

Stellungnahme des Deutschen Institut für Menschenrechte zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen von Produkten und Dienstleistungen

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 in Europa umfassende Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen. In allen Mitgliedstaaten sind diese Anforderungen zu erfüllen und die Verbraucher_innen haben einen Anspruch auf barrierefreie Dienstleistungen und Produkte im gesamten europäischen Binnenmarkt. Barrierefreiheit ist Voraussetzung für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und gleichzeitig ein Qualitätsmerkmal von Produkten und Dienstleistungen. 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. Statt der avisierten 1:1-Umsetzung, die bei genauerer Betrachtung auch nicht vollständig eingelöst wird, wären in Anbetracht der UN-BRK-Verpflichtungen weitergehende Regelungen zu erwarten. Eine richtlinienkonforme Umsetzung verlangt keineswegs eine Beschränkung auf das absolute Minimum; die bestehenden Spielräume sollten daher im Einklang mit der UN-BRK, insbesondere dem Gebot der Zugänglichkeit gemäß Artikel 9 UN-BRK, ausgeschöpft und ausgestaltet werden. Schließlich ist die digitale Barrierefreiheit zur unabdingbaren Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und mittlerweile auch für die Wahrnehmung anderer Menschenrechte, wie etwa Mobilität oder Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, geworden. Die vorliegende Stellungnahme widmet sich ausgewählten, aus Sicht der Monitoring-Stelle besonders relevanten Aspekten für die Umsetzung der UN-BRK. Auf den Zugang zu Notrufen wird im Rahmen dieser Stellungnahme nicht eingegangen, da er im Zuge von Änderungen des Telekommunikationsgesetzes geregelt werden soll. Gleichwohl ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es im Hinblick auf die völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung bzw. Sicherstellung der Barrierefreiheit keinen Unterschied macht, wie die Zuständigkeiten innerhalb des Staates verteilt sind, weder horizontal noch vertikal, vgl. nur Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK, Artikel 27 WVK. Der Umstand, dass die Umsetzung

des European Accessibility Acts auf verschiedene Gesetze verteilt wird, darf nicht dazu führen, dass die Standards unterschritten werden.

3 Einheitliche Definition von Barrierefreiheit

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Begriff von Barrierefreiheit im Barrierefreiheitsgesetz gemäß dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) zu definieren.

Begründung: Im Sinne der Einheitlichkeit der Rechtsordnung und der Rechtsicherheit und Übersichtlichkeit für Verbraucher_innen und Unternehmen ist es erforderlich, dass in der gesamten deutschen Rechtsordnung eine gemeinsame Definition von Barrierefreiheit besteht. Dafür bietet sich die in § 4 BGG bereits bestehende Definition an. Die im BGG enthaltene und praxiserprobte Definition von Barrierefreiheit erfasst auch „technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche“. Diese müssen für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sein. Diese im BGG enthaltene Definition von Barrierefreiheit ist weitgehender als die des BFG-E, würde aber gleichwohl den europarechtlichen Vorgaben entsprechen. Auch würde sich der Verweis auf das BGG in die Struktur des BFG-E einfügen, denn auch an anderen Stellen wird auf das BGG verwiesen.

4 Spielräume menschenrechtskonform ausfüllen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die den Mitgliedstaaten in der Richtlinie eingeräumten Spielräume ebenso wie die Leerstellen der Richtlinie menschenrechtskonform, insbesondere im Lichte der UN-BRK, auszufüllen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Aspekte:

4.1 Anwendungsbereich erweitern

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Barrierefreiheitsanforderungen auf weitere Bereiche auszuweiten. Die Richtlinie trifft zwar Regelungen für einige wichtige Bereiche, gleichzeitig lässt sie jedoch andere, ebenso elementare Bereiche unberührt. 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.

4.1.1 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.

Begründung: Verbraucher_innen, die auf die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen angewiesen sind, sind in ihren Wahlmöglichkeiten stark eingeschränkt, wenn sie nur bei großen Konzernen einkaufen können. Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass durch das BFG-E 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.

