

**Stellungnahme des
Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU)
2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen
(Barrierefreiheitsgesetz – BFG)**

I. Vorbemerkung

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen (bvkm) sind 280 regionale Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, in denen etwa 28.000 Mitgliedsfamilien organisiert sind. Der überwiegende Teil der vertretenen Menschen ist von einer frühkindlichen cerebralen Bewegungsstörung betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um körperbehinderte Menschen, deren Leben sich kaum von dem nichtbehinderter unterscheidet, als auch um Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen, die ein Leben lang auf Hilfe, Pflege und Zuwendung angewiesen sind.

Als Fach- und Selbsthilfeverband für Menschen mit Behinderung bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und gehen im Folgenden auf den Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen ein.

II. Grundsätzliche Bemerkungen und Einschätzungen zum vorliegenden Referentenentwurf

Wer am gesellschaftlichen Leben selbstbestimmt teilhaben will, muss einen Zugang zu barrierefreien Produkten und Dienstleistungen haben. So ist es beispielsweise für viele Menschen mit Behinderung, die einen Rollstuhl benutzen, aufgrund der baulichen Art von Geldautomaten nicht möglich, Geld abzuheben. Barrierefreiheit ist daher eine wesentliche Voraussetzung für Teilhabe, Unabhängigkeit und ein selbstbestimmtes Leben. Die Bundesrepublik Deutschland und die Mitgliedsländer der Europäischen Union haben die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ratifiziert. Die Umsetzung des European Accessibility Act (EAA) durch das Barrierefreiheitsgesetz muss sich daher nach den Vorgaben der UN-BRK, hier insbesondere nach Artikel 9 (Zugänglichkeit) und den entsprechenden Vorgaben des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 richten.

Der bvkm begrüßt daher, dass auf der Ebene der Europäischen Union mit dem EAA Vorgaben für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen beschlossen wurden. Mit dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird die Grundlage dafür gelegt, dass die Überführung der Rechtssetzung auf europäischer Ebene in nationales Recht noch in dieser Legislaturperiode geschehen kann. Grundsätzlich ist der Referentenentwurf daher zu begrüßen.

Allerdings schöpft der Referentenentwurf nicht alle Gestaltungsmöglichkeiten voll aus, die der EAA den nationalen Gesetzgebern lässt. So werden beispielsweise keine Anforderungen an die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt getroffen. Dies ist nicht zielführend, weil der an sich barrierefreie Geldautomat nur dann tatsächlich barrierefrei ist, wenn Hindernisse zu seiner Erreichbarkeit tatsächlich beseitigt werden. Der bvkm erwartet daher, dass im BFG die Vorgabe aufgenommen wird, dass die Bundesländer verbindliche Anforderungen an die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt festzulegen haben. Ansonsten läuft das BFG in vielen Bereichen ins Leere.

Aus der Sicht des bvkm besteht ferner zu folgenden Punkten Nachbesserungsbedarf:

III. Zu den Regelungen im Einzelnen

§ 3 BFG

§ 3 Abs. 1 enthält eine allgemeine Definition für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen. Die Definition stellt in Umsetzung der Richtlinie zwar heraus, dass Menschen mit Behinderungen neben der Barrierefreiheit des Produkts/der Dienstleistung Zugang zu den für sie erforderlichen Informationen haben. Allerdings weicht die Definition in § 3 BFG von der Definition in § 4 BGG ab. Letztere ist Maßstab für die gesetzliche Definition der Barrierefreiheit in Deutschland und weist neben der „Nutzbarkeit“ auch die wichtigen Elemente „Auffindbarkeit“ und „Zugänglichkeit“ auf. Für Rechtsanwender wäre nicht zu vermitteln, warum auf Bundesebene zwei Definitionen bestehen

Die Sätze 2 - 5 des Absatzes 1 sollten daher gestrichen werden. § 3 Abs. 1 S. 2 sollte stattdessen wie folgt gefasst werden:

„Produkte und Dienstleistungen sind barrierefrei, wenn sie den Anforderungen von § 4 BGG entsprechen.“

Aus Sicht des bvkm ist es nachvollziehbar, dass die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen in einer Verordnung geregelt werden sollen, auch um auf Marktveränderungen schneller als im parlamentarischen Verfahren reagieren können. Wie wirkungsvoll und durchgreifend die Anforderungen für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen in der Praxis sein werden, kann jedoch erst nach Erlass der Rechtsverordnung beurteilt werden. Bei der Umsetzung des für Bund und Länder verpflichtenden Anhang I der Richtlinie wird allerdings zu beachten sein, dass in der Rechtsverordnung detaillierte auch technische Bestimmungen (z.B. DIN-Normen) konkret benannt werden.

