

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (BSK) ist eine Selbstvertretungsorganisation von und für Menschen mit Behinderungen. Er vertritt seit mehr als 60 Jahren vorrangig Menschen mit Körperbehinderung und ist als einer der wenigen Behindertenverbände verbandsklagebefugt. Der BSK ist einer der beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales registrierten Behindertenverbände, der zur Aufnahme und zum Abschluss von Zielvereinbarungen im Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) berechtigt ist.

Der BSK möchte vorab anmerken, dass wir den Referentenentwurf am 02. März 2021 mit einer Rückmeldefrist bis zum 12. März 2021 erhalten haben. Diese kurzen Fristen erschweren eine Verbändebeteiligung. Die Erstellung einer schriftlichen Stellungnahme ist bei Strukturen, die in der Regel auf einige wenige hauptamtliche Mitarbeiter und vorwiegend ehrenamtliche Mitglieder aufbauen, fast nicht möglich. Dennoch sehen wir die Notwendigkeit, dass das Barrierefreiheitsgesetz (BFG) noch vor der Bundestagswahl 2021 verabschiedet wird.

Der BSK begrüßt es, dass mit dem Gesetzentwurf zum Barrierefreiheitsgesetz die Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act; kurz EAA) in nationales Recht umgesetzt und europaweit einheitliche Regeln zur Barrierefreiheit und Zugänglichkeit für Produkte und Dienstleistungen festlegt werden sollen.

Für Menschen mit Behinderung ermöglicht Barrierefreiheit die Teilhabe am öffentlichen Leben und an der Gesellschaft. Gerade in der aktuellen Situation der Corona-Pandemie ist die Sicherstellung des alltäglichen Lebens besonders deutlich und wichtig geworden wie online-Shopping, online Terminbuchungen, online Fortbildung, online Antragstellungen, Homeoffice usw. Menschen mit Behinderung dürfen hier nicht ausgegrenzt werden.

Die Teilhaberechte von Menschen mit Behinderung müssen im Mittelpunkt aller politischen Bemühungen stehen. Menschen mit Behinderung haben das Recht auf Zugang zu barrierefreien Produkten und Dienstleistungen öffentlicher und privater Anbieter. Diese Pflicht zum barrierefreien Zugang zu Produkten und Dienstleistungen ergibt sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) aus Artikel 9 (Zugänglichkeit). Demnach hat Deutschland sicherzustellen, dass „[...] private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung berücksichtigen.“ Diese Verpflichtung muss durch die Implementierung entsprechender gesetzlicher Vorgaben umgesetzt werden, damit Barrierefreiheit auch bei privaten Unternehmen gefordert werden kann.

Im Einzelnen merken wir folgendes an:

Zu § 3 (Barrierefreiheit)

Die Definition von Barrierefreiheit im § 3 BFG ist unzureichend. Der Begriff der Barrierefreiheit ist im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) klar geregelt. Es reicht nicht aus, wenn das Produkt oder die Dienstleistung nur barrierefrei zugänglich sind. Sie müssen auch barrierefrei auffindbar und nutzbar sein, so wie es § 4 BGG festlegt. Die Definition in § 3 BFG klammert diese wichtigen Kriterien aus und beschränkt sogar die Nutzbarkeit auf den „größtmöglichen Umfang“. Auch die Kriterien nach § 4 BGG „in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe“ fehlt. Die EAA-Richtlinie hingegen fordert die Umsetzung der Kriterien nach § 4 BGG. Der BSK fordert deshalb in § 3 BFG Abs. 1 die Streichung der Sätze 2 bis 5 und die Aufnahme der Kriterien des § 4 BGG.

Der Absatz 3 des § 3 BFG schließt Kleinstunternehmen von der Bereitstellung barrierefreier Dienste aus. Viele Verlage und Online-Händler sind Kleinstunternehmen und fallen unter diese Ausnahme. Menschen mit Behinderung können deren Dienste nicht oder nur schwer in Anspruch nehmen und werden ausgegrenzt. Die Umsetzung der Barrierefreiheit muss für alle gelten. Es darf keine Ausnahmen geben.

