

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

I. Einleitung

Die Herstellung von Barrierefreiheit auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, d. h. in allen gesellschaftlichen Bereichen, ist seit Langem eine Forderung von Menschen mit Behinderungen. Auch die Politik hebt die Notwendigkeit, Verhältnisse zu schaffen, in denen Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt leben können, immer wieder hervor (so auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, Zeile 4424 und im vorliegenden Gesetzentwurf, S. 1). Bislang gibt es dazu weitgehend nur Vorschriften, die sich an staatliche Stellen richten. Umso wichtiger ist es, Anforderungen an Barrierefreiheit nunmehr auch auf private Wirtschaftsakteure auszudehnen und Menschen mit Behinderungen dadurch mehr Lebenschancen zu eröffnen.

Leider müssen wir jedoch feststellen, dass der Regierungsentwurf weit hinter den Erwartungen von Menschen mit Behinderungen und ihren berechtigten Forderungen zurückbleibt, durch eine krampfhaft 1:1-Umsetzung im EAA gegebene Spielräume nicht konsequent nutzt und die behördliche Überwachung, ob die privaten Wirtschaftsakteure sich an die Vorgaben zur Barrierefreiheit halten, in einer Weise regelt, die keine effektive Rechtsdurchsetzung erwarten lässt.

Das zeigt sich

- an der Weigerung, über die Vorgaben des EAA hinaus weitere - nicht einmal eng verwandte - Produkte und Dienstleistungen in das BFSG einzubeziehen,
- an den im Gesetz nicht eindeutig geregelten Kriterien für das Vorliegen einer unzumutbaren Belastung,
- an einer völlig zahnlosen Marktüberwachung bei absehbar überforderten Landesbehörden,
- an der unterlassenen Einordnung des BFSG als Verbraucherschutzgesetz im Sinne von § 2 des Unterlassungsklagengesetzes sowie
- an über die Maßen ausgedehnten Umsetzungsfristen.

II. Zu einzelnen Vorschriften des Entwurfs

1. Begünstigter Personenkreis

Um zu unterstreichen, dass Barrierefreiheit nicht nur für Menschen mit Behinderungen von großer Bedeutung ist, sollten in § 1 Abs. 1 Satz 2 BFSG* auch Menschen mit „funktionellen Einschränkungen“ genannt werden (so auch Erwägungsgrund 4 zum EAA). Darüber hinaus nützt Barrierefreiheit allen Menschen, ohne dass das im Entwurf hinreichend deutlich wird.

2. Beschränkung des Entwurfs auf Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 und § 1 Abs. 3 Nr. 3)

Wir halten es für dringend geboten, das BFSG auch auf Universalrechner und Betriebssysteme von Universalrechnern sowie auf Bankdienstleistungen auszudehnen, die von Menschen mit Behinderungen gewerblich, also nicht als Verbraucher, genutzt werden. Auch dieser Personenkreis hat zur Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit Anspruch auf Barrierefreiheit. Die Beschaffung barrierefreier IT-Produkte, zu der öffentliche Stellen nach den Behindertengleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder verpflichtet sind, scheitert immer wieder daran, dass die Industrie derartige Produkte mangels einer entsprechenden Verpflichtung nicht anbietet. Der Impuls, den die öffentliche Hand als Nachfrager barrierefreier IT-Produkte setzen kann, reicht offensichtlich nicht aus. Daher muss eine Verpflichtung zum Anbieten barrierefreier IT-Produkte geschaffen werden, um ein ausreichendes Angebot sicherzustellen.

Weiterhin sind im IT-Bereich Produkte für Verbraucher und Produkte für den gewerblichen Bereich nicht klar voneinander abzugrenzen. Zwar positionieren Hersteller bestimmte Produkte im Privat- oder im Geschäftskundenbereich. Auch viele Privatpersonen setzen aber z. B. gerne Geräte aus Produktlinien für Geschäftskunden ein, weil sie deren höhere Qualität oder erweiterte Funktionen schätzen.