Die Verpflichtungen zur Barrierefreiheit gelten nach der EU-Richtlinie nicht für Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen innerhalb des Geltungsbereiches erbringen. Der bvkm begrüßt, dass das BFG aber zumindest vorsieht, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Leitlinien erarbeitet, um Kleinstunternehmen die Anwendung des Gesetzes zu erleichtern.

Aus der Sicht des bvkm sind zusätzliche Förderprogramme erforderlich, damit auch Kleinstunternehmen in die Lage versetzt werden, den Anforderungen des Barrierefreiheitsgesetzes gerecht zu werden. Zudem könnten begleitende Förderprogramme verhindern, dass sich Wirtschaftsakteure auf eine unverhältnismäßige Belastung berufen.

§ 16 BFG

§ 16 BFG regelt, dass die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung nur insoweit gelten, als deren Einhaltung keine wesentliche Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung erfordert, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führt. Der betreffende Wirtschaftsakteur nimmt eine Beurteilung vor, ob die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen der zu erlassenden Rechtsverordnung eine grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale mit sich bringen würde. Der Wirtschaftsakteur ist verpflichtet, der Marktüberwachungsbehörde auf Verlangen eine Kopie der Beurteilung vorzulegen.

Wenn sich der Wirtschaftsakteur bei einem bestimmten Produkt oder einer bestimmten Dienstleistung auf eine grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung beruft, so dass die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung nicht gelten, übermittelt er unverzüglich die Beurteilung an die für ihn zuständige Marktüberwachungsbehörde und an die Marktüberwachungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, in denen das Produkt in Verkehr gebracht wird oder die Dienstleistung angeboten oder erbracht wird.

Aus der Sicht des bvkm ist es zu begrüßen, dass der Wirtschaftsakteur die zu erstellende Beurteilung aktiv an die Marktüberwachungsbehörde zur Prüfung vorlegen muss, wenn er sich darauf beruft, dass die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung nicht gelten, weil deren Einhaltung zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führen würde. Hierdurch kann die zukünftige Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen sichergestellt werden. Der bvkm weist aber darauf hin, dass § 16 BFG als Ausnahmetatbestand in der Praxis generell zwingend eng auszulegen ist.

§ 17 BFG

Nach § 17 BFG gelten die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung nicht, soweit ihre Einhaltung zu einer unverhältnismäßigen Belastung nach Anlage 4 des betreffenden Wirtschaftsakteurs führen würde. Der Wirtschaftsakteur nimmt eine entsprechende Beurteilung vor. Wenn sich der Wirtschaftsakteur bei einem bestimmten Produkt oder einer bestimmten Dienstleistung auf eine unverhältnismäßige Belastung beruft,

übermittelt er unverzüglich die Beurteilung nach an die zuständige Marktüberwachungsbehörde oder die für die Überprüfung der Konformität der Dienstleistungen zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem das betreffende Produkt in Verkehr gebracht oder die betreffende Dienstleistung angeboten oder erbracht wird. Dies gilt nicht für Kleinstunternehmen.

Aus der Sicht des bvkm ist es zu begrüßen, dass der Wirtschaftsakteur die zu erstellende Beurteilung aktiv an die Marktüberwachungsbehörde zur Prüfung vorlegen muss, wenn er sich darauf beruft, dass die Barrierefreiheitsanforderungen nicht gelten, weil deren Einhaltung zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Produkts oder der Dienstleistung führen würde. Allerdings weist der bvkm darauf hin, dass bei der Prüfung stets auch die Auswirkungen auf die Barrierefreiheit und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden müssen. Die EAA sieht dies ebenfalls vor. Insofern hält es der bvkm für dringend notwendig, in der noch folgenden Rechtsverordnung bei den Kriterien die Belange von Menschen mit Behinderung und deren potentielle Nachteile bei fehlender Barrierefreiheit aufzunehmen.

§ 20 BFG

Nach § 20 BFG stellen die Länder sicher, dass ihre Marktüberwachungsbehörden ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können. Dafür stellen sie sie mit den notwendigen Ressourcen aus. Sie stellen eine effiziente Zusammenarbeit und einen wirksamen Informationsaustausch ihrer Marktüberwachungsbehörden untereinander sowie zwischen ihren Marktüberwachungsbehörden und denjenigen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sicher.

