

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 Acts 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 BFGS 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 Barrierefreiheitsexpertisen 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 unregelt 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 Barrierefreie-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 strengeren 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).