Die Beschränkung der Verpflichtungen nach dem BFSG nur auf Universalrechner und Betriebssysteme „für Verbraucher“ würde daher zu starker Rechtsunsicherheit bei den Herstellern führen. Denkbar wäre, dass die Hersteller als Konsequenz Produkte für Geschäftskunden erst gar nicht mehr an Privatpersonen abgeben. Dies würde die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher erheblich einschränken. Wir fordern daher, die Beschränkung auf Verbraucher zu streichen.

Ebenso willkürlich ist die vorgesehene Beschränkung auf Bankdienstleistungen für Verbraucher. Danach müsste beispielsweise das Online-Banking für ein privates Girokonto barrierefrei sein, nicht jedoch für ein Geschäftskonto. Warum soll bei

Bankdienstleistungen ein sehbehinderter Unternehmer oder eine blinde Unternehmerin keinen Anspruch auf barrierefreie, für ihren Geschäftsbetrieb notwendige Kontounterlagen haben? Wir fordern daher, auch hier die Beschränkung auf Bankdienstleistungen für Verbraucher zu streichen und das BFSG auf gewerbliche Bankdienstleistungen auszudehnen, die mit denjenigen für Verbraucher vergleichbar sind.

3. Ausnahme für Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste

Diese in § 1 Abs. 3 Nr. 2 gemachte weitreichende Ausnahme lehnen wir ab. In einer ständig auf mehr Mobilität ausgerichteten Gesellschaft, insbesondere auch im beruflichen Bereich, erschwert diese Ausnahme die Mobilität von Menschen mit Behinderungen und behindert sie, anstatt Barrieren abzubauen und steht auch im Widerspruch zu § 8 Abs. 3 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes, der auf die Herstellung der vollständigen Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr abzielt. Darüber hinaus verschafft diese Ausnahme privaten Anbietern einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil, sind Unternehmen der öffentlichen Hand und solche, die von staatlichen Stellen beherrscht werden, doch schon nach der Richtlinie (EU) 2016/2102 zu digitaler Barrierefreiheit verpflichtet.

4. Zu unpräzise Formulierung der unzumutbaren Belastung

Die in § 17 Abs. 1 gewählte Formulierung, die es den Wirtschaftsakteuren weitgehend selbst überlässt, wann eine „unzumutbare Belastung“ vorliegt, eröffnet ihrerseits unzumutbare Spielräume und wird absehbar zu großem Streitpotenzial beitragen. Schon im Gesetzeswortlaut muss viel deutlicher werden, dass es sich bei § 17 um eine Ausnahmeregelung handelt. Diesen Begriff verwendet auch Erwägungsgrund 66 zum EAA. Kriterien hierfür lediglich in einer Anlage 4 zum Gesetz bzw. in einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung festzulegen, reicht bei dieser zentralen Norm nicht aus. Beruft sich ein Wirtschaftsakteur auf die Ausnahmeregelung, muss ihn die Darlegungslast für das Vorliegen einer unzumutbaren Belastung treffen. Diese Darlegungslast darf nicht über die Richtlinie hinaus beschränkt werden. Bei Anlage 4 fällt überdies auf, dass hier lediglich Kriterien für den Wirtschaftsakteur genannt werden. Er muss also etwa die Relevanz des Produkts oder der Dienstleistung für Menschen mit Behinderungen nicht in seine Abwägung mit einbeziehen. Das kann nicht richtig sein!