Barrierefreies Umfeld

Sowohl in der Richtlinie als auch im Barrierefreiheitsgesetz (BFG) wird nichts Konkretes zum baulichen Umfeld der Produkte und Dienstleistungen genannt. In der EAA-Richtlinie ist die Rede von einer Kann-Regelung. Allerdings wird es den EU-Mitgliedsstaaten überlassen, ob sie die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt mit in ihre nationalen Gesetze integrieren oder nicht. Für die Praxis bedeutet das, dass der Geldautomat zwar barrierefrei ist, aber der Zugang dorthin nicht und somit von Menschen mit Behinderung erst gar nicht genutzt werden kann. Der BSK fordert, dass die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt verpflichtend vorgeschrieben werden muss. Dafür sind einheitliche und der Teilhabe verpflichtete technische Standards nötig.

Übergangsfristen

Die Übergangsfristen für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen sind deutlich zu lang. Nach § 1 Abs. 2 und Abs. 3 BFG gilt das BFG erst für Produkte und Dienstleistungen, die nach dem 28. Juni 2025 in Verkehr gebracht oder angeboten werden. Produkte und Dienstleistungen, die vor dem 28. Juni 2025 angeboten oder erbracht wurden, dürfen nicht länger als 5 Jahre unverändert fortbestehen. Für Selbstbedienungsterminals gilt sogar eine Übergangsfrist von maximal 10 Jahren (§ 38 BFG). Die Vorschriften der EAA-Richtlinie müssen von Deutschland so schnell wie möglich umgesetzt werden. Die aktuelle Situation der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass besonders für Menschen mit Behinderung die Sicherstellung des alltäglichen Lebens wichtig geworden ist. Dem BSK ist bewusst, dass Barrierefreiheit nicht von heute auf morgen umgesetzt werden kann und Unternehmen sich auf die neuen Vorgaben ein- und umstellen müssen. Dennoch sind die Übergangsfristen erheblich zu lang, da für bestimmte Produkte und Dienstleistungen teils jahrzehntelange Verzögerungen möglich sind. Der BSK fordert deshalb eine Verkürzung der Übergangsfristen.

Zu § 17 (Unverhältnismäßige Belastungen)

Dienstleistungen müssen nicht barrierefrei sein, wenn ihre Einhaltung zu einer unverhältnismäßigen Belastung führt (§ 17 BFG). Der Wirtschaftsakteur nimmt die Beurteilung hierzu selbst vor. Die Beurteilung muss erfolgen, wenn die angebotene Dienstleistung sich wesentlich verändert, mindestens jedoch alle 5 Jahre. Die EAA-Richtlinie hingegen fordert bereits eine neue Beurteilung, sobald sich die angebotene Dienstleistung verändert. Auf eine Wesentlichkeit der Veränderung kommt es bei der EAA-Richtlinie nicht an. Wirtschaftsakteure könnten sich darauf berufen, dass sich ihre Dienstleistung nicht wesentlich verändert hat, um eine Überprüfung zu umgehen. Der BSK fordert deshalb die Streichung des Wortes „wesentlich“ in § 17 Abs. 3 Nr. 1 BFG. Zudem muss für die Wirtschaftsakteure deutlicher gemacht werden, dass wenn die unverhältnismäßige Belastung nicht für die gesamte Dienstleistung, sondern nur für Teile gelten, die Barrierefreiheitsanforderungen für die übrigen Teile trotzdem gelten und uneingeschränkt einzuhalten sind. Zum besseren Verständnis sollte deshalb Absatz 1 § 17 BFG so formuliert werden wie § 16 Abs. 1 Satz 1. Für

Ausnahmetatbestände sollten die Wirtschaftsakteure dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen im Einzelfall sicherzustellen, damit eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung möglich ist. Das legt § 7 Abs. 2 BGG fest.

Zu § 20 ff. (Marktüberwachung)

Das Barrierefreiheitsgesetz regelt die Marktüberwachung in den Ländern (§§ 20 ff. BFG). Die Überwachung ist entscheidend für eine wirksame und effektive Umsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen. Die Länder bestimmen, welche Behörden die Überwachung übernehmen. Eine Dienstleistung ist aber nicht unbedingt örtlich gebunden. Für den Verbraucher muss klar sein, an welche Stelle er sich wenden kann. Die Marktüberwachung sollte deshalb so weit wie möglich durch Bundesbehörden wie z.B. das Eisenbahnbundesamt (EBA) übernommen werden, die auch die entsprechenden Kompetenzen dafür haben und bereits heute schon den Verbraucherschutz sicherstellen. Der BSK fordert, dass die Marktüberwachung so weit wie möglich in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt.