4.1.2 Gesundheitsdienste

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch Gesundheitsdienstleistungen in den Anwendungsbereich des BFG 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. Dieser menschenrechtlichen Verpflichtung sollte Deutschland durch eine entsprechende Einbeziehung in den Anwendungsbereich des BFG 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.

4.1.3 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 Unterstützungsdienste mit ein. 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. 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 auszugestalten.

4.1.4 Geschäftlich genutzte Produkte und Dienste

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf alle geschäftlich genutzten Dienste und Produkte, einschließlich im Bankensektor, auszuweiten.

Begründung: Der Anwendungsbereich ist in § 2 BFG-E 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. Damit liegt ein Verstoß gegen Artikel 27 UN-BRK vor. 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 sinnvoll, um eine Kompatibilität der Programme zu gewährleisten.

4.1.5 Selbstbestimmte Lebensführung durch barrierefreien Haushalt ermöglichen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch Haushaltsgeräte in § 2 BFG-E aufzunehmen.

Begründung: Auch 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. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass die Bedienung barrierefrei ist. Anderenfalls 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.

4.2 Personenverkehrsdienste durchgehend barrierefrei anbieten

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

Begründung: Die Angebote des Fernverkehrs sind nach dem Gesetzentwurf barrierefrei auszugestalten. Bei den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste wird im Gesetzesentwurf (wie auch in der Richtlinie) eine Ausnahme von diesen Barrierefreiheitsanforderungen gemacht. Dies kann dazu führen, dass die Beförderungskette abbricht, da man 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 Verkehrsdienstinformationen, einschließlich der Echtzeit- Reiseinformationen sowie die Buchungs-, Bestellungen- und Bezahlvorgänge barrierefrei zu gestalten.

4.3 Medienstaatsvertrag

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, darauf hinzuwirken, dass die Länder die Regelungen zur Barrierefreiheit im Medienstaatsvertrag schärfen.

Begründung: Laut der Gesetzesbegründung sollen die Regelungen zum Zugang zu audiovisuellen Diensten im Medienstaatsvertrag geregelt werden (S. 46). Dieser ersetzt den früheren Rundfunkstaatsvertrag und verpflichtet erstmals private Anbieter. Im gegenwärtigen Medienstaatsvertrag (Stand 2020) ist Barrierefreiheit in § 7 für den Rundfunk und in § 21 für private Anbieter geregelt. Für fernsehähnliche Telemedien, worunter Streamingdienste wie Netflix und Amazon Prime gefasst werden, wird mit § 76 eine gleichwertige Regelung geschaffen. Grundsätzlich ist der Ansatz, auch privaten Streamingdiensten Vorgaben zur Barrierefreiheit zu machen, begrüßenswert. Allerdings handelt es sich im jetzigen Medienstaatsvertrag noch um sehr unbestimmte, weiche Formulierungen, die nicht den Anforderungen der Richtlinie und erst recht nicht den Anforderungen von Artikel 9, 21, 30 UN-BRK genügen. Nach Artikel 21 der UN-Behindertenrechtskonvention sind die Konventionsstaaten verpflichtet, „geeignete Maßnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderung ihr Recht auf Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit gleichberechtigt mit anderen durch die von ihnen gewählten Formen der Kommunikation ausüben können.“ Der Zugang zu Medien ist eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben sowie an Kunst und Kultur. Artikel 7 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁷ sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ohne unangemessene Verzögerung dafür sorgen, dass der Zugang zu Diensten, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden, für Menschen mit Behinderungen durch geeignete Maßnahmen stetig und schrittweise verbessert wird. In Absatz 3 ist geregelt, dass die Mitgliedstaaten die Mediendienstanbieter ermutigen, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erarbeiten, die auf eine stetige und schrittweise Verbesserung des Zugangs zu ihren Diensten für Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Die europarechtlichen Vorgaben wurden nur unzureichend umgesetzt. Zwar wurde die Pflicht der Berichterstattung in § 7 Abs. 2 Medienstaatsvertrag implementiert, eine Pflicht der Mediendienstanbieter zur Erstellung und Fortschreibung sieht der Medienstaatsvertrag jedoch nicht vor. Ebenfalls bleibt unklar, was es bedeutet, dass Rundfunkveranstalter und fernsehähnliche Medien „über ihr bereits bestehendes Engagement hinaus im Rahmen der technischen und ihrer finanziellen Möglichkeiten barrierefreie Angebote aufnehmen“ sowie Anbieter von „Telemedien im Rahmen der technischen und ihrer finanziellen Möglichkeiten den barrierefreien Zugang zu Fernsehprogrammen und fernsehähnlichen Telemedien unterstützen sollen.“ Hier wäre eine Quotenregelung gut vorstellbar, welche ab einem

gewissen Mindestumsatz der Anbieter eine Verpflichtung zur Bereitstellung eines gewissen Prozentsatzes an barrierefreien Inhalten vorsieht. Zudem fehlt eine klare und einheitliche Definition von Barrierefreiheit unter Bezugnahme auf BGG und BITV 2.0. Nur dadurch wird verhindert, dass sich ein Anbieter von Rundfunk oder Mediendiensten als „barrierefrei“ deklariert, obwohl dieser beispielsweise nur Untertitel und keine Audiodeskription zur Verfügung stellt. Andernfalls bleibt es unklar, was unter barrierefreien Angeboten, einem barrierefreien Zugang zu Fernsehprogrammen und fernsehähnlichen Telemedien zu verstehen ist. Eine Definition schafft Rechtsklarheit und -sicherheit für die Anbieter von Rundfunk und Mediendiensten sowie deren Nutzer_innen und ist deshalb geboten.

4.4 Bauliche Umgebung barrierefrei gestalten

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch die bauliche Umgebung mit einzubeziehen.

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. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten insoweit einen Spielraum vor, die UN-BRK ist in dieser Frage dagegen eindeutig: Die Barrierefreiheit muss durchgängig sein. 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). Dabei 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). Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der baulichen Umgebung ergibt sich hier aus der ungeschriebenen Kompetenz kraft Sachzusammenhangs. 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 ist zu berücksichtigen, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Bundestreue zu Zusammenarbeit, Abstimmung und Rücksichtnahme von Bund und Ländern anhält. Dann sollte darauf hingewirkt werden, dass eine zeitnahe Regelung zur Einbeziehung der baulichen Umwelt erfolgt.

5 Ausnahmen präzisieren

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. Die gegenwärtigen Gesetzesformulierungen lassen zu viel Interpretationsmöglichkeiten. Wenn zu viele Ausnahmen bestehen und keine substantiellen 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.

6 Technische Standards verbindlich festlegen und zugänglich machen

6.1 Standards partizipativ erarbeiten

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen die technischen Standards festzulegen.

Begründung: 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. Dies wird zudem durch

das Partizipationsgebot unterstrichen. 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.

6.2 EN-Normen ins Deutsche übersetzen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die EN-Normen ins Deutsche zu übersetzen.

Begründung: Für eine einheitliche und verlässliche Umsetzung sowie Überprüfbarkeit sind die technischen Standards genau zu bezeichnen und festzuschreiben. Geltende Standards müssen von den zur Einhaltung verpflichteten (Wirtschafts-)Akteuren auch verstanden werden.

7 Marktüberwachung 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.

7.1 Beratungsangebot für Unternehmen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Unternehmen Beratung für ihre interne Konformitätsprüfung anzubieten.

Begründung: Die Unternehmen führen die Konformitätsbewertung ihrer Produkte und Dienstleistungen selbständig durch. Es erscheint sinnvoll, für die jeweiligen Unternehmen eine Beratung anzubieten, um die Erfüllung der 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. UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenbericht Deutschlands, Barrierefreiheitsanforderungen von Anfang an sicherzustellen und nicht erst an einem späteren Punkt, der nicht nur kostenmäßig wesentlich aufwändiger sein wird. Ausdrücklich begrüßt wird das Beratungsangebot der Bundesfachstelle Barrierefreiheit für Kleinstunternehmen, deren Produkte und Dienstleistungen nach dem vorliegenden Entwurf grundsätzlich nicht die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen müssen (siehe dazu kritisch oben 4.1.1), aber gleichwohl von Verbraucher_innen mit Behinderungen genutzt werden und auch ihrerseits von einem höheren Abnehmerkreis profitieren.

7.2 Marktüberwachung durch effektive Kontrollen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Marktüberwachung auf Bundesebene zu organisieren. Hilfsweise sollten zumindest eine zentrale Stelle zur Koordinierung eingerichtet und klare Ansprechpartner_innen für die Verbraucher_innen benannt werden.

Begründung: Marktüberwachungsbehörden sollen die rechtmäßige Anwendung des Gesetzes sicherstellen. Gemäß dem Gesetzentwurf soll die Marktüberwachung bei den Ländern angesiedelt werden. Dies erscheint jedoch nicht gleich effektiv zu sein. Im Hinblick auf die materiellen Regelungen des BFG-E wird in der Gesetzesbegründung zutreffend erläutert, dass eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist, um den Zweck des Gesetzes zu erreichen (S. 49). Die Marktüberwachungsregelungen zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen sollen hingegen auf Länderebene angesiedelt werden. Sie sollen an die bestehenden 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. Obwohl die Marktakteure 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 Marktakteur 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 Beispielfall annimmt, dass die drei schärfsten Marktakteure ebenfalls in Deutschland ansässig sind, allerdings in die Zuständigkeitssprengeln 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 Marktakteur weiterhin in den europäischen Verkehr gebracht werden dürfen, während dies dem anderen Marktakteur europaweit verboten ist. Dies würde letztlich zu nicht hinnehmbaren Rechtsunsicherheiten sowohl für die Verbraucher_innen als auch die Marktakteure führen. Im Bereich der Produktsicherheit wurde zumindest eine zentrale Stelle zur Koordination der Marktüberwachungsbehörden der Bundesländer nach ProdSG mit Sitz in München geschaffen. Ob eine ähnliche Koordinationsstelle auch für den Bereich der Barrierefreiheit vorgesehen ist, lässt sich dem BFG-E nicht entnehmen. Eine Vielzahl unterschiedlicher Ländergesetze würde jedenfalls eine einheitliche Anwendung der Vorschriften erschweren und ein im gesamtstaatlichen Interesse liegender einheitlicher Vollzug wäre nicht gewährleistet. Eine Zerfaserung der Regelungen und der tatsächlichen Umsetzung auf Landesebene erscheint gerade in diesem Bereich äußerst problematisch, denn die Überwachung ist ausschlaggebend, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben einheitlich zu gewährleisten. Es ist 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 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, angesiedelt werden. Stattdessen sollten die Behörden die Marktüberwachung durchführen, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt in dem jeweiligen Bereich haben. So kommen insbesondere die Bundesnetzagentur, die ohnehin für digitale Fragen verantwortlich ist, sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für den Bereich der Bankdienstleistungen in Frage. Der Aufwand bleibt grundsätzlich gleich, denn sowohl die Marktüberwachungsbehörden der Länder als auch die Bundesbehörden müssen ihren Mitarbeiter_innen entsprechendes Wissen über Barrierefreiheit vermitteln.

7.3 Verwaltungsverfahren transparent und kostenfrei für Verbraucher_innen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle regt an, das Verwaltungsverfahren nach § 34 BFG-E für die Verbraucher_innen kostenfrei zu gestalten. Außerdem sollten die Marktüberwachungsbehörden verpflichtet werden, über eingereichte Anträge binnen einer gesetzlich festgelegten Frist zu entscheiden.

Begründung: Auch einzelne Verbraucher_innen sollten die Möglichkeit haben, sich niedrigschwellig und kostenfrei an die Marktaufsichtsbehörde wegen mangelnder Barrierefreiheit von Produkten wenden zu können. Dies ist erforderlich, weil die Barrierefreiheit nur stichprobenartig kontrolliert werden kann und Verbraucher_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.

7.4 Barrierefreie Kommunikation

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die gesamte mit der Marktüberwachung verbundene Kommunikation, insbesondere bei Veröffentlichungen über nicht barrierefreie Produkte und Dienstleistungen und im Rahmen des Rückrufmanagements, barrierefrei zu gestalten.