Wir schlagen stattdessen folgende klarstellende Formulierung für § 17 Abs. 1 vor:
„Von der barrierefreien Gestaltung der Produkte und Dienstleistungen dürfen Wirtschaftsakteure nur dann absehen, wenn sie dadurch im Einzelfall unverhältnismäßig belastet würden. Als eine solche unverhältnismäßige Belastung sind Maßnahmen zu verstehen, die einem Wirtschaftsakteur eine übermäßige finanzielle Last in Hinblick auf Größe, Ressourcen und Art seines Unternehmens

auferlegen oder den Unternehmenszweck gefährden würden. Dabei ist dem voraussichtlich entstehenden Nutzen oder Nachteil für die Bürger, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, Rechnung zu tragen. Dazu sind die geschätzten Kosten und Vorteile des Wirtschaftsakteurs im Verhältnis zu den geschätzten Vorteilen für Menschen mit Behinderungen abzuwägen, wobei die Nutzungshäufigkeit der Produkte und Dienstleistungen zu berücksichtigen ist.“

5. Unzureichende Marktüberwachung

Aus verschiedenen Gründen ist es nach unserer Auffassung unabdingbar, die Marktüberwachung – jedenfalls zu weiten Teilen – zu zentralisieren und nicht bei den Bundesländern anzusiedeln. Dafür spricht, dass ansonsten eine einheitliche Rechtsanwendung nicht zu erwarten steht und für Wirtschaftsakteure damit nicht zu rechtfertigende bürokratische Hemmnisse entstehen. Außerdem gibt es bei Dienstleistungen bisher überhaupt keine Erfahrungen mit einer auf Barrierefreiheit ausgerichteten Marktüberwachung. Schließlich dürften Länderbehörden bei den vielfach vorhandenen globalisierten Dienstleistungen mit einer konsequenten Marktüberwachung tendenziell überfordert sein.

Statt hier die Länder in die Pflicht zu nehmen, erscheint es sehr viel effektiver, Bundesbehörden, die bereits im Verbraucherschutz tätig sind, mit diesen Aufgaben zu betrauen. Bankdienstleistungen können damit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen zugeordnet werden, die ohnehin für die Bankenaufsicht zuständig ist, 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 des EAA 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.

Die Übertragung der Marktüberwachung nach dem BFSG insbesondere auch für Dienstleistungen auf die Länder hätte die Entstehung von unnötigen Doppelstrukturen und einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Dienstleistungserbringer zur Folge.

6. Stärkung der Rechtsdurchsetzung

Positiv bewerten wir § 32, der es Menschen mit Behinderungen erlaubt, von der Marktüberwachungsbehörde ein Einschreiten zu verlangen. Wir begrüßen weiter auch die Möglichkeit der Schlichtung vor der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG in

§ 34, die im Bereich öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten mittlerweile große Relevanz hat.

Verbänden ist es jedoch nach wie vor nicht möglich, Klagen etwa auf die Beseitigung rechtswidriger Barrieren bei Produkten und Dienstleistungen unmittelbar gegen den jeweiligen Wirtschaftsakteur zu richten. Für eine effektive Rechtsverfolgung durch Verbände ist das aber notwendig. Um das zu ermöglichen, müssen die Vorschriften des BFSG als Verbraucherschützende Normen in den Katalog von § 2 Abs. 2 Unterlassungsklagengesetz (UKlaG, dort als Nr. 13) aufgenommen werden. Ansonsten steht dieses wirkungsvolle Instrument zur Rechtsdurchsetzung unmittelbar gegen den Wirtschaftsakteur nicht zur Verfügung, mit der Folge, dass die Betroffenen auf den Verwaltungsrechtsweg beschränkt sind.

7. Unangemessen lange Übergangsfristen

Die vorgesehenen Übergangsfristen, insbesondere für digitale Dienstleistungen sind zu lang und müssen verkürzt werden. Eine Frist bis zum 28. Juni 2030, wie in § 38 Abs. 1 vorgesehen, ist für Menschen mit Behinderungen völlig unzumutbar lang. Die Wirtschaftsakteure haben ohnehin nach Verabschiedung des Gesetzes vier Jahre Zeit, sich auf das Inkrafttreten des BFSG vorzubereiten und Knowhow zur Barrierefreiheit aufzubauen. Standards für Barrierefreiheit bestehen bereits seit Langem und müssen nicht erst erarbeitet werden. Daher ist es den Unternehmen zumutbar, Produkte und Dienstleistungen bis 2025 auf Barrierefreiheit einzustellen. Auf keinen Fall ist eine Frist bis 2040, wie sie sich möglicherweise für Selbstbedienungsterminals aus § 38 Abs. 2 ergeben kann, vorzusehen, bis zu deren Ablauf absehbar keiner der Abgeordneten des Deutschen Bundestages noch amtieren wird!