Zu Personenbeförderungsdiensten

Die Barrierefreiheitsanforderungen gelten auch für Personenbeförderungsdienste wie Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr für folgende Elemente: Webseiten, auf Mobilgeräten angebotene Dienstleistungen, einschließlich mobiler Anwendungen, elektronische Tickets und elektronische Ticketdienste, bereitzustellende Informationen in Bezug auf den Verkehrsdienst einschließlich Reiseinformationen in Echtzeit und interaktive Selbstbedienungsterminals, sofern diese nicht als integrierte Bestandteile der Fahrzeuge eingebaut sind (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BFG). Der öffentliche Personennahverkehr ist, mit Ausnahme der interaktiven Selbstbedienungsterminals, hiervon ausgenommen. Dies führt zu Unklarheiten. Auf Selbstbedienungsterminals können auch spezifische Dienste angeboten werden, wie z.B. die Ausgabe von Tickets, welche wiederum das BFG ausklammert. Unklar ist auch, ob z. B. Webseiten von Verkehrsunternehmen des ÖPNV darunterfallen oder nicht, diese sollten ja ebenfalls alle Kriterien der Barrierefreiheit erfüllen. Gleiches gilt für verschiedene und neu entwickelte (barrierefreie) Auskunftssysteme bzw. übergreifende Fahrplanauskunftssysteme mit Start-Zieleingabe und Orientierungshilfen für sensorisch eingeschränkte Menschen über Apps/Bluetooth. Auch hier sollten doch einheitliche verbindliche Vorgaben greifen. Auch private Anbieter von Nahverkehrsdienstleistungen klammert das BFG aus. Der BSK fordert deshalb eine einheitliche und verständliche Regelung, die für alle Personenbeförderungsdienste, auch für den ÖPNV, gelten. Zu § 34 (Verwaltungsverfahren)

Nach § 34 Abs. 1 Satz 3 BFG kann ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Unterlassungsklagegesetzes für einen Verbraucher die Einleitung eines Verfahrens zur Durchführung von Maßnahmen nach Satz 1 gegenüber der Marktüberwachungsbehörde beantragen. Dabei muss der satzungsgemäße Aufgabenbereich des Verbandes oder der qualifizierten Einrichtung berührt werden. Weiterhin hat der Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Absatz 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagegesetzes zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine gegen ihn gerichtete Entscheidung nach § 28 Absatz 1 oder deren Unterlassen einzulegen (§ 35 Abs. 1 BFG). Auch hier muss der satzungsgemäße Aufgabenbereich des Verbandes oder der qualifizierten Einrichtung berührt werden. Der BSK ist nach § 15 Abs. 3 BGG verbandsklagebefugt und zur Aufnahme und zum Abschluss von Zielvereinbarungen im Rahmen des BGG berechtigt. Allerdings erscheinen uns Zweifel, ob wir nach den BFG-Vorgaben die Barrierefreiheitsanforderungen juristisch durchsetzen können. § 15 Abs. 1 BGG kann ein anerkannter Verband „[...] nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) [...]“ klagen. Gemäß § 67 Abs. 2 Nr. 6 VwGO dürfen nur Verbände klagen, die für ihre Mitglieder die Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit im Zusammenhang stehenden Angelegenheiten bieten. In der Praxis bedeutet das, dass die Postulationsfähigkeit nach § 67 Abs. 2 Nr. 6 VwGO verneint wird und somit der Verband nicht vertretungsbefugt ist, weil das Schwerbehindertenrecht nicht unmittelbar berührt wird. Der BSK

fordert hier eine Klarstellung, dass die Regelungen in § 15 BGG den Vorgaben nach § 67 VwGO vorgehen und eine zielführende Vertretung durch die Verbände möglich ist. Auf das Schlichtungsverfahren wird lediglich in der Begründung hingewiesen, allerdings unter dem Aspekt, dass in Deutschland bereits zahlreiche, nach Branchen sortierte Schlichtungsstellen eingerichtet sind, die der Verbraucher in Anspruch nehmen kann. Fraglich ist, ob diese Stellen über die notwendigen Kompetenzen im Hinblick auf die Barrierefreiheit verfügen.

Der BSK fordert spezielle Abteilungen bei den Schlichtungsstellen, welche die notwendigen Kompetenzen vorhalten müssen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit in diesem Rahmen unsere Positionen darlegen zu können und freuen uns auf eine weitere Einbindung in den Prozess. Gerne stehen wir Ihnen mit unserer Expertise für ein Gespräch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen