

Stellungnahme

Barrierefreiheitsgesetz

Sozialverband
Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Bei Rückfragen:
Tel. 030 72 62 22-0
Fax 030 72 62 22-328
sozialpolitik@sovd.de

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsgesetz - BFG)

1 Vorbemerkung

Der SoVD erhielt den o.g. Referentenentwurf für ein Barrierefreiheitsgesetz (BFG) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen am 2. März 2021 übersandt. Die Stellungnahmefrist endet bereits am 12. März 2021, für den 10. März 2021 ist eine Verbändeanhörung terminiert. Die kurzen Fristen kritisiert der SoVD. Sie bleiben hinter den Beteiligungsvorgaben in § 47 GGO zurück und erschwert eine Verbändebeteiligung auf Augenhöhe. Allerdings sieht auch der SoVD die Notwendigkeit, das Gesetzgebungsverfahren in noch dieser Legislaturperiode abzuschließen, um der Umsetzungsfrist der o.g. Richtlinie Rechnung zu tragen. Insoweit gibt der SoVD die vorliegende, noch vorläufige Stellungnahme ab. Er behält sich eine verbandsinterne, vertiefende Diskussion sowie Modifizierungen seiner Erstbewertung vor.

2 Wesentliche Inhalte des Barrierefreiheitsgesetzes und SoVD-Gesamtbewertung

Mit dem Barrierefreiheitsgesetz (BFG) soll die Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act; im Folgenden: EAA-Richtlinie) in deutsches Recht umgesetzt werden.

Der Anwendungsbereich des BFG umfasst dabei Produkte wie Computer, Tablets, Notebooks, Geldautomaten, Ticketautomaten, Mobiltelefone, Router, Fernseher oder auch E-Book-Lesegeräte. Im Bereich der Dienstleistungen werden u.a. Internetzugangsdienste, Online-Handel, Sprach- und Internettelefondienste, Bankdienstleistungen und E-Books umfasst.

Als Wirtschaftsakteure verpflichtet sind nach Maßgabe des BFG Hersteller, Einführer, Händler sowie Dienstleistungserbringer. Sie müssen gewährleisten, dass nur solche Produkte auf dem Markt bereitgestellt werden, die den Barrierefrei-Anforderungen entsprechen. Um dies nachzuweisen, müssen für ihre Produkte EU-Konformitätserklärungen ausgestellt sein und diese müssen mit einer CE-Kennzeichnung versehen sein. Ausgenommen vom BFG sind Kleinunternehmen. Für kleine und mittlere Unternehmen gelten spezifische Regelungen, insbesondere mit Blick auf Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte.

Geregelt wird auch die Marktüberwachung. Diese sollen die Länder als „eigene Angelegenheit“ ausführen. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin soll koordinieren und gegenüber der EU gebündelt kommunizieren. Den o.g. Behörden obliegt zu überwachen, dass Wirtschaftsakteure ihre Pflichten einhalten. Sie sollen auch prüfen, ob bei Wirtschaftsakteuren die Voraussetzungen vorliegen, um sich auf Ausnahmeregelungen berufen zu können. Bei Nichtkonformität von Produkten bzw. Dienstleistungen soll die Marktüberwachungsbehörde im BFG vorgesehene Maßnahmen ergreifen. Die Rechtsdurchsetzung sollen Verbraucher, z.T. auch durch Verbände mittels Verbandsklage, unterstützen. Ein spezielles Schlichtungsverfahren sieht das BFG nicht vor.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt sehr, dass mit dem BFG (private) Wirtschaftsakteure rechtlich verbindlich verpflichtet werden, die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen, soweit diese vom BFG umfasst sind, sicherzustellen. Das BFG stellt einen wichtigen rechtlichen Schritt dar, um der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in der digitalen Welt, näherzukommen.

Mit dem BFG obliegt den benannten Wirtschaftsakteuren die grundsätzliche Verpflichtung zu gewährleisten, dass ihre Produkte bzw. Dienstleistungen den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen.

Anders als dies der Titel „Barrierefreiheitsgesetz“ vermuten lässt, regelt das BFG jedoch die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf die Umsetzung der EAA-Richtlinie. Der SoVD regt an, dies im Gesetzestitel noch deutlicher zum Ausdruck zu bringen, auch um falschen Erwartungshaltungen vorzubeugen. Das Gesetz könnte etwa den Titel „EAA-Umsetzungsgesetz“ tragen.

