

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 Abge-
ordneter 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.

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 Unions-ebene 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 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 jetzigen 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.

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

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 Satz 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 verstoßen

(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. [...].

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

§ 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.

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

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