Begründung: Die mit der Marktüberwachung verbundene Kommunikation muss aus menschenrechtlicher Sicht der UN-BRK barrierefrei erfolgen. Außerdem kann nur so verhindert werden, dass Verbraucher_innen unnötige Anträge nach § 34 BFG-E stellen, weil sie keinen Zugang zu der Information haben, dass die zuständige Marktüberwachungsbehörde bereits ein Verfahren zur Durchführung von Maßnahmen nach Abschnitt 6 oder Abschnitt 7 eingeleitet hat. Nach der derzeitigen Regelung kann es überdies dazu führen, dass eine kostenpflichtige Ablehnung eines Antrags erfolgt, obwohl die beantragende Person kein Verschulden trifft, weil sie keinen Zugang zu den notwendigen Informationen hatte (zur Empfehlung der Kostenfreiheit des Verfahrens siehe Punkt 7.3).

7.5 Wirksame Sanktionen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle regt an, in § 37 eine Mindesthöhe der Bußgelder vorzusehen. 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 in §§ 22ff. und 29 ff. BFG-E eine Handhabe zur Überwachung bieten. Auch die Bußgeldtatbestände in § 37 BFG-E 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 den Möglichkeiten der §§ 22ff, 29 ff. tatsächlich auch effektiv Gebrauch machen und diese Regelungen die gewünschte Wirkung entfalten, sollte nach angemessener Zeit und unter partizipativer Einbindung von Menschen mit Behinderungen evaluiert und gegebenenfalls nachgebessert werden.

8 Rechtliche Durchsetzung

8.1 Schlichtungsverfahren etablieren

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, eine Rechtsgrundlage für die Schlichtung von Rechtsstreitigkeiten, die sich aus dem BFG zwischen Verbraucher_innen und Unternehmen oder zwischen Verbraucher_innen und Marktüberwachungsbehörde ergeben, zu schaffen. Zudem sollte eine auf Barrierefreiheit spezialisierte Schlichtungsstelle eingerichtet werden; hilfsweise sollte eine ausreichende fachliche Kompetenz der verschiedenen Schlichtungsstellen im Hinblick auf barrierefreie digitale Dienstleistungen und Produkte sichergestellt werden.

Begründung: Die Richtlinie (EU) 2019/882 ermöglicht ausdrücklich die Einrichtung einer Schlichtungsstelle. Im Gesetzentwurf wurde jedoch gänzlich davon abgesehen, es wird lediglich in der Begründung auf die bestehenden Schlichtungsstellen verwiesen. Die bloße Aufzählung der verschiedenen Schlichtungsstellen im Gesetzesentwurf ist unzureichend. Damit weiß der_die Verbraucher_in nicht, an wen er_sie sich wenden muss. Auch ist zu berücksichtigen, dass sich die bestehenden Schlichtungsstellen regelmäßig nicht mit der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen befassen. Zunächst müssten für die Mitarbeitenden der Schlichtungsstellen Schulungen angeboten werden, um ausreichend Wissen in diesen unterschiedlichen Bereichen zu erlangen. Hier stellt sich die Frage, wer diese Schulungen organisiert und finanziert. Außerdem müssten regelmäßige Fortbildung stattfinden, die der zunehmenden Technisierung und Weiterentwicklung von Produkten und Dienstleistungen sowie Einführung neuer Produkte Rechnung tragen müssen. Andernfalls ist zu befürchten, dass die Schlichtungsstellen Streitigkeiten mit Bezug zum Thema Barrierefreiheit mangels ausreichender Kenntnisse ablehnen. Deshalb bedarf es der

Einrichtung einer explizit auf Barrierefreiheit spezialisierten Schlichtungsstelle. Diese wäre grundsätzlich vorzuziehen, weil das technische Know-How so gebündelt an einem Ort abrufbar wäre. Des Weiteren ist eine gesetzliche Regelung für das Schlichtungsverfahren erforderlich, weil andernfalls kein effektives Schlichtungsverfahren sowie Schlichtungssprüche sichergestellt werden können. Das Schlichtungsverfahren sollte insbesondere niedrighschwellig ausgestaltet sein, denn nur so kann ein unkomplizierter und kostengünstiger Zugang zum Recht für Verbraucher_innen sichergestellt werden. In einem solchen Fall bestehen weniger Hemmschwellen für Verbraucher_innen, die ein Verwaltungsverfahren oder gar einen Verwaltungsprozess aus nachvollziehbaren und unterschiedlichen Gründen scheuen. Eine Bindungswirkung des Schlichtungsvorschlages würde für die Marktakteure und Verbraucher_innen Rechtssicherheit bieten und etwaige kosten- und zeitintensive Gerichtsverfahren vermeiden. Damit für alle Beteiligten klar ist, dass sich Verbraucher_innen auch wegen mangelnder Barrierefreiheit an die vorhandenen Streitschlichtungsstellen wenden können, sollte dies im Gesetzestext Ausdruck finden. Denn ohne eine konkrete Rechtsgrundlage können Unsicherheiten über die Zuständigkeit entstehen, die dann zu Lasten der Verbraucher_innen gehen.

8.2 Kollektive Rechtsdurchsetzung schärfen

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. Zudem sollte in Erwägung gezogen werden, in zivilrechtlicher Hinsicht mangelnde Barrierefreiheit als Mängel im Sinne des Kaufrechts gemäß §§ 433 ff. BGB und das BFG als Schutzgesetz im Sinne des Deliktsrechts gemäß § 823 Absatz 2 BGB klarstellend zu benennen.

Begründung: Die Monitoring-Stelle begrüßt, dass die Möglichkeit der Verbandsklage im BFG-E 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. Die Monitoring-Stelle begrüßt daher diese Vorschrift. An einigen Punkten sollten jedoch Modifikationen vorgenommen werden, um den menschen- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden. Die § 34 und § 35 BFG-E sollten klarer gefasst werden. Unklar bleibt zunächst der genaue Ablauf einer Verbandsklage. Es ist nicht ersichtlich, ob die Klage nach § 35 BFG-E ein Vorverfahren gem. § 34 BFG-E voraussetzt und welche Klagearten genau möglich sind. Der pauschale Hinweis auf die Klagearten der VwGO erscheint unzureichend und verstärkt die rechtlichen Unsicherheiten, mit denen die (Selbstvertretungs-)Verbände bei einer Verbandsklage aktuell konfrontiert werden. Auch ist am Ende von § 35 Abs. 1 BFG-E unklar, welches Gesetz mit „...eine gegen ihn gerichtete Entscheidung nach § 28 Absatz 1 oder deren Unterlassen einzulegen“ gemeint ist. Hier ist eine redaktionelle Verbesserung wünschenswert. 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 Beispiels hierfür wäre die Befreiung von Gerichtskosten, ähnlich wie in der Sozialgerichtsbarkeit zu denken, andernfalls eine Art Prozesskostenhilfe bei mangelnder Liquidität 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. Im Übrigen ist anzumerken, dass das Barrierefreiheitsgesetz im Kern ein Verbraucherschutzrecht darstellt. Das verwaltungsrechtliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist nicht ideal, um diese Rechte effektiv durchzusetzen. Wünschenswert wäre zusätzlich eine zivilrechtliche Abhilfe- bzw. Klagemöglichkeit für Verbraucher_innen gegen die Marktakteure 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. Außerdem wird dadurch die Benachteiligung von Verbänden und Vereinen aufgehoben, die nicht die Voraussetzungen eines anerkannten Verbandes oder einer qualifizierten Einrichtung erfüllen. Um den Zugang zum Recht zu gewährleisten, empfiehlt die Monitoring-Stelle zudem, Verfahren nach dem BFG für Verbraucher_innen und Verbände kostenfrei zu gestalten.

9 Flankierende Maßnahmen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, flankierende Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Kompetenzvermittlung zu ergreifen.

Begründung: Damit die Umsetzung von Barrierefreiheit auch sichergestellt ist und gelingt, ist es zusätzlich erforderlich, flankierende Maßnahmen zu ergreifen, auch wenn diese nicht im EAA enthalten sind. Hierzu zählt insbesondere die Verankerung von Barrierefreiheit in Ausbildungs- und Studiengängen.