

Stellungnahme Bundesverbands Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen von Produkten und Dienstleistungen

Vorbemerkung

Der Bundesverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V. (CBP) bildet mit mehr als 1.100 Mitgliedern, die Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe betreiben, eine der größten Interessenvertretungen von gemeinnützigen Anbietern der sozialen Dienstleistungen für über 200.000 Kinder, Jugendliche und erwachsene Menschen mit Behinderung oder mit psychischer Erkrankung in Deutschland. Der CBP ist ein anerkannter Fachverband im Deutschen Caritasverband. Die Mitglieder des CBP tragen Verantwortung für über 94.000 Mitarbeitende und unterstützen die selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung und psychischen Erkrankungen am Leben in der Gesellschaft.

Zusammenfassung

Für eine inklusive Gesellschaft ist ein Umfeld mit besser zugänglichen Produkten und Dienstleistungen unerlässlich. Es erleichtert Menschen mit Behinderung, älteren Menschen und Menschen mit funktionellen Beeinträchtigungen ein unabhängiges Leben.

Der CBP begrüßt es daher ausdrücklich, dass der European Accessibility Act – EAA (RL [EU] 2019/882 durch den vorliegenden Gesetzesentwurf in deutsches Recht umgesetzt werden soll. In Deutschland werden damit erstmals Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen geregelt und dadurch zumindest für bestimmte Produkte und Dienstleistungen die Zugänglichkeit gewährleistet. Das europäische Barrierefreiheitsgesetz, der European Accessibility Act, eröffnet die Möglichkeit, die Regelungen auch auf die bauliche Umwelt, die die im Geltungsbereich des EAA enthaltenen Produkte und Dienstleistungen umgibt, auszuweiten. Durch eine entsprechende Ausdehnung der Vorgaben der EAA würde beispielsweise gewährleistet werden, dass eine barrierefreie Dienstleistung von Menschen mit Behinderung auch barrierefrei erreicht werden kann. Dadurch würde der tatsächliche Zugang für Menschen mit Behinderung im konkreten Einzelfall auch faktisch verbessert bzw. ermöglicht werden. Zum Bedauern des CBP greift der Referentenentwurf diesen gesetzlichen Spielraum nicht auf, so dass es keine einheitlichen und verbindlichen Anforderungen zur Barrierefreiheit der baulichen Umwelt gibt. Hier sieht der CBP dringenden Verbesserungsbedarf. Ebenfalls muss der wichtige Bereich der barrierefreien Gesundheitsversorgung vom Gesetzgeber in den Blick genommen werden. Menschen mit geistiger Behinderung, mit psychischen Erkrankungen, mit schweren Mehrfachbehinderungen oder Sinnesbehinderung haben insgesamt einen schlechteren Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsinformationen als Menschen ohne Behinderung. Dies belegt beispielsweise auch der zweite Teilhabebericht der Bundesregierung. Danach erfüllen nur elf Prozent der Arztpraxen, die im Ärzteportal aufgenommen sind, drei von zwölf Kriterien der Barrierefreiheit.

Bei den einzelnen Vorschriften sieht der CBP vor allem den folgenden Verbesserungsbedarf:

- Der Anwendungsbereich des Barrierefreiheitsgesetzes sollte erweitert werden und besser zugängliche Produkten und Dienstleistungen für die Teilhabe am Arbeitsleben vorsehen.

- Die Vorgaben des EAA sollten im Referentenentwurf auch auf den Regional-, Stadt- und Vorortverkehr übertragen werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales - Zweiter Teilhabebericht über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen in Deutschland, S. 9

- Die Einführung einer zweiten Definition der Barrierefreiheit führt zu Rechtsunsicherheiten. Hier wäre ein Verweis auf § 4 Behindertengleichstellungsgesetz sachgerecht.
- Der Referentenentwurf sollte bei der Ausnahmevorschrift für den Fall der „unverhältnismäßigen Belastungen“ nicht zu Lasten der Barrierefreiheit von den europäischen Bestimmungen abweichen. Bei unverhältnismäßigen Belastungen sind Förderprogramme sinnvoll.
- Die Marktüberwachung muss bundeseinheitlich geregelt werden.
- Für Verbraucher soll der Rechtsschutz verstärkt werden, indem die Verbraucherverbände unmittelbar gegen den Wirtschaftsakteur auf Beseitigung der Barrieren klagen können. Zudem sollte ein niedrigschwelliger Rechtsschutz durch eine Schlichtungsstelle aufgebaut werden.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

§ 1 Zweck und Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckt sich auf die in § 1 Abs. 2 aufgezählten Produkte. Dabei stellt der Referentenentwurf an mehreren Stellen klar, dass nur diejenigen Produkte erfasst werden, die für Verbraucher bestimmt sind. Diese Engführung ist mit Blick auf die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben nicht nachvollziehbar und auch im Übrigen praxisfern, da ein und dasselbe Produkt regelmäßig sowohl vom Verbraucher als auch von einem Unternehmer, z.B. Selbstständigen oder Gewerbetreibende genutzt werden, unabhängig von der ursprünglichen Bestimmung des Wirtschaftsakteurs bei der Entwicklung des Produkts. Die Engführung ist daher zu streichen. Entsprechendes gilt bei § 1 Abs. 3 Nr. 3: Bankdienstleistungen müssen auch für Menschen mit Behinderung, die Geschäftskunden sind, barrierefrei angeboten werden.

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Regelungen zur Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen im Bereich der Personenbeförderung im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr Anwendung finden. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 2. Halbsatz ist der öffentliche Personennahverkehr und Schienenpersonennahverkehr jedoch vom Anwendungsbereich ausgenommen, obwohl er als wichtiger Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge die Mobilität – und damit einen wichtigen Baustein für ein selbstbestimmtes Leben – ermöglicht. Auch wenn sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung an den Vorgaben der RL 2019/882 orientiert hat, wäre es hier sachgerecht, die Vorgaben des EAA auch auf den Regional-, Stadt- und Vorortverkehr zu übertragen und im Referentenentwurf den Teilsatz in § 1 Abs. 3 Nr. 2 „mit Ausnahme von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten, für die nur die Elemente unter Buchstabe e) gelten:“ zu streichen.

§ 3 Barrierefreiheit

Die Definition der Barrierefreiheit in § 3 Abs. 1 Satz 2 des Referentenentwurfs entspricht nicht den Anforderungen des § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und sollte durch einen Verweis auf die bestehende und bewährte Definition des § 4 BGG ersetzt werden, um Rechtsunsicherheiten und unterschiedliche Vorgaben auf Bundesebene zu vermeiden.

Die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen sollen in einer nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung geregelt werden. Hier ist in § 3 Abs. 3 sicherzustellen, dass ein breites Beteiligungsverfahren stattfindet an dem u.a. die Selbst- und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen, sowie die Fachverbände für Menschen mit Behinderung und die freie Wohlfahrtspflege beteiligt werden.

§ 16 Grundlegende Veränderungen des Produkts oder der Dienstleistung und § 17 Unverhältnismäßige Belastungen

Nach dem vorliegenden Referentenentwurf soll eine unverhältnismäßige Belastung nur erneut überprüft werden, wenn die Leistung wesentlich verändert wird. Diese Regelung bleibt hinter den Regelungen des EAA zurück. Nach dem EAA ist eine erneute Prüfung erforderlich, wenn die angebotene Dienstleistung verändert wird, § 14 Abs. 5 Lit. a.), auf die „Wesentlichkeit“ kommt es insofern nicht an. Vielmehr muss der Wirtschaftsakteur immer darlegen, dass für ihn eine unverhältnismäßige Belastung vorliegt. Die Befreiung des Wirtschaftsakteurs von der Darlegungslast, wenn keine wesentliche Veränderung vorliegt, ist nicht sachgerecht und geht zu Lasten der Menschen mit Behinderung.