Der bvkm begrüßt die gesetzliche Regelung, dass die Marktüberwachungsbehörden mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden müssen, damit sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können. Kritisch sieht es der bvkm dagegen, dass die Marktüberwachung über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderung bei den Bundesländern liegen soll. Im Hinblick auf eine wirkungsvolle Marktüberwachung und damit einen wirkungsvollen Vollzug des Barrierefreiheitsgesetzes im Sinne der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen ist es zwingend erforderlich, dass die vorgesehenen Pflichten der Wirtschaftsakteure im Rahmen einer zentralen Organisation auf Bundesebene überprüft und überwacht werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass bezüglich der Anforderungen und Ausnahmen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen bundesweit ein einheitlicher Maßstab gilt und auch vollzogen wird. Gleichzeitig wird dadurch der Informationsaustausch auf EU-Ebene vereinfacht, da nur eine Bundesbehörde und nicht sechzehn Landesbehörden mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten kommunizieren müssen. Für die Wirtschaftsakteure und Verbraucher hat eine zentrale Organisation, die für die Marktüberwachung zuständig ist, ebenfalls Vorteile. Nur so besteht eindeutig ein konkreter Ansprechpartner für die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen, wenn Produkte und Dienstleistungen bundesweit angeboten werden.

Unabhängig davon, wo die Marktüberwachung angesiedelt sein wird, hält es der bvkm für dringend erforderlich, die Expertise von Menschen mit Behinderung bei der Marktüberwachung einzubeziehen.

§ 21 BFG

Nach § 21 Abs. 4 BFG stellt die Marktüberwachungsbehörde einem Verbraucher die ihr vorliegenden Informationen über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung eines bestimmten Wirtschaftsakteurs und die von diesem durchgeführte Beurteilung nach § 16 Abs. 1 BFG und § 17 Abs. 1 BFG in einer für diesen Verbraucher wahrnehmbaren Form zur Verfügung. Falls erforderlich, soll die Marktüberwachungsbehörde die ihr vorliegenden Informationen in einfacher und verständlicher Weise erläutern. Ist eine Erläuterung nach Satz 2 für den Verbraucher nicht ausreichend, soll die Marktüberwachungsbehörde die Informationen in Leichter Sprache zur Verfügung stellen. Nach § 21 Abs. 5 BFG haben Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen das Recht, im Verfahren nach § 21 Abs. 4 BFG in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über andere geeignete Kommunikationshilfen mit der Marktüberwachungsbehörde zu kommunizieren. Die Kosten für Kommunikationshilfen sind von der Marktüberwachungsbehörde zu tragen.

Der bvkm begrüßt diese Regelung ausdrücklich. Verbraucher mit einer Einschränkung werden durch die Regelung in die Lage versetzt, auf Augenhöhe mit der Marktüberwachungsbehörde zu kommunizieren und ihre Rechte wahrzunehmen, ohne dass dem Verbraucher zusätzliche Kosten entstehen. Menschen mit Behinderung – sei es eine geistige, körperliche oder eine Sinnesbeeinträchtigung – sind in hohem Maße auf barrierefreie Produkte und Dienstleistungen angewiesen. Beruft sich ein Wirtschaftsakteur darauf, dass die Barrierefreiheitsanforderungen an ein Produkt oder eine Dienstleistung nach § 16 Abs. 1 BFG oder § 17 Abs. 1 BFG nicht gelten, muss die Beurteilung und die der Marktüberwachungsbehörde vorliegenden Informationen in einer für den Verbraucher wahrnehmbaren Form übermittelt werden.

§ 34 BFG und § 35 BFG

Nach § 34 BFG kann ein Verbraucher gegenüber der Marktüberwachungsbehörde die Einleitung eines Verfahrens zur Durchführung von Maßnahmen nach Abschnitt 6 oder Abschnitt 7 des BFG gegen einen Wirtschaftsakteur beantragen, wenn der Wirtschaftsakteur gegen eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung verstößt und der Verbraucher dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Der Verbraucher hat das Recht, einen nach § 15 Absatz 3 Behindertengleichstellungsgesetz 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 die Einleitung eines Verfahrens zur Durchführung von Maßnahmen nach Satz 1 zu beantragen. Ferner kann ein nach § 15 Absatz 3 Behindertengleichstellungsgesetz anerkannter Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagegesetzes, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, die Einleitung eines Verfahrens nach § 34 Abs. 1 BFG beantragen, wenn eine Bestimmung des BFG oder der nach § 3 Abs. 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweiligen satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbands oder der qualifizierten Einrichtung berührt.

Nach § 35 BFG hat der Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Absatz 3 Behindertengleichstellungsgesetz 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. Ein nach § 15 Absatz 3 Behindertengleichstellungsgesetz anerkannter Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagegesetzes kann, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine ihn gerichtete Entscheidung nach § 34 Abs. 1 BFG oder deren Unterlassen einlegen, wenn eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 BFG zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweiligen satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbands oder der qualifizierten Einrichtung berührt.

Der bvkm begrüßt sowohl die Einführung der dringend notwendigen Verbandsvertretung im Verwaltungsverfahren und die Verbandsklagemöglichkeit als auch die Kommunikationsunterstützung für Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen im Verwaltungsverfahren ausdrücklich. Bedauerlich ist jedoch, dass die Einführung von Schlichtungsverfahren als niedrigschwellige Konfliktlösungsmöglichkeit nicht vorgesehen ist. Ein formelles Verwaltungsverfahren – und noch viel mehr ein Klageverfahren – stellt für Verbraucher eine hohe Hürde dar und kann abschreckend wirken, gegen Wirtschaftsakteure mit nicht barrierefreien Produkten und Dienstleistungen vorzugehen. Die Einführung eines niedrigschwelligen Schlichtungsverfahrens fördert die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen, weil davon auszugehen ist, dass eine größere Anzahl von Verbrauchern diesen Weg wählen würden statt eines formellen Verwaltungs- bzw. Klageverfahrens. Die nach Auffassung des bvkm einzurichtende Schlichtungsstelle sollte - wie auch für das Behindertengleichstellungsgesetz geregelt - bei der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelt werden.

§ 38 BFG

Nach § 38 BFG können Dienstleistungserbringer bis zum 27. Juni 2030 ihre Dienstleistungen weiterhin unter Einsatz von Produkten erbringen, die von ihnen bereits vor dem 28. Juni 2025 zur Erbringung dieser oder ähnlicher Dienstleistungen rechtmäßig eingesetzt wurden. Vor dem 28. Juni 2025 geschlossene Verträge über Dienstleistungen dürfen bis zu ihrem Ablauf, allerdings nicht länger als fünf Jahre ab diesem Datum unverändert fortbestehen. Selbstbedienungsterminals, die von den Dienstleistungserbringern vor dem 28. Juni 2025 zur Erbringung von Dienstleistungen unter Einhaltung der geltenden gesetzlichen Regelungen eingesetzt werden, dürfen bis zum Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer, aber nicht länger als zehn Jahre nach ihrer Ingebrauchnahme, weiter zur Erbringung vergleichbarer Dienstleistungen eingesetzt werden.

Die im Artikel 32 EAA vorgesehenen Übergangsfristen werden im BFG zwar eins zu eins übernommen bzw. im Falle von Selbstbedienungsterminals von 20 Jahre auf 10 Jahre verkürzt, dennoch ist der bvkm der Auffassung, dass diese gekürzt werden müssten, damit Menschen mit Behinderung möglichst zeitnah die barrierefreien Angebote nutzen können. Von den im EAA eröffneten Verzögerungsmöglichkeiten darf keinesfalls Gebrauch gemacht werden, weil der lobenswerte Sinn und Zweck des BFG, die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen zu gewährleisten, damit unnötig in die Länge gezogen werden würde.

Fazit

Das Barrierefreiheitsgesetz ist ein wichtiger erster Schritt zur Gewährleistung von Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen in Deutschland und ist insofern zu begrüßen. Allerdings lässt sowohl das Barrierefreiheitsgesetz als auch der EAA wichtige Lebensbereiche für Menschen mit Behinderung aus, in denen Barrierefreiheit ebenfalls elementar ist (z.B.: Gesundheitsdienste, Bildung oder Wohnen). Aus der Sicht des bvkm ist es notwendig, dass im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention gesetzliche Regelungen unter anderem zu den folgenden Bereichen – wenn auch erst in einem zweiten Schritt – getroffen werden:

- Die Anforderungen an die Barrierefreiheit der bebauten Umgebung sind nicht verbindlich festgeschrieben. Hier besteht die klare Erwartung an den deutschen Gesetzgeber, die Barrierefreiheit der bebauten Umwelt verpflichtend vorzuschreiben. So ist beispielsweise ein barrierefreier Ticketautomat in einem nicht barrierefreien Gebäude für Menschen mit Behinderungen nutzlos.
- Da der Anwendungsbereich des Barrierefreiheitsgesetzes auf Verbrauchergeschäfte begrenzt ist, sollten in einem zweiten Schritt auch unternehmerische Bereiche, wie beispielsweise der beruflich genutzte Computer oder das Geschäftskonto bei der Bank, erfasst werden.
- Ferner muss aus Sicht des bvkm die Barrierefreiheit und deren Umsetzung in die Ausbildungs- und Studienpläne, Prüfungsordnungen, Weiterbildungsprogramme und Schulungsmodule aller Berufssparten als Lehrinhalt verpflichtend aufgenommen werden.
- Alle Förderprogramme müssen verpflichtende Vorgaben zur Barrierefreiheit enthalten. Ein spezielles Förderprogramm sollte gezielt barrierefreie Innovationen fördern.

Grundsätzlich sollten Menschen mit Behinderung immer zwingend in alle Prozesse effektiv eingebunden werden, von der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen, über die Entwicklung von Standards bis hin zur Marktüberwachung. Darüber hinaus regt der bvkm an, durch gezielte Kampagnen die Bewusstseinsbildung in den Unternehmen für das Thema Barrierefreiheit zu fördern.

Düsseldorf, 12. März 2021