zwar sind barrierefreie Produkte gemäß § 19 BFSG-E durch eine CE-Kennzeichnung kenntlich zu machen und auf barrierefreie Dienstleistungen ist in den AGBs hinzuweisen bzw. auf andere deutlich wahrnehmbare Weise zu informieren (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Anlage 3 BFSG-E). Allerdings bekommt man diese Information nur, wenn man das Produkt gezielt sucht bzw. erwerben möchte.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass Produkte und Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen des BFSG erfüllen, in einer öffentlich und barrierefrei zugänglichen Datenbank gelistet werden. So erhalten Menschen mit Behinderung einfach einen Überblick über die auf dem Markt erhältlichen und für sie nutzbaren Produkte und Dienstleistungen. Dies böte auch für Unternehmen den Vorteil, dass Kauf- bzw. Nutzungsinteressenten auf sie aufmerksam werden.

Marktüberwachung durch Bundesbehörden

Gemäß § 20 BFSG-E obliegt die Organisation der Marktüberwachung grundsätzlich den Ländern. Dies kann dazu führen, dass die Kontrollen der Wirtschaftsakteure in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich effektiv erfolgen und führt außerdem zu mehr Intransparenz. Im Hinblick auf eine wirkungsvolle Umsetzung der Richtlinie ist es jedoch von größter Bedeutung, dass die vorgesehenen Pflichten der Unternehmen im Rahmen einer zentralen Organisation einheitlich überprüft und überwacht werden. Insbesondere muss auch der Verbraucher, der gemäß § 32 Abs. 1 BFSG-E die Durchführung von Maßnahmen nach Abschnitt 6 und 7 des BFSG-E bei den Marktüberwachungsbehörden beantragen kann, schnell erkennen können, wer der richtige Ansprechpartner ist. Dies ist einfacher, wenn es eine bzw. einige wenige bundeseinheitliche zentrale Stelle/n gibt und die Aufgabe nicht in jedem Bundesland von einer anderen Behörde wahrgenommen wird.

Zwar ist nun im Vergleich zum Referentenentwurf vorgesehen, dass die Länder ihre Marktüberwachungsstrategie an eine zentrale Verbindungsstelle auf Bundesebene melden. Hierdurch kann aber kaum mehr Einheitlichkeit des Prüfgeschehens herbeigeführt werden, denn es handelt sich um eine bloße Berichtspflicht. Es ist nicht vorgesehen, dass die zentrale Verbindungsstelle die Effektivität der übermittelten Marktüberwachungsstrategie kontrolliert und ggf. Änderungen verlangen kann.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass nicht die Landesbehörden, sondern die Bundesbehörden mit der Marktüberwachung beauftragt werden.

In Betracht käme bspw. die Beauftragung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für die Marktüberwachung von Bankdienstleistungen. Die Bundesanstalt übernimmt nach § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) ohnehin bereits Überwachungstätigkeiten im Bereich des Verbraucherschutzes.

Das Eisenbahnbundesamt könnte die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen bei den Personenbeförderungsdiensten im Bereich der Eisenbahn kontrollieren. Da das Amt ohnehin im Rahmen der Durchsetzung der Fahrgastrechte-Verordnung dafür zuständig sein wird, zu überprüfen, ob die Eisenbahnunternehmen Fahrgastinformationen vor und während der Fahrt entsprechend den Anforderungen des BFSG zur Verfügung stellen, könnten hier Synergieeffekte genutzt werden.

Schließlich könnte auch die Bundesnetzagentur die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen kontrollieren. Für den Bereich der Produktsicherheit überprüft sie im Rahmen ihrer Tätigkeit bereits jetzt elektrische / elektronische Produkte, zu denen auch die vom BFSG-E erfassten Produkte zählen. Für den Bereich der Dienstleistungen bietet sich eine Überwachung durch die Bundesnetzagentur an, weil es sich fast ausschließlich um digitale Dienstleistungen handelt und die Bundesnetzagentur bereits mit der Prüfung von Netzstrukturen vertraut ist. Zudem übernimmt sie insbesondere in den Bereichen der Telekommunikation und Energie bereits vielfältige Aufgaben des Verbraucherschutzes.

Kein Ermessen der Marktüberwachungsbehörden

Stellt die Marktüberwachungsbehörde fest, dass Dienstleistungen nicht die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen bzw. dass eine formale Nichtkonformität vorliegt, fordert sie den anbietenden Wirtschaftsakteur unverzüglich auf, innerhalb einer von ihr festgesetzten Frist geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Kommt der Dienstleistungserbringer der Aufforderung nicht nach, **kann** die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen treffen, um diesen Verstoß gegen das BFSG abzustellen (vgl. § 29 Abs. 3 S. 1 bzw. § 30 Abs. 4 S. 1 BFSG-E).

Das in der Vorschrift verwendete Wort „**kann**“ impliziert, dass es im Ermessen der Marktüberwachungsbehörde liegt, ob und welche Maßnahmen sie trifft. Im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes muss es aber außer Frage stehen, dass Maßnahmen ergriffen werden, um Verstöße gegen das BFSG abzustellen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass dieser Ermessensspielraum, der auch im Referentenentwurf noch nicht vorgesehen war, beseitigt wird.

§ 29 Abs. 3 S. 1 bzw. § 30 Abs. 4 S. 1 BFSG-E sollte wie folgt lauten:

„Ergreift der Dienstleistungserbringer innerhalb der nach Abs. 2 bzw. 3 gesetzten Frist keine geeigneten Korrekturmaßnahmen, so trifft die Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen, um die Nichterfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung abzustellen.“

Klage gegen Unternehmen ermöglichen

Um einen guten Verbraucherschutz zu gewährleisten, ist es wichtig, Verbrauchern umfassende und auch niedrigschwellige Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf – anders als der Referentenentwurf – nun die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vorsieht.

Allerdings sollte der vorgesehene Rechtsschutz noch um einen Punkt erweitert werden: Bislang können sich Verbraucher bei festgestellten Verstößen gegen die Vorgaben des BFSG an die Marktüberwachungsbehörden wenden, nicht aber gegen die Wirtschaftsakteure selbst vor Gericht ziehen. Zwar stehen ihnen die allgemeinen zivilrechtlichen Ansprüche zu. So können sie etwa nach dem Kauf eines Computers, der trotz der Vorgaben des BFSG nicht barrierefrei ist, den Verkäufer wegen dieses Mangels bspw. auf Schadensersatz verklagen. Sie können aber nicht präventiv die Einhaltung der Vorgaben des BFSG erstreiten.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert im Sinne einer möglichst effektiven Umsetzung der Barrierefreiheitsvorgaben, dass Betroffene sich nicht nur an Marktüberwachungsbehörden wenden bzw. gegen deren Entscheidungen klagen können, sondern auch präventiv direkt gegen Unternehmen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht einhalten, vorgehen können. Die gleiche Möglichkeit sollten Verbände bekommen, die gemäß § 15 Abs. 3 BGG anerkannt sind.

Kommunikation mit Marktüberwachungsbehörde für Menschen mit geistiger Behinderung vereinfachen

Für die Kommunikation mit der Marktüberwachungsbehörde haben Menschen mit Hör- bzw. Sprachbehinderungen das Recht, einen Gebärdensprachdolmetscher oder andere geeignete Kommunikationshilfen, deren Kosten von der Behörde zu tragen sind, zu nutzen. Für Menschen mit geistiger Behinderung ist ein entsprechendes Recht auf die Einschaltung eines Dolmetschers für Leichte Sprache nicht vorgesehen. Für diesen Personenkreis wird nur auf § 11 BGG verwiesen. Danach sollen die Behörden in einfacher oder Leichter Sprache kommunizieren. Eine entsprechende

Pflicht der Behörden, die von Betroffenen auch durchsetzbar wäre, ist nicht vorgesehen. Dies erschwert für diesen Personenkreis die Kommunikation und damit die Rechtsdurchsetzung.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass Menschen mit geistiger Behinderung für die Kommunikation mit der Marktüberwachungsbehörde einen Dolmetscher für Leichte Sprache oder andere Kommunikationsassistenten einschalten können, dessen/deren Kosten die Behörde finanziert.

Übergangsfristen verkürzen

Gemäß § 38 Abs. 1 BFSG-E ist geregelt, dass Dienstleistungserbringer ihre Leistung noch bis zum 27.07.2030 unter Nutzung von nicht barrierefreien Produkten erbringen können. Hiermit wird eine Vorgabe umgesetzt, die bereits in § 32 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/882 vorgesehen ist.

Dienstleistungserbringern soll mit der Regelung die Möglichkeit gegeben werden, sich auf die rechtlichen Änderungen einzustellen. Allerdings wurden die Richtlinie und die neuen Vorgaben für Dienstleistungserbringer bereits seit Ende 2015 diskutiert, insofern haben diese streng genommen bereits seit diesem Zeitraum die Möglichkeit, sich auf bevorstehende Änderungen einzustellen. Vor dem Hintergrund, dass im Interesse von Menschen mit Behinderung barrierefreie Dienstleistungen möglichst schnell zur Verfügung gestellt werden sollten, scheint die Übergangsfrist zu lang.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, dass geprüft wird, ob es sich bei § 32 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/882 um eine zwingend umzusetzende Vorgabe handelt. Soweit dies nicht der Fall ist, sollte die Regelung des § 38 Abs. 1 BFSG-E, der diese Vorgabe umsetzt, gestrichen werden, so dass Dienstleistungen bereits ab dem 28.06.2025 nur unter Nutzung von barrierefreien Produkten erbracht werden dürfen.

Auch die in § 38 Abs. 2 BFSG-E genannte Übergangsfrist, die für Selbstbedienungsterminals vorsieht, dass diese Geräte bis zum Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer, längstens bis zu 15 Jahren, weiter genutzt werden dürfen, ist angesichts des langen Vorlaufs der rechtlichen Änderungen zu lang und sollte gestrichen werden.

Zumindest aber sollte sie, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen, auf 10 Jahre verkürzt werden. Die Streichung bzw. die Verkürzung dürfte den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/882 in keinem Fall widersprechen. Zwar ist in § 32 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2019/882 vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten längere Übergangsfristen für Selbstbedienungsterminals vorsehen können. Durch die Verwendung des Wortes „können“ wird aber ausdrücklich klar, dass es sich hierbei nicht um eine zwingend umzusetzende Vorgabe der Richtlinie handelt.

Beteiligung von Menschen mit Behinderung

An verschiedenen Stellen ist eine Konkretisierung des BFG durch Rechtsverordnungen vorgesehen. So wird das BMAS z. B. in § 3 Abs. 2 BFSG-E beauftragt, im Einvernehmen mit anderen Ministerien die Barrierefreiheitsanforderungen an Produkte und Dienstleistungen in einer Rechtsverordnung näher zu bestimmen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass Menschen mit Behinderung und ihre Interessenverbände bei der Erarbeitung dieser Rechtsverordnungen eingebunden werden, um sicherzustellen, dass die Kriterien die Bedarfe von Menschen mit Behinderung berücksichtigen.

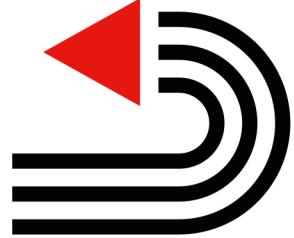
Information für den Ausschuss

ISL e.V. - Bundesgeschäftsstelle

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage



Für ein echtes Barrierefreiheitsstärkungsgesetz!

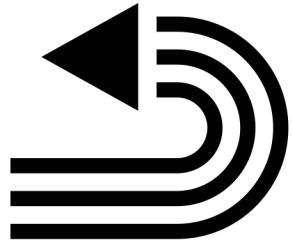
Forderungen der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL zur inhaltlichen Ausgestaltung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/882

Einleitung

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, im folgenden BFSG, adressiert erstmalig Verpflichtungen zur barrierefreien Gestaltung von Produkten und Diensten an private Anbieter. Ein längst überfälliger Schritt, der auch die Privatwirtschaft endlich in die Verantwortung nimmt, Barrierefreiheit konsequent umzusetzen und als einen Wettbewerbsfaktor zu begreifen. Ein positiver Schritt, der auf EU- und leider auch auf nationaler Ebene eher zögerlich angegangen wird. Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz richtet sich ausschließlich an digitale Produkte und Dienstleistungen. Und dies auch nur in wenigen Bereichen. Es lässt, zumindest im aktuellen Regierungsentwurf, die privatwirtschaftliche Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung der baulichen Umwelt völlig außer Acht. Diese Vernachlässigung ist ein klarer Verstoß gegen das Übereinkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderung, zu dessen Umsetzung sich Deutschland und seine Bundesländer durch die 2009 erfolgte Ratifikation verpflichtet haben.

Wird die Privatwirtschaft nicht endlich verpflichtet, die baulichen Zugänge zu ihren Produkten und Diensten barrierefrei zu gestalten, wird Deutschland eine Vielzahl behinderter Menschen kontinuierlich diskriminieren und ihre Selbstbestimmung und eine menschenwürdige Lebensführung dauerhaft verhindern. Ein nur über Stufen zugänglicher Bankautomat bleibt für diese Personengruppe (Rollstuhlnutzer*innen, körperlich beeinträchtigte Personen) unerreichbar und nutzlos.

Als Abgeordnete des Bundestages appellieren wir an Sie, das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz so mit Leben zu füllen, dass es seinen Namen verdient und der Lebensrealität behinderter Menschen gerecht wird.



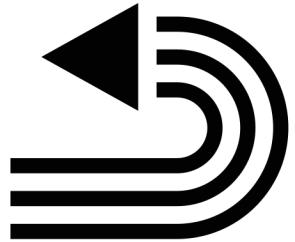
Neben unserer Forderung, das bauliche Umfeld der im Geltungsbereich enthaltenen Produkte und Dienste in das Gesetz miteinzubeziehen, begrüßen wir es sehr, wenn sie die folgenden Aspekte im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen, um barrierefreie Inklusion, Teilhabe und Nichtdiskriminierung behinderter Menschen ambitioniert und progressiv umzusetzen:

- **Menschen mit funktionellen Einschränkungen berücksichtigen**
- **Den Einbezug der baulichen Umwelt und die Verpflichtung der Privatwirtschaft, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Barrierefreiheit vollumfänglich zu gewährleisten**
- **Die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf beruflich genutzte Produkte und Dienste**
- **Ausnahmeregelungen müssen Ausnahme bleiben. Perspektiven von Menschen mit Behinderungen müssen berücksichtigt werden**
- **Eine zentrale, transparente und barrierefreie Marktüberwachung**
- **Etablierung eines Ausschusses für Barrierefreiheit, in dem Selbstvertretungsorganisationen und weitere Expert*innen aktiv partizipieren**
- **Eine verkürzte Übergangsfrist für die barrierefreie Gestaltung von allen in der Richtlinie abgedeckten Dienstleistungen mittels entsprechender Produkte**

Die Forderungen im Einzelnen

Einbezug der Menschen mit funktionellen Einschränkungen: Zu § 1 Abs. 1e

Die EU-Kommission betont in Erwägungsgrund Nr. 4 der EU-Richtlinie 2019/882, dass Barrierefreiheit als ein Recht verstanden werden sollte, von dem alle Menschen profitieren können. Auch diejenigen, mit funktionellen Einschränkungen (Schwangere, ältere Menschen, kranke und verletzte Personen etc.). Die Gruppe der Menschen mit funktionellen Einschränkungen sollte deshalb in die Zweckbestimmung des Gesetzes und in § 2 – „Begriffsbestimmungen“- mit aufgenommen werden. Dies ist notwendig und hilfreich, um die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Barrierefreiheit zu reflektieren und diese als einen Mehrwert zu begreifen.



Einbezug der baulichen Umwelt und die Verpflichtung der Privatwirtschaft, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Barrierefreiheit vollumfänglich zu gewährleisten

Die EU-Richtlinie 2019/882 ermöglicht es den EU-Mitgliedsstaaten, rechtsverbindlich zu regeln, dass die bauliche Umwelt, welche die im Anwendungsbereich enthaltenen Produkte und Dienstleistungen umgibt, ebenfalls barrierefrei gestaltet werden kann (Artikel 4, Absatz 6).

Das BFSG klammert die bauliche Umwelt vollständig aus. Dies vermittelt den Eindruck, dass bauliche Zugänge im Verständnis der Bundesregierung keine Rolle spielen.

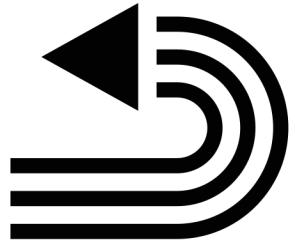
Das Konzept der Barrierefreiheit ist nur dann tatsächlich erfüllt, wenn die Voraussetzungen der selbstbestimmten Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderung gegeben sind.

Die ISL appelliert an den Bundestag, Regelungen in das BFSG zu inkludieren, die die Bundesländer dazu verpflichten, ihre Landesbauordnungen anzupassen, damit private Produkte- und Dienste-Anbieter endlich zur barrierefreien Gestaltung ihrer baulichen Umwelt, verpflichtet werden.

Die Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention schreibt in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf des Barrierefreiheitsgesetzes zum Zusammenwirken von Bund und Ländern in Fragen der baulichen Barrierefreiheit¹: „Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der baulichen Umgebung ergibt sich hier aus der ungeschriebenen Kompetenz kraft des Sachzusammenhangs. Eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs ist dort anzunehmen, wo eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie >>verständlichweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird.<< Hilfsweise ist zu berücksichtigen, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Bundestreue zu

¹ Deutsches Institut für Menschenrechte: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act). Veröffentlicht März 2021. Abgerufen am 18.04.2021 von <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/zum-gesetzesentwurf-zur-umsetzung-des-bundesministeriums-fuer-arbeit-und-soziales-zur-umsetzung-der-richtlinie-eu-2019882-ueber-die-barrierefreiheitsanforderungen-fuer-produkte-und-dienstleistungen-european-accessibility-act>

Zusammenarbeit, Abstimmung und Rücksichtnahme von Bund und Ländern anhält.“



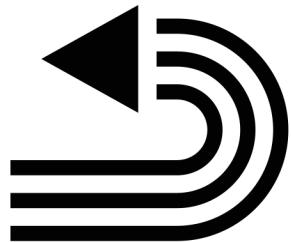
Die rechtliche Einschätzung der Monitoring-Stelle berührt Rechtsbereiche mit unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen. Diese verfolgen jedoch ein gemeinsames Ziel: **die Gewährleistung von Barrierefreiheit bei Produkten und Dienstleistungen, um die gesellschaftlichen Teilhaberechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken.** Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn auch die Verpflichtung zur baulichen Barrierefreiheit privatwirtschaftlich organisierter Gewerbetreibender - als die wohl wichtigste Wegmarke - gesetzlich geregelt wird.

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FBJJ) hat im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum Teilhabestärkungsgesetz (TSG) einen Gesetzesvorschlag zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) erarbeitet. Da sich beide Gesetze mit Verpflichtungen zur Barrierefreiheit an die Privatwirtschaft befassen, ist dieser Vorschlag problemlos auf das BFSG übertragbar. Ziel ist eine Verpflichtung der Privatwirtschaft, ihre Produkte und Dienstleistungen, einschließlich ihrer baulichen Zugänge, barrierefrei zu gestalten. Der Vorschlag sieht ebenfalls eine Überforderungsklausel vor, welche die Privatwirtschaft von dieser Verpflichtung entbindet, sollte diese für sie eine nachgewiesene unzumutbare Belastung darstellen. Bei Anwendung dieser Ausnahme sind die Anbieter*innen jedoch verpflichtet, im Einzelfall angemessene Vorkehrungen zu treffen. In Österreich wird die Privatwirtschaft schon seit 2006 verpflichtet, die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt mit Hilfe angemessener Vorkehrungen, ihren wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend, zu berücksichtigen. Den Gesetzesvorschlag des FBJJ und ein Erklär-Video zu den österreichischen Barrierefreiheitsregelungen finden sie hier: [Barrierefreiheit: Was in Österreich Gesetz ist – und hier anscheinend nicht geht! kabinet-nachrichten](#)

Ohne die Inklusion der baulichen Barrierefreiheit, wird der Gesetzesstitel zum Feigenblatt für eine Vielzahl behinderter Menschen, denn bauliche Barrieren werden weiterhin verhindern, dass sie von den digitalen Errungenschaften des Gesetzes profitieren werden.

Die ISL fordert mit Nachdruck, dass die Verpflichtung der Privatwirtschaft zur barrierefreien Gestaltung der baulichen Umwelt, in einer für Bund und Länder angemessenen Weise, Eingang in das BFSG findet.

Ausweitung des Anwendungsbereichs auf beruflich genutzte Produkte und Dienste, ohne wesentliche Mehrbelastung für die Wirtschaft



§ 1 Zweck und Anwendungsbereich: Absatz 2 Nr. 1, Nr. 3. Absatz 3 Nr. 1 und Nr. 3.

Bei den hier genannten Produkten ist jeweils die Einschränkung, dass es sich um Produkte für Verbraucher*innen handeln muss, zu streichen. Bei den Produkten, wie z.B. dem Universalrechner etc., sollte davon ausgegangen werden, dass sie auch für berufliche Tätigkeiten genutzt werden. Andernfalls erfolgt eine willkürliche Einschränkung, die mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden ist und die Teilhabe von behinderten Menschen am Erwerbsleben kontinuierlich erschwert. Ferner könnten sich Hersteller*innen der Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung ihrer Produkte entziehen, indem sie diese als nur zur gewerblichen Nutzung bestimmte Produkte deklarieren.

Gleiches gilt für Dienste im Telekommunikations- und Bankensektor. Abs.3 Nr. 1 und Nr. 3 könnten wie folgt formuliert werden:

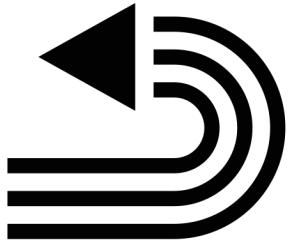
„Telekommunikationsdienste für Verbraucher sowie diesen vergleichbare Telekommunikationsdienste für Unternehmen“

„Bankdienstleistungen für Verbraucher sowie diesen vergleichbare Bankdienstleistungen für Unternehmen“.

Behinderte Menschen sind als Unternehmer*in und in verschiedensten Beschäftigungsverhältnissen beruflich tätig. Sie wollen barrierefrei auf ihre Geschäftskonten zugreifen können, Firmenkredite aufnehmen und in ihrem Beruf genutzte Kommunikationsplattformen, wie beispielsweise Messenger-Boards, nutzen. Die maßvolle Erweiterung lediglich auf „vergleichbare“ Dienstleistungen klammert im Interesse der Wirtschaft reine B2B-Produkte aus, die nicht in ähnlicher Weise für Verbraucher*innen angeboten werden.

§ 3 Absatz 2 enthält eine Verordnungsermächtigung für das BMAS, die Barrierefreiheitsanforderungen aus Anhang 1 der EU-Richtlinie 2019/882 in einer Rechtsverordnung umsetzen wird. Grundsätzlich begrüßen wir diese Regelung, da sie das Gesetz verschlankt und das Legislativverfahren für die Barrierefreiheitsanforderungen verkürzen könnte. Für die ISL ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum im Regierungsentwurf sämtliche Ministerien an der Erarbeitung der Verordnung beteiligt werden. Was hat beispielsweise das Bundesministerium für Gesundheit thematisch mit diesem Gesetz zu tun? Ferner befürchten wir, dass die breite Beteiligung und unvermeidliche Umsetzungsstreitigkeiten zu langwierigen Diskussionen führen, die das Gesetzgebungsverfahren erheblich verzögern könnten. Anhang 1 der EU-Richtlinie ist Kernstück dieses Gesetzes, da es konkret festlegt, welche Anforderungen Produkthersteller und Dienste-

Anbieter erfüllen müssen, um im Sinne dieser Richtlinie Barrierefreiheit herzustellen. Wie sie diese Anforderungen praktisch umsetzen, bleibt Ihnen überlassen. Die breite Beteiligung unterschiedlichster Ministerien (Wirtschaft und Finanzen), erweckt den Eindruck, dass darauf hingearbeitet werden könnte, die Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit im schlimmsten Fall zu begrenzen und in Teilen zu unterminieren. Was auch immer die Intention des Gesetzgebers gewesen sein mag, es ist essenziell, dass Sachverständige Dritte, wie Selbstvertretungsorganisationen und andere Verbände aus der behindertenpolitischen Landschaft, gehört und beteiligt werden.



**Ausnahmeregelungen müssen Ausnahme bleiben.
Perspektiven von Menschen mit Behinderungen müssen
berücksichtigt werden**

§ 17 Absätze 4 und 6

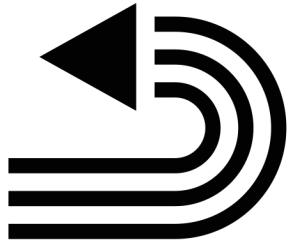
Die Beurteilungskriterien in Anlage 4 des BFSG stützen sich weitestgehend auf Kostenfaktoren, die eine Belastung für den Wirtschaftsakteur darstellen könnten. Die Perspektive von Verbraucher*innen, also die Bewertung des positiven Nutzens für Menschen mit Behinderung, durch ein Mehrangebot von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen, wird in den Beurteilungskriterien kaum berücksichtigt. Ferner werden nur wenige Kriterien in die Beurteilung miteinbezogen, die eine unverhältnismäßige Belastung nicht rechtfertigen und für unzulässig erklären (nichteigene öffentliche oder private Mittel). In der Begründung zu Anhang 4 und § 17 werden Kriterien wie mangelnde Priorität, Zeit und fehlende Kenntnisse als Ausschlusskriterien formuliert, die jedoch keinen Eingang in den Gesetzestext gefunden haben.

Diese Ausschlusskriterien müssen dringend in den Gesetzestext integriert werden, um die eher kostenorientierte Auslegung von Unverhältnismäßigkeit in realistische Verhältnisse zu Zweck und Nutzen der Barrierefreiheitsanforderungen zu setzen.

In Absatz 5 Artikel 17 des BFSG, wird das BMAS ermächtigt, durch eine Rechtsverordnung die Beurteilungskriterien hinsichtlich der unverhältnismäßigen Belastung zu ergänzen und zu präzisieren. Artikel 14 Absätze Nr. 7 und 8 (EU-Richtlinie 2019/882) ermächtigen die EU-Kommission per delegiertem Rechtsakt Kriterien zu erlassen, die den positiven Nutzen von Barrierefreiheit für behinderte und funktionell eingeschränkte Personen durch Indikatoren veranschaulichen. Das BFSG sollte einen entsprechenden Verweis enthalten.

Eine zentrale, transparente und zugängliche Marktüberwachung sicherstellen

Die ISL fordert eine zentral organisierte Marktüberwachung für Dienstleistungen, da diese in der Marktüberwachung der Barrierefreiheitsanforderungen eine effektivere Wirkmacht entfalten kann. Auf Bundesebene bestehen bereits Marktüberwachungskonzepte und Verantwortlichkeiten für im Anwendungsbereich enthaltene Dienstleistungen. Beispielsweise ist das Eisenbahn-Bundesamt bereits mit der Marktüberwachung der Fahrgastrechte im Eisenbahn-, Fernbus- und Schiffsverkehr befasst und kann auch die Barrierefreiheit der zum Einsatz kommenden Dienstleistungen überwachen, zumal die Barrierefreiheit nach den Maßstäben der Richtlinie 2019/882 durch die ab 2023 geltende Neufassung der Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr ohnehin für eine Reihe von Aspekten gefordert wird.



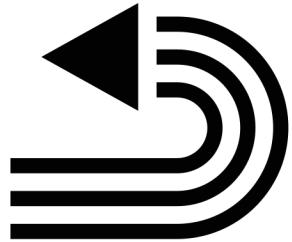
Der Gesetzentwurf geht demgegenüber von einer alleinigen Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer aus, die bisher keinerlei Erfahrung in der Dienstleistungsüberwachung sammeln konnten. Dass über die in Artikel 3 Nr. 22 verwendete Definition der Marktüberwachungsbehörden eine Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer für die Marktüberwachung erfolgt, anstatt eine Regelung im sechsten Abschnitt des BFSG vorzusehen, ist nicht nachzuvollziehen.

Eine zentrale Marktüberwachung beispielsweise auf Bundesebene schafft eine größere Transparenz und Zugänglichkeit für Verbraucher*innen mit Behinderung. Kompetenzen, Verantwortungsbereiche und Fachwissen können besser gebündelt, Kosten eingespart und der bürokratische Aufwand für Wirtschaftsakteure und die Marktüberwachungsbehörden verringert werden.

Die ISL begrüßt es sehr, wenn die Zuständigkeit der Marktüberwachung - zumindest in Bezug auf die Dienstleistungen - zentral im Gesetz geregelt und durch entsprechende Bundesbehörden vollzogen wird.

Wenn die Marktüberwachung ausschließlich in die Zuständigkeit der Bundesländer übertragen wird, sollten es die einzelnen Marktüberwachungsbehörden durch untereinander geschlossene Länderrahmenvereinbarungen ermöglichen, dass die deutschlandweite Überwachung einzelner Dienstleistungsbereiche (Bank, Telekommunikation) von nur einem Bundesland durchgeführt wird. Denkbar wären etwa gesetzliche Regelungen im BFSG, die zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen für eine länderübergreifende, zentrale Marktüberwachung motivieren.

Gesetzliche Etablierung eines Expert*innengremiums



Da die Marktüberwachung im Bereich der barrierefreien Gestaltung von Produkten und Dienstleistungen ein neues Aufgabengebiet für die deutschen Marktüberwachungsbehörden darstellen wird, ist es besonders wichtig, dass Zugang zu Fachwissen, eine effektive Vernetzung und Kontakte zu Barrierefreiheitsexpert*innen durch entsprechende gesetzliche Regelungen unterstützt werden (Artikel 10, Absätze 5 und 6 EU-Verordnung 2019/1020). Denkbar wäre die gesetzliche Etablierung eines bundesweit aktiven Expert*innengremiums, das Fachexpertise bereitstellt und die Sicht und Erfahrungen der Endverbraucher*innen mit Behinderung in die Marktüberwachungsbehörden trägt. Neben Expert*innen der baulichen und digitalen Barrierefreiheit sollten auch behinderte Konsument*innen und ihre Selbstvertretungsorganisationen Teil des Gremiums sein.

Barrierefreie Kommunikation und barrierefreie Informationsverbreitung der Marktüberwachungsbehörden durchgängig sicherstellen

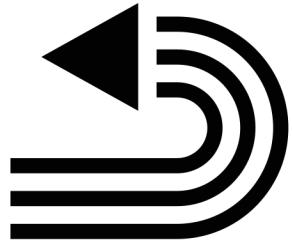
§ 21 Absatz 4 und § 28 Absatz 4 ermöglichen es Verbraucher*innen mit Behinderung, Informationen über die Konformität von Produkten und Dienstleistungen sowie angewandte Ausnahmeregelungen nach § 16 und 17, auf Antrag in barrierefreier Form oder in einfacher- und Gebärdensprache zu erhalten. Marktüberwachungsbehörden von Dienstleistungen müssen nach § 32 Informationen über ihre Zuständigkeiten, Kontaktaufnahmemöglichkeiten, ihre Arbeit und ihre Entscheidungen der Öffentlichkeit in barrierefreier Form zur Verfügung stellen.

Im Gesetzentwurf ist jedoch nicht geregelt, dass die Marktüberwachungsbehörden für Produkte ihre getroffenen Maßnahmen, wie Produktrückrufe etc., in barrierefreier Form bekannt machen müssen. § 26 Absatz 3 Satz 3 muss eine Regelung enthalten, die die Marktüberwachungsbehörde verpflichtet, ihre getroffenen Maßnahmen in barrierefreier Form öffentlich bekannt zu machen. Die Regelung aus § 27 Absatz 3 zur Veröffentlichung der Zusammenfassung der Marktüberwachungsstrategie durch die zentrale Verbindungsstelle muss in barrierefreier Form erfolgen.

§ 31 Veröffentlichung von Informationen sollte rechtsverbindlich klarstellen, dass seine Regelungen sowohl für Produktüberwachungsbehörden, als auch für Dienstleistungs-Überwachungsstellen gelten. Es ist zwingend notwendig, die Barrierefreiheit aller Informationen und eine für Verbraucher*innen transparente Marktüberwachung sicherzustellen.

Hierzu gehört auch die Einrichtung einer barrierefrei zugänglichen Datenbank nichtkonformer Produkte und Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht oder nur teilweise erfüllen. Diese Datenbank sollte von einer zentralen Stelle erstellt und gepflegt werden.

So haben Verbraucher*innen Zugang zu wichtigen Informationen, die sie vor dem Risiko bewahren, auf dem Markt verfügbare nicht-konforme Produkte und Dienste zu erwerben und zu nutzen.



Verkürzung der Übergangsfristen § 38

Die Übergangsfristen für die Nutzung nicht-barrierefreier Selbstbedienungsterminals sind viel zu lang und lassen die Lebenswirklichkeit behinderter Menschen völlig außer Acht. Zwar hat der Regierungsentwurf die Übergangsfrist um fünf Jahre verkürzt, Realität bleibt allerdings trotzdem, dass behinderte Menschen erst in acht, und im Falle der Selbstbedienungsterminals erst in 18 Jahren, von den Bestimmungen profitieren können. 18 Jahre Lebenszeit, in der wir der Selbstbestimmung behinderter Menschen auf diesem Gebiet kein Stück näher kommen. Die Übergangsfristen zur Umsetzung dieses Gesetzes müssen auf maximal fünf Jahre verkürzt werden, sodass alle Produkte und Dienste spätestens ab 2030 barrierefrei sein müssen. Angesichts des rasanten digitalen Fortschritts und einer Lebensdauer von 7 Jahren für Selbstbedienungsterminals² ist dies eine realistische und umsetzbare Forderung.

Kurzdarstellung

Die "Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. - ISL" ist eine menschenrechtsorientierte Selbstvertretungsorganisation. Sie wurde nach dem Vorbild der US-amerikanischen „Independent Living Movement“ gegründet, um die Selbstbestimmung behinderter Menschen auch in Deutschland durchzusetzen. Sie ist die Dachorganisation der Zentren für selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen und die deutsche Mitgliedsorganisation der internationalen Selbstvertretungsbewegung behinderter Menschen "Disabled Peoples' International - DPI".

Berlin, den 22.04.2021

² <https://www.thueringer-allgemeine.de/wirtschaft/sparkassen-automat-in-gehlberg-nur-noch-bis-ende-november-id217568181.html> (zuletzt aufgerufen am 21.04.2021)

Information für den Ausschuss

Deutscher Gewerkschaftsbund

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am
17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zur

Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen
Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und
Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653

siehe Anlage

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zu
Artikel 2c – Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch des
Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des
Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforde-
rungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendar-
beitsschutzgesetzes – BT Drs. 19/28653

Keine gesetzlichen Blaupausen zur Vermeidung der SV-Pflicht!

12.05.2021

1. Einordnung

Mit dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen soll das Statusfeststellungverfahren weiterentwickelt werden, um früher, einfacher und schneller als bisher Rechts- und Planungssicherheit für alle Vertragsbeteiligten zu erhalten.

Die Möglichkeit des bestehenden Statusfeststellungsverfahrens werden nach der Begründung des Antrages nicht häufig in Anspruch genommen, weil es als nicht sachgerecht, zu langwierig und die Ergebnisse als nicht vorhersehbar empfunden werden.

Die Lösung wird im GE darin gesehen, dass im zukünftigen Verfahren über den Erwerbsstatus als Element einer möglichen Sozialversicherungspflicht entschieden wird und nicht über die Versicherungspflicht. Deren Prüfung entfällt – vielmehr hat der Arbeitgeber – wie sonst bei jedem Beschäftigten – als Folge der Feststellung „Beschäftigung“ die erforderlichen Meldungen vorzunehmen. Allein die Feststellung des Erwerbsstatus ist im GE vorgesehen: der Erwerbsstatus der „Beschäftigung“ oder der Erwerbsstatus einer „selbstständigen Tätigkeit“, aber nicht (nur) isoliert, ob „Beschäftigung“ vorliegt

Zudem sollen verfahrensbezogene Neuerungen eingeführt werden, die aber materielle Konsequenzen nach sich ziehen: die Prognoseentscheidung (§ 7a Abs. 4a SGB IV) und die Gruppenfeststellung (§ 7a Abs. 4b, 4c SGB IV).

2. Grundsätzliche Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die vorgesehenen Regelungen für die sogenannten Prognose- und Gruppenentscheidungen ab.

Die beabsichtigte ausschließliche Elementenfeststellung ist sicher sinnvoll, da das Statusfeststellungsverfahren dadurch inhaltlich gestrafft und zeitlich verkürzt werden kann und sich die Rechtsfolge der Sozialversicherungspflicht daraus ableitet.

Mit den weiteren Regelungen des GE soll nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften grundsätzlich, der unrichtige Weg mit den beabsichtigten Verfahren beschritten werden.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Recht

rec@dgb.de

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Große Gruppen von Solo-Selbstständigen in einem Bereich tätig, der häufig als Scheinselbstständigkeit bezeichnet werden kann. Viele Formen der modernen digitalen Arbeitswelt geben bspw. vor, unter keinen Umständen eine Beschäftigung im Sinne von § 7 SGB IV zu sein. Es gelten dann jedoch AGB, die inhaltlich eindeutig Weisungen und Bindungen an Vorgaben darstellen. Teilweise werden umsatzprozentuale Gebühren erhoben und/oder durch Algorithmen die Aufträge gesteuert. Die Auftraggeber entscheiden, welche möglichen Aufträge dem "Selbstständigen" bei Onlinevergabe überhaupt angezeigt werden. Es werden die Art der Abrechnungen und die Zahlungsweise genau vorgegeben. Eine zu häufige Nichtübernahme von Aufträgen führt dazu, dass keine weiteren Aufträge mehr angeboten werden. Darüber hinaus werden Beschwerdemanagement und Nacharbeit gesteuert. Gerne werden die besonders niedrigen Stundensätze werbend hervorgehoben (z.B. die Plattform IKEA-TasRabbit, die seit 1.11.2019 auch in Deutschland aktiv ist). De facto sind das nur Tagelöhner, nichts wirklich Neues also.

Grundsätzliche Position der Gewerkschaften ist daher die Einbeziehung **aller** Einzelseitständigen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung. Insbesondere Solo-Selbstständigen, die unfreiwillig diese Erwerbsform wählen mussten und die eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer*in bevorzugen würden, muss es leichter gemacht werden, auch gegen den Willen des Arbeit- bzw. Auftraggebers den Arbeitnehmer*innen-Status zu erlangen. Hier besteht insbesondere bei der Definition und der Beweislast des Sachverhaltes der Scheinselbstständigkeit Handlungsbedarf. Der DGB hat hierzu in der Vergangenheit konkrete Vorschläge gemacht¹. Der vorliegende Entwurf lässt eine entsprechende Berücksichtigung vermissen.