Der SoVD sieht bei zentralen Normen des BFG noch erheblichen Korrektur- bzw. Nachbesserungsbedarf. Ziel muss dabei sein, die europarechtlichen Vorgaben ihrem Sinn und Zweck entsprechend umzusetzen, nicht hinter geltende Vorgaben zur Barrierefreiheit im deutschen Recht zurückzufallen sowie eine effektive und wirksame Umsetzung und Durchsetzung der Barrierefreiheitsvorgaben in der Praxis zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der SoVD insbesondere dafür aus bzw. fordert,

- die Definition von Barrierefreiheit nach § 3 BFG zurückzunehmen,
 - die Barrierefreiheitsverpflichtungen nicht über die EAA-Richtlinienvorgaben hinaus einzuschränken,
 - die Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen wirksam und effektiv auszugestalten,
 - im Bereich der Beförderungsdienste für umfassende Barrierefreiheit Sorge zu tragen,
 - wirksame Überprüfungen in Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren zu ermöglichen
- und
- die Übergangsfristen vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, die bereits jetzt für einen enormen Digitalisierungsschub sorgt, deutlich zu verkürzen.

3 Zu den zentralen Kritikpunkten bzw. SoVD-Forderungen im Einzelnen

Definition von Barrierefreiheit in § 3 BFG zurücknehmen

§ 3 BFG enthält eine Definition von Barrierefreiheit. Nach Abs. 1 S. 2 soll ein Produkt barrierefrei sein, „wenn Menschen mit Behinderungen es in größtmöglichem Umfang nutzen können“. Gemäß Satz 3 gehört hierzu auch, dass die für Menschen mit Behinderungen erforderlichen Informationen, insbesondere zur Funktionsweise des Produkts sowie zu seinen Barrierefreiheitsfunktionen, zugänglich sind. Eine Dienstleistung ist nach Satz 4 barrierefrei, „wenn ihr Angebot und ihre Ausführung für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind und diese die Dienstleistung in größtmöglichem Umfang nutzen können“. Hierzu sind auch die für Menschen mit Behinderungen erforderlichen Informationen insbesondere über die Funktionsweise der Dienstleistung und ihre Barrierefreiheitsfunktionen in einer für sie zugänglichen Art und Weise bereitzustellen. Nach Satz 6 richten sich die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen nach diesem Absatz nach der nach Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung.

SoVD-Bewertung: Der SoVD lehnt die Definition der Barrierefreiheit nach § 3 BFG mit Nachdruck ab. Sie weicht zulasten der Menschen mit Behinderungen von der Legaldefinition von Barrierefreiheit in § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) ab. Nach § 4 BGG sind [...] Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche dann barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.

Die vorgeschlagene Regelung in § 3 BFG bleibt deutlich hinter § 4 BGG zurück. Sie klammert die behindertenpolitisch wichtige Dimension der „Auffindbarkeit“ ebenso aus wie die der „Zugänglichkeit“. Zudem wird die Nutzbarkeit auf den „größtmöglichen Umfang“ beschränkt. Nicht zuletzt fehlt die für ein inklusives Verständnis von Barrierefreiheit wichtige Rahmung „in allgemein üblicher Weise“ und „ohne besondere Erschwernis“ sowie „grundsätzlich ohne fremde Hilfe“.

Neben behindertenpolitischen bestehen auch rechtssystematische Bedenken. Denn die Norm des BFG würde widerstreitendes Recht zum – normativ gleichrangigen – BGG schaffen und es wäre unklar, welche Legaldefinition von Barrierefreiheit künftig gelten würde.

Der SoVD fordert daher mit Nachdruck, in § 3 BFG die Sätze 2 bis 5 zu streichen. Diese sind mit Blick auf das BGG verzichtbar, rechtssystematisch bedenklich und sie werden auch europarechtlich nicht gefordert. Vielmehr geht die EAA-Richtlinie davon aus, dass alle Dimensionen nach § 4 BGG umzusetzen sind. So wird etwa in Anhang 1, Abschnitt 3, lit. c) der EAA-Richtlinie gefordert, dass etwa Webseiten „wahrnehmbar“, „bedienbar“, „verständlich“ und „robust“ zu gestalten sind.

Pflicht zur Barrierefreiheit nicht über die EAA-Richtlinienvorgaben hinaus beschränken

Die §§ 16, 17 BFG begrenzen die Pflichten der Wirtschaftsakteure zur Barrierefreiheit. § 17 Abs. 1 Satz 1 BFG bestimmt, dass die „Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung nicht gelten, soweit ihre Einhaltung zu einer unverhältnismäßigen Belastung nach Anlage 4 des betreffenden Wirtschaftsakteurs führen würde.“ Die Beurteilung hierzu nimmt nach Satz 2 der Wirtschaftsakteur selbst vor. Für Dienstleistungserbringer normiert § 17 Abs. 3 BFG, dass die Beurteilung regelmäßig alle 5 Jahre sowie darüber hinaus stets auch dann erfolgen muss, wenn die angebotene Dienstleistung „wesentlich verändert wird“ (vgl. Abs. 3 Nr. 1). Die Kriterien zur Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastungen sind in Anlage 4 aufgeführt; sie beinhaltet kostenseitige Kriterien in Bezug auf Produktion, Erbringung, Organisation etc. beim Wirtschaftsakteur.

SoVD-Bewertung: Zwar verschließt sich der SoVD Erwägungen nicht, die Herstellung von Barrierefreiheit im Bereich Produkte und Dienstleistungen an das Kriterium der Verhältnismäßigkeit zu binden, um die Interessen der Wirtschaftsakteure einerseits und der auf Barrierefreiheit angewiesenen Nutzer andererseits in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen. Dies leisten die vorgeschlagenen Regelungen jedoch bislang nicht ausreichend, denn sie berücksichtigen die Interessen der Wirtschaftsakteure vorrangig.

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfordert eine wertende Gesamtschau der mit der Regelung beabsichtigten Ziele einerseits und der dazu erforderlichen Mittel und Wirkungen für die Rechtsverpflichteten und –begünstigten andererseits. Neben der Geeignetheit (ist das Mittel zur Zweckerreichung tauglich) und der Erforderlichkeit (Gibt es mildere Mittel zur Zweckerreichung?) ist hier besonders die Angemessenheitsprüfung (Zweck-Mittel-Relation) von zentraler Wichtigkeit. Der Wirtschaftsakteur muss dabei seine wirtschaftlichen Belastungen in Relation zum verfolgten Zweck, der Barrierefreiheit seines Produkts oder seiner Dienstleistung (bzw. die Nachteile für bestimmte Gruppen bei fehlender Barrierefreiheit), setzen und eine wertende Gesamtbewertung vornehmen.

Da diese durchaus herausfordernde Bewertung der Wirtschaftsakteur selbst vorzunehmen hat, muss das BFG ihm notwendige Prüfkriterien hierfür an die Hand geben. Daran fehlt es vorliegend.

Zwar werden die wirtschaftlichen Belastungen mit Anlage 4 detailliert abbildbar. Doch es fehlen jegliche Vorgaben im BFG, welche Gründe ein Wirtschaftsakteur nicht berücksichtigen darf, etwa mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnisse im Unternehmen. Zudem fehlt eine Klarstellung im BFG, dass nicht jegliche Mehrkosten im Unternehmen die Unverhältnismäßigkeit nach § 17 BFG begründen dürfen (enge Auslegung des Begriffs „unverhältnismäßige Mehrkosten“). Diese Ausführungen finden sich bisher nur in der Gesetzesbegründung. Der SoVD fordert, die Vorgaben unmittelbar in § 17 BFG aufzunehmen, damit Wirtschaftsakteure sie sachgerecht in ihre Prüfung einbeziehen können. Die Gesetzesbegründung reicht nicht, da Wirtschaftsakteure auf sie nicht zugreifen werden.

Sehr kritisch sieht der SoVD zudem die Regelung in § 17 Abs. 3 Nr. 1 BFG, wonach die Beurteilung der (Un-) Verhältnismäßigkeit bei Dienstleistungen neben der regelhaften 5 Jahres-Frist dann erfolgen muss, wenn diese „wesentlich verändert“ wird. Das Kriterium der wesentlichen Veränderung entspricht nicht den Vorgaben des Art. 14 Abs. 5 lit a) der EAA-Richtlinie, der die Beurteilung stets einfordert „wenn die angebotene Dienstleistung verändert wird“. Der SoVD betont, dass § 17 BFG insgesamt als Ausnahmetatbestand von der generellen Pflicht zur Barrierefreiheit konzipiert ist. Berufen sich Wirtschaftsakteure auf diesen, trifft sie die Darlegungslast hierfür. Diese Darlegungslast darf nicht über die EAA-Richtlinie hinaus beschränkt werden, da ansonsten ein Verstoß gegen Vorgaben der EAA-Richtlinie vorläge. Auch ist unklar, wann eine „wesentliche“ Veränderung gegeben ist und wer diese Beurteilung überprüft. § 17 BFG enthält hierzu keine Vorgaben. Der SoVD sieht die große Gefahr, dass a) Wirtschaftsakteure in vielen Fällen Veränderungen als „nicht wesentlich“ bewerten, ohne dass dies überprüfbar wäre, und b) infolgedessen anlassbezogene Überprüfungen nach § 17 Abs. 3 Nr. 1 BFG, ob tatsächlich weiterhin unverhältnismäßige Belastungen geltend gemacht werden dürfen, nicht erfolgen.

Der SoVD fordert daher in Umsetzung der EAA-Richtlinienvorgaben, das Wort „wesentlich“ in § 17 Abs. 3 Nr. 1 BFG zu streichen.

Kritisch merkt der SoVD kritisch an, dass die Formulierung in § 17 Abs. 1 BFG („Die Barrierefreiheitsanforderungen [...] gelten nicht, soweit [...]“) missverständlich sein könnte. Sie erweckt den Eindruck, dass Barrierefreiheitsanforderungen in diesen Fällen gar nicht mehr, auch nicht in Teilen, zu beachten wären. Zu Recht weist die Begründung zu § 17 BFG jedoch darauf hin, dass sofern die unverhältnismäßigen Belastungen nur für Teile der Dienstleistung oder des Produkts gelten, die Barriere-

freiheitsanforderungen für die übrigen Teile uneingeschränkt einzuhalten sind. Letzteres entspricht auch den Vorgaben in Art. 14 Abs. 1 der EAA-Richtlinie („Barrierefreiheit [...] insoweit, als [...]). Der SoVD empfiehlt daher, in § 17 BFG die Worte „gelten nicht, soweit“ zu ersetzen durch die Worte „gelten nur insoweit, als“. Dies wäre im Übrigen auch terminologisch konsistent zu § 16 Abs. 1 BFG, der eine gleichlautende Formulierung enthält.

Nicht zuletzt regt der SoVD an, dass Wirtschaftsakteure im Falle einschlägiger Ausnahmetatbestände von den Barrierefreiheits-Verpflichtungen (§ 16 BFG - Veränderungen des Produkts bzw. der Dienstleistung; § 17 BFG – unverhältnismäßige Belastungen) stets verpflichtet werden, „angemessene Vorkehrungen“ im Einzelfall sicherzustellen. Diese Anpassungen im Einzelfall können helfen, dass auch bei fehlender Barrierefreiheit den betroffenen Verbraucher*innen eine diskriminierungsfreie Teilhabe einzelfallbezogen ermöglicht wird. Die Legaldefinition der angemessenen Vorkehrungen findet sich bereits in § 7 Abs. 2 BGG. Sie trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung, da dort auch die Belange der Wirtschaftsakteure hinreichend berücksichtigt werden.

Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen verbessern

Nach § 2 Nr. 22 BFG ist Marktüberwachungsbehörde jede Behörde, die nach Landesrecht für die Durchführung der Marktüberwachung zuständig ist. Die konkreten Aufgaben, Pflichten und Instrumente etc. der Marktüberwachungsbehörden werden in §§ 20 ff. BFG geregelt. Dabei sind normative Vorgaben zur Marktüberwachung von Produkten in Abschnitt 6 und für Dienstleistungen in Abschnitt 7 BFG vorgesehen.

Aufgabe bei der Marktüberwachung von Produkten nach § 20 Abs. 1 BFG ist es, dass die Länder eine effiziente Zusammenarbeit und einen wirksamen Informationsaustausch ihrer Marktüberwachungsbehörden untereinander sowie zwischen ihren Marktüberwachungsbehörden und denjenigen der anderen Mitgliedsstaaten der EU sicherstellen. Nach Abs. 2 haben die Länder eine Marktüberwachungsstrategie zu erstellen. Nach Kenntnis des SoVD wird derzeit parallel an einem Marktüberwachungsgesetz gearbeitet.

SoVD-Bewertung: Für den SoVD hat eine effektive, wirksame und professionelle Marktüberwachung entscheidenden Anteil daran, ob eine effektive Umsetzung der Barrierefrei-Vorgaben nach BFG in der Praxis gelingt.

Mit Sorge sieht der SoVD, dass die Marktüberwachung nach BFG durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden soll. Die entsprechende Zuständigkeitsregelung ist – unsystematischerweise – in den Begriffsbestimmungen

des § 2 Nr. 22 BFG verankert. Laut Begründung der Norm führen die Länder die Marktüberwachung als eigene Angelegenheit aus und bestimmen in eigener Zuständigkeit, welche Behörden die Aufgabe übernehmen sollen.

Der SoVD sieht die Gefahr eines „Flickenteppichs“ der Marktüberwachung für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen in Deutschland.

Es gibt zahlreiche Institutionen auf Bundesebene, die für vom BFG umfasste Branchenbereiche die Marktüberwachung und den Verbraucherschutz bereits heute sicherstellen. Aus SoVD- Sicht sollten diese Institutionen künftig zusätzlich auch den Bereich der Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen nach BFG mit übernehmen. Verwiesen wird hier insbesondere auf das Eisenbahn- und das Luftfahrtbundesamt, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Bundesnetzagentur für Telekommunikationsdienstleistungen.

Nach Ansicht des SoVD kann die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) aufgrund der ihr nach dem BFG zugewiesenen Kompetenzen keine bundesweit einheitliche Umsetzung des BFG sicherstellen. Die BAuA hat lediglich bündelnde, unterrichtende bzw. weiterleitende Aufgaben, insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission (vgl. §§ 24, 25 BFG).

Eine bundesweit möglichst einheitliche Marktüberwachung nach BFG liegt nicht nur im Interesse der Verbraucher*innen mit Behinderungen, sondern auch der Wirtschaftsakteure, die für ihre digitalen Produkte oder Dienstleistungen ansonsten mit 16 unterschiedlichen Zuständigkeiten, Prüfungsverfahren und Verwaltungspraxen konfrontiert wären.

Es erscheint etwa kaum vermittelbar, wenn etwa der digitale Verkauf von Fahrkarten im Fernverkehr durch die Deutsche Bahn durch 16 länderseitige Marktüberwachungsbehörden hinsichtlich der Barrierefreiheit überprüft würde. Und es wäre auch eine große bürokratische Belastung für ein Unternehmen, wenn es an 16 länderseitige Marktüberwachungsbehörden seine Beurteilung nach § 17 BFG übermitteln müsste, um sich für sein digitales Produkt auf Ausnahmen zur Barrierefreiheit wegen „unverhältnismäßiger Belastungen nach § 17 BFG berufen zu können. Ziel sollte vielmehr sein, hohen bürokratischen Aufwand, wenig effektive parallele Prüfverfahren sowie divergierende Verwaltungsentscheidungen und Rechtszersplitterung zu vermeiden.

Der SoVD setzt sich daher nachdrücklich dafür ein, dass die o.g. Institutionen im Zuständigkeitsbereich des Bundes für ihre Zuständigkeitsbereiche die Marktüberwachung nach BFG übernehmen.