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 des Referentenentwurfs führen die Barrierefreiheitsanforderungen zu einer unverhältnismäßigen Belastung, wenn die Kriterien nach Anlage 4 greifen. Die Prüfkriterien nehmen dabei ausschließlich die Kosten für den Wirtschaftsakteur in Bezug auf beispielsweise Produktion, Erbringung, Organisation in den Blick. Die RL 2019/882 benennt aber auch Kriterien, die ein Wirtschaftsakteur bei der Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastung nicht heranziehen darf, wie beispielsweise Zeit oder Kenntnisse im Unternehmen. Diese werden im Referentenentwurf nicht hinreichend berücksichtigt und nur in der Gesetzesbegründung ausgeführt. Hier sollte im Gesetzeswortlaut selbst nachgebessert werden und die entsprechenden Kriterien verortet werden. Es muss sichergestellt werden, dass die „Barrierefreiheit“, so eng sie der Entwurf auch fasst, eine grundlegende Eigenschaft zur Nutzung eines Produkts/einer Dienstleistung ist und keine zusätzliche Annehmlichkeit, von der mit Blick auf die Kosten vorschnell abgewichen werden kann. Die Ausnahmen von der Verpflichtung zur Barrierefreiheit müssen daher auf legitime Einzelfälle beschränkt werden und diese Abweichung durch enge Ausnahmevorschriften und entsprechende Kontrollmechanismen sichergestellt werden. Sinnvoll wären zudem ergänzende Förderprogramme, die bei unverhältnismäßigen Belastungen den Wirtschaftsakteur unterstützen könnten, die Anforderungen an die Barrierefreiheit zu gewährleisten.

§ 20 Marktüberwachung von Produkten

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Marktüberwachung durch die Länder erfolgt. Dies führt nach Auffassung des CBP dazu, dass es je nach Bundesland unterschiedliche Strategien gibt und eine einheitliche Rechtsanwendung mit durchgreifender, nachvollziehbarer und transparenter Überwachung nicht gewährleistet ist. Eine solche Überwachung wird einem global organisierten Dienstleistungsmarkt nicht gerecht. Daher ist es angezeigt, die Marktüberwachung im Rahmen der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bundeseinheitlich zu regeln.

Der CBP begrüßt, dass der Referentenentwurf vorsieht, die Pflichten der Marktüberwachungsbehörden in Bezug auf Produkte und Dienstleistungen einheitlich zu gestalten. Bei der Erstellung der Marktüberwachungsstrategie nach § 20 Abs. 2 sollten insbesondere Menschen mit Behinderung und ihre Verbände als Experten in eigener Sache einbezogen werden. Bei den Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen und Kommunikation in barrierefreier Form nach den §§ 21, 29, 32 und 34 muss normiert werden, dass die Kosten für barrierefreie Information und Kommunikation in wahrnehmbarer und verständlicher Form von den Marktüberwachungsbehörden zu tragen sind. Eine solche Regelung besteht nach dem Referentenentwurf bereits für die Kommunikation mit Gebärdensprachdolmetschern und für andere Kommunikationshilfen. Zudem muss eine wirksame Marktbeobachtung etabliert werden. Für Verbraucher könnte dies beispielsweise durch einen unterstützten Ausbau der bestehenden Strukturen der Verbraucherzentralen im Hinblick auf den Bereich Barrierefreiheit

§ 34 f. Rechtsschutz

Der in dem Referentenentwurf geregelt Rechtsschutz ist unzureichend. Für einen effektiven Rechtsschutz des Verbrauchers wäre es angezeigt, die Verbraucherverbände nicht nur in die Marktüberwachung einzubeziehen, sondern Ihnen auch die unmittelbare Klage gegen den jeweiligen Wirtschaftsakteur - beispielsweise auf Beseitigung rechtswidriger Barrieren bei Produkten und Dienstleistungen - zu ermöglichen, wenn es im konkreten Fall um einen Verbraucher geht. In dieser Konstellation sollte zudem -beispielsweise die Schlichtungsstelle nach dem

Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG)- ein niedrighschwelliger Rechtsschutz ermöglichen werden. Dafür muss eine entsprechende Expertise in der Schlichtungsstelle gefördert und aufgebaut werden.

§ 38 Übergangsbestimmungen

Der CBP bewertet es positiv, dass der Referentenentwurf die nach der RL möglichen Übergangsfristen nicht voll ausschöpft hat, sieht aber weiteren Verbesserungsbedarf: Gerade die digitalen Dienstleistungen sind aufgrund der pandemischen Lage im letzten Jahr schnell ausgebaut und weiterentwickelt worden. Sie sind mittlerweile wesentlicher Bestandteil der digitalen Teilhabe. Vor diesem Hintergrund scheinen die vorgesehenen Übergangsfristen für digitale Dienstleistungen unzumutbar.