Die Einbeziehung aller Einzelseitständigen in die gesetzliche Sozialversicherung ist der deutlich einfachere Weg die Ziele des Änderungsantrages zu erreichen.

Damit wären viele der mit der Erwerbsstatusfindung verbundenen sozialrechtlichen Fragen, die sich heute stellen, obsolet. Sozialversicherungsrechtlich ist dann nur noch von Bedeutung, ob echte Selbstständigkeit vorliegt und der dafür zu entrichtende Beitrag allein durch die betroffene Person abzuführen ist oder ein Beschäftigungsverhältnis mit der Folge der paritätischen Beitragstragung des Gesamtversicherungsbeitrags vorliegt. Die damit verbundenen finanziellen Risiken einer nachträglich anderen Bewertung wären deutlich geringer, und die Verfahrenswege – und das ist das Ziel des GE – wären deutlich vereinfacht.

Der mit dem GE beabsichtigte Paradigmenwechsel weg von der Einzelfallbetrachtung hin zu einer allgemeinen unbefristeten Statusfeststellung durch Prognose- oder Gruppenentscheidung ist kein Beitrag möglichen Missbrauch einzuschränken, sondern schafft eher Anreize für diesen. Im Konkreten bedeutet dies nichts anderes, als eine Vorabfeststellung auf Basis der reinen Papierform der Vertragsgestaltung vorzunehmen. Dies ist abzulehnen. Papier ist bekanntlich geduldig und die ausgeführte Form der Beschäftigung hat zu häufig tatsächlich nichts mit dem Inhalt der geschlossenen Vereinbarung zu tun. Die vermeintlich Selbstständigen wissen vor der realen Aufnahme der Beschäftigung nicht wirklich, was sie erwartet. Eine auf dieser Basis angelegte zeitlich unbefristete Statusfeststellung vor Beginn

¹ DGB (2015): Klare Regeln für Werkverträge – Missbrauch stoppen. Gute Arbeit durchsetzen

der Tätigkeit bzw. für Gruppen von Erwerbstägigen erleichtert es vielmehr das Statusfeststellungsverfahren so zu gestalten, dass „Blaupausen“ zur Vermeidung versicherungspflichtiger Beschäftigung geschaffen und für die Prognose- und Gruppenprüfungen eingebracht werden können. Dies gilt es zu verhindern.

Es bedarf daher gerade wegen des ständigen Wandels in der Arbeitswelt weiterhin der zwingenden Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse der Beschäftigung.

Unabhängig davon, dass die beabsichtigten Regelungen Zur Prognose- und Gruppenentscheidung (§ 7a Abs. 4a bis 4c SGB IV-GE) abgelehnt werden, soll im Folgenden auf die beabsichtigten Regelungen im Einzelnen eingegangen werden. Denn diese bringen so ihre Tücken mit sich.

3. Im Einzelnen

3.1. Zu § 7a Abs. 1 Satz 1 GE:

Zukünftig soll nur über den Erwerbsstatus als Element einer möglichen Versicherungspflicht entschieden werden, nicht mehr über die Frage der Versicherungspflicht. Die Feststellung des Erwerbsstatus ist künftig nicht auf „Beschäftigungen“ beschränkt, sondern bezieht sich auch auf die Feststellung einer „selbständigen Tätigkeit“. Durch die Einfügung „bei einem Auftragsverhältnis“ wird klargestellt, dass sich die Feststellung des Erwerbsstatus bei einer – grundsätzlich –selbständigen Tätigkeit nur auf ein konkretes Rechtsverhältnis bezieht. Eine Feststellung einer allgemeinen Selbständigkeit ohne Bezug auf ein konkretes Auftragsverhältnis ist nicht möglich. Der Begriff des Auftragsverhältnisses ist in dem hier verwendeten Sinne einem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend zu verstehen, nicht im Sinne einer unentgeltlichen Geschäftsbesorgung (§§ 662 ff. BGB)

Wird eine abhängige Beschäftigung festgestellt, so hat der Arbeitgeber die erforderlichen Meldungen vorzunehmen.

Bewertung

Die Frage der Versicherungspflicht als Ergebnis eigenständiger Prüfung entfällt – sie ist nach dem GE Folge der Erwerbsstatusfeststellung. Das klingt "flott" und kann in vielen Bereichen verfahrensvereinfachend sein. Gleichwohl ist diese Feststellung nicht all-abschließend. Denn das Verfahren zur Feststellung des Erwerbsstatus steht trotz des unterschiedlichen Regelungsumfangs wie bisher gleichberechtigt neben dem Einzugsstellen- und dem Betriebsprüfungsverfahren (§§ 28h Absatz 2, 28p Absatz 1 Satz 5), so dass der Sozialversicherung, insbesondere der Rentenversicherung, zuzuführende Beiträge im Rahmen der Verjährung nach wie vor zufließen können (so auch in § 7a Abs. 1 Satz 2 GE ausdrücklich festgehalten).

3.2. Zu § 7a Abs. 2 (hier:) Satz 2 GE

Neu eingeführt wird, dass dann, wenn eine vereinbarte Tätigkeit für einen Dritten erbracht wird und Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Auftragnehmer in dessen Arbeitsorganisation eingegliedert ist und dessen Weisungen unterliegt, festgestellt wird, ob dieses Beschäftigungsverhältnis zu dem Dritten besteht. In solchen Dreiecksverhältnissen bekommt die

Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) nach dem GE die Kompetenz, eine Tätigkeit umfassend und nicht nur begrenzt auf jeweils ein Rechtsverhältnis zu beurteilen – mit der Konsequenz, dass der Dritte sozialversicherungsrechtlich nach § 28e Absätze 1 und 2 zur Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags verpflichtet ist. Da in Satz 4 angeordnet wird, dass andere Versicherungsträger an die Entscheidungen der DRV Bund gebunden sind, wird somit die Sozialgesetzbücher übergreifend eine Konkurrenz ausschließende Handhabung eingeführt.

Bewertung

Die Regelung ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zu begrüßen – auch wenn nicht auszuschließen ist, dass ein Mehr an Rechtsstreitigkeiten wegen der Entscheidungen der DRV entstehen wird. Das ist dann aber nicht Folge der (durchaus als gebündelt zu bezeichnenden) Entscheidungskompetenz, sondern Folge dessen, dass in einem Rechtsstaat Rechtswege eröffnet sind. Zudem, und das ist dem DGB wichtig, werden Tätigkeiten in einem Dreiecksverhältnis nach einheitlichem Prüfungsmaßstab beurteilt, und so zumindest in dem Verhältnis "Verschleierungen" verhindert.

3.3. Zu § 7a Abs. 4a GE: Prognoseentscheidung

Neu eingeführt wird die "Prognoseentscheidung", die aber keine andere Entscheidungsart darstellt. Mit ihr wird bereits vor Aufnahme der zu beurteilenden Tätigkeit die Erwerbsstatusfeststellung getroffen. Um die noch nicht ausgeübte Tätigkeit dabei realitätsnah und zutreffend erfassen zu können, sind nicht nur die oftmals abstrakt gehaltenen Vertragsbedingungen zu Grunde zu legen, sondern zusätzlich die Angaben der Beteiligten, wie das Vertragsverhältnis konkret ausgefüllt und gelebt werden soll. Die Beteiligten haben daher bei Antragstellung die tatsächlichen Umstände der Tätigkeit zu antizipieren. Ermöglichen die antizipierten und angegebenen Umstände keine abschließende Beurteilung, zum Beispiel, weil sie zu ungenau oder nicht ausreichend sind, kann die DRV den Antrag auf Feststellung des Erwerbsstatus vor Aufnahme der Tätigkeit ablehnen oder eine Entscheidung erst nach Aufnahme der Tätigkeit treffen.

Weichen die tatsächlichen Geschehnisse dann vom antizipierten Bild ab, kann die DRV die Entscheidung gem. § 48 SGB X wieder aufheben, wobei der Zeitpunkt der Tätigkeitsaufnahme als Zeitpunkt der wesentlichen Änderung gilt.

Bewertung

Nach Auffassung des DGB bietet diese Regelung mehr Risiken als Chancen. Auf den ersten Blick erscheint es förderlich, wenn die Beteiligten sich im Vornherein mit den (sozialversicherungsrechtlichen) Risiken der Selbstständigkeit auseinandersetzen und also in Ausgestaltung des avisierten Verhältnisses klare Vereinbarungen treffen. Dann mag die auf antizipierten Gestaltungen beruhende Erwerbsstatusfeststellung "richtig", also kongruent in Ansehung des dann tatsächlich stattfindenden sein. Gleichwohl ist nicht zu sehen, wer denn bei Inkongruenz einschreitet; allein die Möglichkeit (und Pflicht) zu haben, nach § 48 SGB X Bescheide

aufzuheben, bedeutet nicht, dass überhaupt Kenntnis von der Inkongruenz bei der DRV vorliegt. Zudem ist zu beachten, dass der dann notwendige (und richtige!) Verfahrensweg des § 48 SGB X ein aufwändiger ist – und dann keinesfalls zu einer Vereinfachung führt

Im Zweifel – und das ist die Befürchtung des DGB und seiner Einzelgewerkschaften – werden inkongruente Verhältnisse und damit die oben bereits beschriebenen „Blaupausen“ zur Vermeidung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung rechtlich abgesichert. Da ist es auch wenig hilfreich, dass im Wege der Betriebsprüfung rechtzeitig vor der Verjährung die Verhältnisse wieder "glatt gezogen werden können".

Die beabsichtigte Regelung in § 7a Abs. 4a Satz 3 GE ist abzulehnen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mitwirkungspflichten der Beteiligten auf einen Monat beschränkt werden sollen. Zu fordern ist die Mitwirkungspflichten grundsätzlich für die Dauer des Vertragsverhältnisses gelten zu lassen; von daher bedarf es bei Beibehaltung dieser Regelung der Streichung der Wörter "bis zu einem Monat".

Zum anderen ist der Verweis in § 7a Abs. 4a Satz 4 GE auf die Geltung der Verfahrensrechte des SGB X nicht nachvollziehbar und entbehrlich. Diese gelten für alle Regelungen der Sozialgesetzbücher. Mit dieser Regelung wird eher Unsicherheit im Verhältnis zu anderen Neugestaltungen im GE geschaffen: Lässt sich doch dann die (berechtigte) Frage stellen, ob denn in den anderen Gestaltungen das allgemeine Verfahrensrecht nicht gilt.

3.4. Zu § 7a Abs. 4b, 4c GE: Gruppenfeststellung

Werden mehrere Auftragsverhältnisse auf Grundlage einheitlicher Vereinbarungen durchgeführt, ist es bisher erforderlich, gegebenenfalls für jeden Auftrag eine Feststellung des sozialversicherungsrechtlichen Status zu beantragen. Mit dem vorgeblichen Ziel des Abbaus von Bürokratie und der Schaffung einer frühzeitigen und umfassenden Gewissheit über den Erwerbsstatus, so der GE, wird die Gruppenfeststellung eingeführt. Der Zweck soll mit dem Antrag von Auftraggebern erreicht werden, eine gutachterliche Äußerung für gleiche Auftragsverhältnisse einzuholen. Zwar sind weder die DRV noch andere Versicherungsträger in einem formalen Sinne (wie bei einem Verwaltungsakt) an die gutachterliche Äußerung gebunden. Jedoch ist davon auszugehen, dass der einmal geprüfte Sachverhalt nicht anlasslos einer erneuten Prüfung unterzogen und anders beurteilt wird.

Bewertung

Wegen dieser weiteren sogenannten "Bürokratie-Abbau-Gestaltung" kann auf die oben geäußerte Skepsis verwiesen werden. Zwar hat die DRV als Entscheidungsträger weiterhin "alles in der Hand": Sie erstellt die gutachterliche Äußerung über den Erwerbsstatus anhand zumindest eines konkretisierten Einzelfalls als exemplarisches Anschauungsbeispiel und kann so teilweise verhindern, dass rein abstrakte Rechtsverhältnisse beurteilt werden.

Doch ist es nach Meinung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nicht angezeigt auf dem Weg über gutachterliche Äußerungen ggf. Blaupausen für die Ausgestaltung als selbstständig zu qualifizierender Auftragsangelegenheiten zu erstellen und damit der Solidargemeinschaft Versicherte zu entziehen.

Auch hier ist es wenig beruhigend, dass im Wege der Betriebsprüfung rechtzeitig vor der Verjährung die Verhältnisse wieder "glatt gezogen werden können".

Der GE macht weiterhin nicht deutlich, welche Rechtsfolgen sich für die Auftraggeber aus den von ihnen beantragten gutachterlichen Äußerungen ergeben. Aus Gründen der Rechtsicherheit ist zu fordern, dass der Auftraggeber an die Rechtsfolgen der gutachterlichen Äußerung gebunden ist und in § 7a Abs. 4 b eine entsprechende die Formulierung aufzunehmen.

Mit der beabsichtigten Regelung zu konkurrierenden Entscheidungen in § 7a Abs. 4c Satz 1 GE soll das das Zustimmungserfordernis aus § 7a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GE entfallen. Dies ist weder nachvollziehbar noch gibt die Begründung darüber Auskunft.

2.5: Zu § 7a Abs. 5 GE

Der derzeitige Abs. 6 des § 7a SGB IV soll Absatz 5 werden – unter redaktioneller Folgeänderung zur Begrenzung des Verfahrens auf die Feststellung des Erwerbsstatus. Eine mögliche Versicherungspflicht, die sich aus der Feststellung einer Beschäftigung ergibt, soll bei Erfüllung der Voraussetzungen weiterhin erst mit der Bekanntgabe der Entscheidung der Deutschen Rentenversicherung Bund eintreten.

Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind der Auffassung, dass sich auch hier Schwächen zulasten der Solidargemeinschaft zeigen.

Da die DRV Bund im Statusfeststellungsverfahren nicht mehr über eine Versicherungspflicht entscheiden soll, wird zur Erreichung des Ziels, anknüpfend an bestehende Regelungen zum Beginn einer Versicherungspflicht aufgrund einer Beschäftigung (§ 24 Absatz 2 des Dritten Buches und § 186 Absatz 1 des Fünften Buches), der Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis zu einem späteren Zeitpunkt fingiert.

Also auch dann, wenn Prüfungsergebnis ist, dass eine nach Auffassung der Beteiligten "selbstständig ausgeübte Tätigkeit" eben doch eine (unselbstständige) Beschäftigung ist, gilt die Versicherungspflicht erst ab dem Tag der Bescheidung, und nicht ab dem Tag der Aufnahme der Tätigkeit.

Wird dem hingegen eine selbständige Tätigkeit festgestellt, treten die sozialversicherungsrechtlichen Folgen bereits ab dem Zeitpunkt ein, der nach dem materiellen Recht maßgeblich ist.

Dies zeigt, dass durch diese Systematik der Solidargemeinschaft Geldmittel vorenthalten werden können – und das wird vom DGB und den Mitgliedsgewerkschaften entschlossen abgelehnt.

Information für den Ausschuss

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 10:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes –
BT-Drucksache 19/28653
- b) Antrag der Abgeordneten Corinna Rüffer, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglichen - Barrierefreiheit umfassend umsetzen –
BT-Drucksache 19/24633

siehe Anlage

Herrn
Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender des
Ausschusses für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags
11011 Berlin
ausschließlich per E-Mail an: arbeitundsoziales@bundestag.de

Düsseldorf, 12.05.2021

Institut der Wirtschaftsprüfer
in Deutschland e. V.

Wirtschaftsprüferhaus
Tersteegenstraße 14
40474 Düsseldorf
Postfach 32 05 80
40420 Düsseldorf

TELEFONZENTRALE:
+49 (0) 211 / 45 61 - 0
FAX GESCHÄFTSLEITUNG:
+49 (0) 211 / 4 54 10 97

INTERNET:
www.idw.de

E-MAIL:
info@idw.de

BANKVERBINDUNG:
Deutsche Bank AG Düsseldorf
IBAN: DE53 3007 0010 0748 0213 00
BIC: DEUTDEDXXX
USt-ID Nummer: DE119353203

Ergänzung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes um Vereinfachungen des Statusfeststellungsverfahrens

Sehr geehrter Herr Dr. Bartke,

im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes werden aktuell Vorschläge zur Vereinfachung des Statusfeststellungsverfahrens wie beispielsweise die Einführung neuer Maßnahmen wie Prognoseentscheidungen vor der Aufnahme der Tätigkeit und Gruppenentscheidungen für vergleichbare Vertragsverhältnisse eines Auftraggebers diskutiert.

Vereinfachungen des Statusfeststellungsverfahrens sind unbedingt zu begrüßen. Die Vereinfachungen sollten allerdings auch den grundlegenden Änderungsbedarf bei der Beauftragung externer Dritter berücksichtigen, den wir im Folgenden kurz skizzieren möchte – der Lösungsvorschlag des IDW schließt sich daran an.

Anpassung der Rahmenbedingungen an die Arbeitswirklichkeit

Die fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erfordert eine schnelle und flexible Anpassung der Arbeitswelt. Digitalisierung und agile Arbeitsmethoden gehen dabei Hand in Hand. Um diesen Fortschritt nicht zu bremsen, gilt es, auch die rechtlichen Rahmenbedingungen an die Entwicklungen in der Arbeitswirklichkeit anzupassen. Kunden erwarten zu Recht von ihren Dienstleistern qualitativ hochwertige, moderne Lösungen, auch um international

GESCHÄFTSFÜHRENDER VORSTAND:
Prof. Dr. Klaus-Peter Naumann,
WP StB, Sprecher des Vorstands;
Dr. Daniela Kelm, RA LL.M.;
Melanie Sack, WP StB

Seite 2/3 zum Schreiben vom 12.05.2021 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Bundestags

wettbewerbsfähig zu bleiben. Die digitalisierte Wirtschaft des modernen Zeitalters verlangt oftmals hoch spezialisierte Expertise aus verschiedensten Bereichen, die bei den Dienstleistern in der benötigten Vielfalt und Tiefe nicht immer vorgehalten werden kann. Für eine passgenaue, kunden- und auftragsspezifische Dienstleistung müssen zwingend externe Experten hinzugezogen werden. Viele dieser „heiß begehrten“ und von allen Seiten umworbenen Experten wertschätzen ihre Möglichkeit, für verschiedene Auftraggeber tätig zu sein und zwischen mehreren interessanten Projekten auszuwählen.

Hochspezialisierte Expertise auch in der Wirtschaftsprüfung erforderlich

Auch Wirtschaftsprüfungspraxen (WP-Praxen) sind, ebenso wie viele andere Berufsgruppen, auf den punktuellen bzw. projektbezogenen Einsatz hochspezialisierter Experten immer mehr angewiesen. Die Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV) nimmt dabei häufig eine abhängige Beschäftigung aufgrund der Eingliederung des Auftragnehmers in die Arbeitsorganisation der WP-Praxis an, vor allem wenn der freie Mitarbeiter in das Qualitätssicherungssystem der WP-Praxis einschließlich der IT-Infrastruktur einbezogen wird. Eine solche Einbeziehung ist jedoch in vielen Fällen aufgrund berufsrechtlicher Vorgaben zwingend erforderlich. Hinzu kommt, dass die freien Mitarbeiter auf den Schutz eines Beschäftigungsverhältnisses regelmäßig nicht angewiesen sind und auch der Fiskus im Falle der Beauftragung von externen Selbständigen keinen wesentlichen Nachteil erleidet. Die Belastung insbesondere der Arbeitgeber, aber auch der beauftragten freien Mitarbeiter entsteht durch die Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Beschäftigungsverhältnisses und inkludiert die nicht unerheblichen Risiken einer sog. Scheinselbständigkeit, wie die Strafbarkeit oder Nachzahlungspflichten.

Lösungsvorschlag des IDW

Der Lösungsvorschlag des IDW (s. Anlage) sieht insbesondere die Einführung eines Ausnahmetatbestands für solche freien Mitarbeiter vor, die eine bestimmte Einkommenshöhe und eine angemessene Altersvorsorge (etwa aufgrund der Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk) vorweisen können (vgl. Anlage). Mit einer solchen klaren Regelung würde für viele Bereiche Rechtssicherheit geschaffen und dazu beigetragen, dass auf der einen Seite Auftraggeber die – gerade in einer digitalen Ökonomie erforderlichen – Spezialisierungsvorteile umfassend nutzen und den Anforderungen ihrer Kunden wiederum gerecht werden können und auf der anderen Seite Auftragnehmer ihre Expertise auf dem Arbeitsmarkt optimal zur Verfügung stellen können.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen bereits bei Ihren aktuellen Beratungen, anderenfalls in der nächsten Legislaturperiode im Rahmen weiterer sozialrechtlicher Reformen berücksichtigen.

Seite 3/3 zum Schreiben vom 12.05.2021 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Bundestags

Zur weiteren Erörterung stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Kelm



Deckers, RA (Syndikus-RA)
Fachreferent

Beauftragung von freien Mitarbeitern – IDW Vorschlag für eine Vereinfachung der Statusfeststellung

(Stand: 22.04.2021)

1. Einleitung

Die fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erfordern schnelle und flexible Anpassungen auch in der Arbeitswelt. Kunden erwarten zu Recht von ihren Dienstleistern qualitativ hochwertige, moderne Lösungen, auch um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die hoch technologisierte Wirtschaft des modernen Zeitalters verlangt oftmals fundierte Expertise aus mehreren Bereichen, die bei den Dienstleistern aus unterschiedlichen Gründen in der benötigten Vielfalt und Tiefe nicht immer vorgehalten wird. Für eine passgenaue und mandantengerechte Dienstleistung werden externe Experten hinzugezogen. Viele dieser Experten wertschätzen ihre Möglichkeit, für verschiedene Auftraggeber tätig zu sein und zwischen mehreren interessanten Projekten auszuwählen.

Auch Wirtschaftsprüfungspraxen (WP-Praxen) sind auf den punktuellen bzw. projektbezogenen Einsatz hochspezialisierter Experten etwa bei prüfungsnahen Dienstleistungen immer mehr angewiesen (*dazu 2.1.*). Beim Einsatz freier Mitarbeiter wird das Beschäftigungsverhältnis von der Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV) anhand der Kriterien einer „Beschäftigung“ i.S. des § 7 SGB IV daraufhin überprüft, ob ein Anstellungsverhältnis oder eine selbständige Beschäftigung vorliegt (*dazu 2.2.*). Die Clearingstelle der DRV nimmt dabei häufig eine abhängige Beschäftigung aufgrund der Eingliederung des Mitarbeiters in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers an, vor allem wenn der Mitarbeiter in das Qualitätssicherungssystem der WP-Praxis einschließlich der IT-Infrastruktur einbezogen wird – eine solche Einbeziehung muss jedoch in vielen Fällen aufgrund zwingender berufsrechtlicher Vorgaben oder interner Richtlinien zum Schutz der IT-Infrastruktur (Viren, Hacking etc.) erfolgen. Die Kriterien zur Statusfeststellung erweisen sich in der Realität nicht selten als untauglich (*dazu 2.3.*). Hinzu kommt, dass die freien Mitarbeiter auf den Schutz eines Beschäftigungsverhältnisses regelmäßig nicht angewiesen sind und auch der Fiskus im Falle der Beauftragung von externen Selbständigen keinen wesentlichen Nachteil erleidet – ein finanzielles Schutzbedürfnis kann dann jedenfalls nicht für eine Beurteilung als angestellt beschäftigt herangezogen werden (*dazu 2.4.*). Die Belastung insbesondere der Arbeitgeber, aber auch der beauftragten freien Mitarbeiter entsteht durch die Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Beschäftigungsverhältnisses und inkludiert die nicht unerheblichen Risiken einer sog. Scheinselbständigkeit, wie die Strafbarkeit oder Nachzahlungspflichten (*dazu 2.5.*).

Das IDW schlägt als Lösung die Einführung eines Ausnahmetatbestands für solche Mitarbeiter vor, die eine bestimmte Einkommenshöhe und eine angemessene Altersvorsorge (etwa aufgrund der Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk) vorweisen können (*dazu 3.*). Mit einer solchen klaren Regelung würde für viele Bereiche Rechtssicherheit geschaffen und dazu beigetragen, dass auf der einen Seite Auftraggeber die – gerade in einer digitalen Ökonomie erforderlichen – Spezialisierungsvorteile umfassend nutzen und den Anforderungen ihrer Kunden wiederum gerecht werden können und auf der anderer Seite Auftragnehmer ihre Expertise auf dem Arbeitsmarkt optimal zur Verfügung stellen können.

2. Status Quo aus der Sicht von Wirtschaftsprüfungspraxen

2.1. Bedarf an freien Mitarbeitern in WP-Praxen

WP-Praxen brauchen regelmäßig externe fachliche Verstärkung, die kurzfristig zur Verfügung steht und hilft, einen projektbedingten Personalengpass zu überbrücken, insbesondere eine mandatsspezifisch erforderliche Expertise vorzuhalten. Auch kleinere WP-Praxen stehen aufgrund immer komplexerer Mandate oft vor der Notwendigkeit, temporär bzw. projektbezogen spezialisierte externe Experten einzusetzen.

Die WP-Praxen beauftragen dafür regelmäßig Berufsträger wie Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, die in meist eigenen Kanzleien selbstständig oder auch Angestellte von Kanzleien sind und einer selbständigen Nebentätigkeit nachgehen wollen. Historisch betrachtet sind diese Berufsträger Angehörige von freien und selbständig tätigen Berufen. Dies entspricht auch dem Selbstverständnis dieser Berufsträger, die sich bewusst für eine selbständige Tätigkeit jenseits der Einbindung in feste größere Organisationen entschieden haben und in eigener Finanzierung mit eigenen Büros / Räumlichkeiten und Angestellten selbst unternehmerisch tätig sein möchten. Bedarf besteht aber auch an projektbezogener Beschäftigung etwa von Juristen, die für forensische Tätigkeiten eingesetzt werden, oder an (branchenspezifischen) IT-Experten, deren Expertise oftmals unabdingbar ist.

2.2. Sozialrechtliche Kriterien für die Beurteilung der Tätigkeit (Statusfeststellung)

Der Einsatz freier Mitarbeiter wird von der Clearingstelle der DRV daraufhin überprüft, ob eine selbständige Tätigkeit oder ein Anstellungsverhältnis vorliegt. Diese Überprüfung des Beste hens bzw. Nichtbestehens einer versicherungspflichtigen Beschäftigung erfolgt im sogenannten Statusfeststellungsverfahren nach § 7a SGB IV. Das Gesetz gibt für diese Beurteilung vor, dass „Anhaltspunkte für eine Beschäftigung [...] eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers“ sind (§ 7 Abs. 1 S. 2 SGB IV).

In Literatur und Rechtsprechung haben sich sowohl Indizien für eine *Weisungsgebundenheit* (etwa eine bestehende Kontrolle durch den Weisungsgeber oder zu beachtende Dokumentationspflichten durch den Mitarbeiter) als auch für eine *Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers* (beispielsweise die Bereitstellung von Betriebsmitteln oder E-Mail-Accounts) herausgebildet. Eine einheitliche Rechtsprechung zur rechtssicheren Abgrenzung für den Einzelfall existiert jedoch nicht. Vielmehr ziehen die Sozialgerichte für die Bestimmung der Arbeitnehmereigenschaft regelmäßig zahlreiche Einzelmerkmale heran. Auch wurde häufig auf ein *Fehlen der Übernahme von unternehmerischen Chancen und Risiken* abgestellt, das als „Indiz“ für eine abhängige Beschäftigung ausschlaggebend sei. Dies führt zu einem enormen Spielraum für die entscheidenden Gerichte und teilweise auch zu unterschiedlichen Entscheidungen bei vergleichbaren Sachverhalten.

Aufgrund hinzukommender langer Bearbeitungsdauern¹ durch die Clearingstelle der DRV verschärft sich die Rechtsunsicherheit. Der Planungssicherheit steht dabei auch entgegen, dass ein Statusfeststellungsverfahren erst nach Aufnahme der Erwerbstätigkeit eingeleitet werden

¹ Nach Angaben der DRV betrug die durchschnittliche Laufzeit der optionalen Statusanfragen im Jahr 2018 83 Tage, im Jahr 2019 waren es 85 Tage.

kann, so dass teilweise erst nach Beendigung eines Projekts feststeht, ob eine Sozialversicherungspflicht bestand.

2.3. Untauglichkeit der sozialrechtlichen Kriterien in der heutigen Praxis

Wie zuvor dargestellt, ist die „*Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers*“ ein Anhaltspunkt für das Vorliegen eines Beschäftigungsverhältnisses i.S. des § 7 SGB IV, die Bereitstellung von Betriebsmitteln oder E-Mail-Accounts ein Indiz für eine solche Eingliederung. Dies stellt eine WP-Praxis vor große Herausforderungen, möchte sie einen freien Mitarbeiter beschäftigen: Berufsrechtliche Vorgaben an das eigene Qualitätssicherungssystem sowie an den (auch strafrechtlich bewehrten) Schutz von Geheimnissen führen oft dazu, dass Mitarbeiter in gewisser Weise in die Arbeitsorganisation einbezogen werden müssen. So ist teilweise die Ausstattung der beschäftigten Personen mit IT-Hardware einschließlich Software der WP-Praxis aus technischen Sicherheitsaspekten erforderlich und dient nicht zuletzt dem Schutz der Mandanten. Es stellt einen Wertungswiderspruch dar, wenn bei der Beschäftigung freier Mitarbeiter nicht die gleichen (hohen) technischen Sicherheitsstandards gelten können wie bei der Beschäftigung angestellter Mitarbeiter.

Bei Projektarbeit, die sich stets durch Teamarbeit auszeichnet, erscheint es zudem widersinnig, den freien Mitarbeiter weniger in das Team integrieren zu dürfen als die angestellten Mitarbeiter. Gerade der freie Mitarbeiter, der seine spezielle Expertise einbringen soll, muss entsprechend integriert sein dürfen. Dazu gehört die einfache Erreichbarkeit über firmeninterne Kommunikationswege und -mittel sowie die zeitliche Einbindung und (auch räumliche) Zuordnung zu den restlichen Teammitgliedern.

Ähnliches gilt für die „*Tätigkeit nach Weisung*“ als Anhaltspunkt für eine Arbeitnehmerstellung. Wenn etwa die WP-Praxis sämtlichen Mitgliedern eines Prüfungsteams vorgibt, im Rahmen der durchzuführenden Jahresabschlussprüfung die vom IDW festgestellten Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfungen zu beachten, so dient das der Sicherstellung einer hohen Qualität der Abschlussprüfung. Es ist nicht nachvollziehbar, dass in dieser Vorgabe ein „*Letztentscheidungsrecht des Auftraggebers*“ liegen soll, das schließlich zu einer zwingend abhängigen Beschäftigung führt.

Ebenso untauglich ist in der Realität das Indiz der Dokumentationspflichten für eine Tätigkeit nach Weisung: Wenn gesetzliche Vorgaben oder praxisinterne Regelungen zur Qualitätssicherung vorsehen, dass Arbeitsergebnisse dokumentiert und archiviert werden, wäre es nicht erlaubt bzw. wertungswidersprüchlich, die Tätigkeiten des freien Mitarbeiters undokumentiert zu lassen. Zwar ist nachvollziehbar, dass bei einer Tätigkeit nach Weisung auch Dokumentationsanweisungen befolgt werden müssen – der Umkehrschluss aber, dass ein bestehendes Dokumentationserfordernis für eine weisungsgebundene Tätigkeit spricht, ist praxisfern.

Auch das Kriterium der *unternehmerischen Chancen und Risiken* ist in der Realität selten aufschlussreich. Bei reinen Dienstleistungen, die im Wesentlichen Know-how sowie Arbeitszeit- und Arbeitsaufwand voraussetzen, ist unternehmerisches Tätigwerden nicht mit größeren Investitionen in Werkzeuge, Arbeitsgeräte oder Arbeitsmaterialien verbunden. Das Fehlen solcher Investitionen kann damit bei diesen Tätigkeiten kein ins Gewicht fallendes Indiz für eine (abhängige) Beschäftigung und gegen unternehmerisches Tätigwerden darstellen (so auch BSG, Urt. vom 31.03.2017, B 12 R 7/15 R).

2.4. Finanzielle Schutzbedürfnisse

Die Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses dient zum einen dem Schutz der Beschäftigten, zum anderen dem Schutz des Staates vor Umgehung von Zahlungsverpflichtungen in die Sozialversicherung.

Als freie Mitarbeiter tätige WP sind in der Regel nicht aus dieser sozialrechtlichen Sicht schutzbedürftig, da sie meist eine eigene Praxis unterhalten oder schon in einem sozial herausgehobenen Angestelltenverhältnis stehen, somit regelmäßig als sog. Besserverdiener gelten und nur gelegentlich und vorübergehend ihre Dienstleistung anderen Berufskollegen zur Verfügung stellen. Gleiches gilt regelmäßig für Experten, die als Steuerberater, Juristen oder IT-Experten ihr Know-how projektbezogen zur Verfügung stellen.

Berufsträger, die von der Sozialversicherungspflicht befreit wurden und Mitglieder von Versorgungswerken sind, stehen zudem außerhalb eines sozialversicherungspflichtigen Anstellungsverhältnisses nicht ohne Altersvorsorge da (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI).

Aufgrund der allgemeinen Krankenversicherungspflicht hängt die Krankenversicherung nicht von einem Anstellungsverhältnis ab, sodass ein solches für den Berufsträger aus dieser Sicht kaum vorteilhaft ist (lediglich hinsichtlich der Übernahme des anteiligen Krankenversicherungsbeitrags seitens des Arbeitgebers stellt es den angestellten Berufsträger besser einen selbstständig tätigen Berufskollegen).

Ebenso gereicht eine freie Mitarbeitertätigkeit von WP nicht zum Nachteil des Fiskus, da sowohl Einkünfte aus selbstständiger als auch aus nichtselbstständiger Tätigkeit gleichermaßen der Einkommensteuer unterliegen; unterschiedlich sind nur die Erhebungsformen.

Lediglich die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entgehen dem Staat bei einer von der Sozialversicherung befreiten freien Mitarbeit (§ 25 SGB III), allerdings kann dieser freie Mitarbeiter die Arbeitslosenversicherung auch nicht in Anspruch nehmen.

2.5. (Wirtschaftliche) Risiken für alle Beteiligten

Es hat sich gezeigt, dass die Kriterien für die Statusfeststellung eines Mitarbeiters so unklar sind, dass sie die vorhandene Rechtsunsicherheit eher befördern statt mindern. Allein die Tatsache, dass in den letzten Jahren jährlich über 21.000 Statusfeststellungsverfahren beantragt und durchgeführt wurden², zeigt, dass ein rechtssicherer Umgang bei der Beschäftigung freier Mitarbeiter nicht möglich ist.

Dies ist für die Beteiligten umso belastender, als die Risiken einer fehlerhaften Einschätzung gravierend sein können: Ein Arbeitgeber, der fälschlicherweise von einer selbständigen Tätigkeit eines Mitarbeiters ausgeht, während Letzterer mit Statusfeststellungsbescheid rückwirkend als abhängig Beschäftigter eingestuft wird, setzt sich der Strafbarkeit wegen Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gemäß § 266a StGB aus, da die an die Sozialversicherungsträger zu zahlenden Arbeitnehmeranteile nicht abgeführt wurden. Die Pflicht zur nachträglichen

² Nach Angaben der DRV wurden 2018 21.527 optionale Statusfeststellungen abgeschlossen, 2019 waren es 21.574.

Abführung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung geht regelmäßig mit hohen Säumniszuschlägen der Versicherer einher. Auch stehen steuerrechtliche Konsequenzen aufgrund unrichtiger Steuererklärungen im Raum und nicht zuletzt ist die Reputation des Arbeitgebers betroffen.

Aber auch für die (vermeintlich) Selbständigen ist die Unsicherheit über ihren Status eine Belastung aufgrund des wirtschaftlichen Risikos: Das Bundesarbeitsgericht³ spricht in langjähriger Rechtsprechung Auftraggebern Rückzahlungsansprüche gegenüber ihren Auftragnehmern wegen überhöhter Honorare zu, wenn rückwirkend ein Arbeitsverhältnis festgestellt wird.

3. Lösungsvorschlag des IDW: Ausnahmetatbestände mit Positivkriterien

Um die unbefriedigende Situation des Status Quo zu überwinden, sollten die Kriterien des Statusfeststellungsverfahrens der (insbesondere im Zuge der Digitalisierung) veränderten Arbeitswirklichkeit angepasst und mit einer höheren Rechtssicherheit versehen werden.

Insbesondere dürfen agile Arbeitsmethoden und etwa die Nutzung der vom Auftraggeber vorgehaltenen Betriebsmittel (wie IT-Systeme und IT-Hardware) nicht länger einer freien Mitarbeit in echter Selbständigkeit entgegenstehen.

Erreicht würde dies über eine Anpassung der gesetzlichen Vorgaben in § 7 SGB IV derart, dass Ausnahmetatbestände mit Positivkriterien eingeführt werden. Von diesen positiven Ausnahmetatbeständen sollten die freien Mitarbeiter erfasst werden, die – wie zuvor beschrieben – weder des Schutzes durch ein Anstellungsverhältnis bedürfen noch sich in ein solches begeben wollen. Kriterien, die gleichzeitig Rechtssicherheit schaffen würden, könnten sein:

- eine fixe *Einkommenshöhe* sowie
- der Nachweis einer angemessenen *Altersvorsorge*.

Insbesondere eine fixe *Einkommensgrenze* wäre ein klares und eindeutiges Kriterium, das rechtssicher angewandt werden könnte – dies würde ein Statusfeststellungsverfahren nicht nur verkürzen, sondern sogar entbehrlich machen.

Eine angemessene *Altersvorsorge* kann der Einfachheit halber dann vermutet werden, wenn der freie Mitarbeiter einer Berufsgruppe angehört, für die ein berufsständisches Versorgungswerk besteht (z.B. Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte). Neben dieser ebenfalls eindeutigen und damit rechtssicheren Vermutung einer angemessenen Altersvorsorge ist aber auch der Nachweis einer eigenen Altersvorsorge möglich.

Mit der Einführung dieser Ausnahmetatbestände würde für viele Auftraggeber und Auftragnehmer der (aufgrund der drohenden Risiken bestehende) faktische Zwang zur Einleitung eines optionalen Statusfeststellungsverfahrens entfallen, da sie bei Aufnahme der Erwerbstätigkeit bereits Sicherheit über den Status des Beschäftigungsverhältnisses besitzen.

Zusätzlich sollten diese sozialgesetzlichen Ausnahmetatbestände im Steuerrecht ihre Entsprechung finden, so dass der freie Mitarbeiter auch steuerrechtlich als selbständig Tätiger behandelt wird.

³ Urteil des BAG vom 26.6.2019, 5 AZR 178/18