III. Notwendigkeit einer ergänzenden EntschlieÙung des Deutschen Bundestages

Aus den nachstehenden Gründen halten wir eine EntschlieÙung des Deutschen Bundestages für sinnvoll und geboten, mit der die im BFSG noch bestehenden Defizite benannt und Perspektiven zu deren Überwindung präzisiert werden:

Zwar wird das BFSG die Zugänglichkeit der von seinem Geltungsbereich erfassten Produkte und Dienstleistungen für behinderte Menschen voraussichtlich vom 28. Juni 2025 an deutlich verbessern. Jedoch lässt der Entwurf des BFSG ebenso wie der EAA weitere Produkte, Dienstleistungen und Lebensbereiche unberücksichtigt, die für eine selbstbestimmte Lebensführung behinderter Menschen und ihre gleichberechtigte Teilhabe relevant sind. Dies gilt beispielsweise für den Zugang zu Gesundheitsdiensten sowie die Bedienbarkeit von Haushaltsgeräten. Auch macht

das BFSG keinen Gebrauch von der durch Art. 4 Abs. 4 EAA eingeräumten Möglichkeit, die bauliche Umwelt der vom EAA erfassten Produkte und Dienstleistungen in seinen Anwendungsbereich mit einzubeziehen. Dabei zeigen Untersuchungen, dass beim Abbau von Barrieren ein großer Handlungsbedarf bei der Zugänglichkeit von Gebäuden und Plätzen, öffentlicher Infrastruktur, privatem Wohnen und der Mobilität (ÖPNV) besteht. Barrierefreiheit im öffentlichen Raum ist auch bei Angeboten von privaten Dienstleistern und Geschäften wie z.B. Cafés, Restaurants und Gaststätten gefordert (vgl. hierzu den Dritten Teilhabebericht der Bundesregierung, BT-Drucks. 19/27890, S. 332 ff., 334).

Die von uns geforderte Entschließung des Deutschen Bundestages sollte den über das BFSG sowie den EAA hinausgehenden Handlungsbedarf deutlich machen, indem sie

- die Bundesregierung auffordert, auf nationaler wie EU-Ebene in Ergänzung zum BFSG sowie zum EAA auf die Entwicklung rechtlich verbindlicher Barrierefreiheitsanforderungen für weitere Bereiche, Produkte und Dienstleistungen hinzuwirken wie z.B. für das Gesundheitswesen, für Haushaltsgeräte sowie die bauliche Umwelt.
- Bund und Länder auffordert, dafür zu sorgen, dass in allen Ausbildungsgängen, in denen Fachleute für die Entwicklung und Gestaltung von Produkten, Dienstleistungen sowie die gebaute Umwelt ausgebildet werden, das Thema Barrierefreiheit und "Design for All" verankert wird,
- Bund und Länder auffordert, Maßnahmen zur Beseitigung baulicher Barrieren vor allem auch im Bestand einschließlich von Förderprogrammen für privatwirtschaftlich betriebene öffentlich zugängliche Gebäude und Einrichtungen wie Einzelhandelsgeschäfte, Cafés und Restaurants zu entwickeln,
- Bund und Länder auffordert, Förderprogramme auch zur Entwicklung von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen aufzulegen, die nicht vom EAA erfasst werden,
- die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag regelmäßig über die ergriffenen und geplanten Maßnahmen in diesen Bereichen zu berichten.

*Paragrafen ohne Gesetzesangabe beziehen sich auf den Entwurf des BFSG.

Marburg, den 29. April 2021

gez. Ursula Weber
1. Vorsitzende DVBS e.V.