Ergänzend wäre für darüber hinausgehende Branchenbereiche erforderlich, dass der Bund mit den Ländern gemeinsam auf verbindliche Regelungen zur effektiven und koordinierten Umsetzung der Marktüberwachung nach BFG hinwirkt und auch Marktüberwachungsstrategien bundesweit konsistent ermöglicht. Vorbild könnte etwa die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) sein. Sie hat eine koordinierende Funktion für die Marktüberwachungsbehörden im Bereich Produktsicherheit. Zudem können ihr in bestimmten Fällen mittels Kompetenzübergang bei Bewertungsdifferenzen bzw. durch Auftrag Vollzugsaufgaben sowie entsprechende Anordnungsbefugnisse zukommen. Die ZLS nimmt diese Aufgabe für alle Bundesländer wahr. In einem Staatsvertrag sind Aufgaben, Organisation und Finanzierung der ZLS sowie die Mitwirkungsrechte der Länder festgelegt. Entsprechend könnten bzw. sollten auch die Regelungen im BFG Ergänzung erfahren. Nach Ansicht des SoVD reicht die in § 20 Abs. 2 BFG normierte Pflicht der Länder, Marktüberwachungsstrategien zu erstellen, hierfür nicht aus, da in § 20 Abs. 2 BFG die Länder nebeneinander, nicht aber miteinander verpflichtet werden.

Beförderungsdienste - statt komplexer Detailregelungen umfassende Barrierefreiheit sichern

Das BFG erstreckt sich gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2 BFG auf Personenbeförderungsdienste im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr, wobei folgende Elemente umfasst werden: 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. Von den genannten Elementen sollen die Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste ausgenommen sein, allerdings wiederum mit Ausnahme der interaktiven Selbstbedienungsterminals.

Mit § 1 Abs. 3 Nr. 5 BFG werden Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr vom BFG umfasst.

SoVD-Bewertung: Die komplexen Regelungen im Verkehrsbereich in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BFG entsprechen den Vorgaben der EAA-Richtlinie. Sie sind allerdings für den Rechtsanwender aufgrund der enthaltenen Ausnahmen einschließlich der Rückausnahmen nur schwer nachzuvollziehen und können in der Praxis zu Unklarheiten führen.

So sollen etwa Websites oder bereitzustellende Informationen des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs (ÖPNV) vom BFG ausgeklammert, deren Selbstbedienungsterminals dagegen vom BFG erfasst sein. Werden auf diesen Selbstbedienungsterminals des ÖPNV allerdings spezifische Dienste bzw. Dienstleistungen angeboten, etwa die Ausgabe von Tickets, könnten diese wiederum vom BFG ausgeklammert sein, da diese

Dienste über das „interaktive Selbstbedienungsterminal“ hinausgehen und nicht miterfasst werden. Der Verweis in der Gesetzesbegründung, dass die von öffentlichen Stellen angebotenen (Nah-) Verkehrsdienste bereits durch die EU-Richtlinie (EU) 2016/2102 verpflichtet seien, ihre Websites barrierefrei zu gestalten, erhöht die Komplexität zusätzlich: Der Bereich elektronische Tickets und Ticketdienste ist etwa auch hier ausgeklammert. Und für private Anbieter von Nahverkehrsdienstleistungen würden wiederum andere rechtliche Regelungen gelten.

Der SoVD plädiert vor diesem Hintergrund für eine verständliche und nachvollziehbare Gesamregelung zur Barrierefreiheit für die in § 1 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) bis e) BFG benannten Elemente von Personenbeförderungsdiensten. Diese sollten für den Fern- sowie für den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr gleichermaßen gelten.

Der SoVD bewertet positiv, dass unter die „Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr“ nach § 1 Abs. 3 Nr. 5 BFG ausweislich der Gesetzesbegründung auch Dienstleistungen im Rahmen von privaten Verkehrsdiensten, etwa Taxifahrten oder gebündelte Bedarfsverkehre, fallen. Umfasst werden damit etwa Bestell- und Abwicklungsvorgänge, einschließlich Bezahlung, bei Uber, Moia u.a. Anbietern oder auch Taxis. Sie blieben bislang bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ausgeklammert, was der SoVD wiederholt kritisiert hatte. Allerdings erscheint fraglich, ob die vorliegende Regelung im BFG die Leerstelle im PBefG adäquat ausgleichen kann. Zum einen bleiben Kleinstbetriebe von den Pflichten des BFG ausgeklammert, vgl. § 3 Abs. 3 BFG. Zum anderen sieht das BFG bisher lange Übergangsfristen (s. u.) vor. Damit insbesondere sinnesbehinderte Menschen von der Nutzung der nach dem neuen PBefG ermöglichten „gebündelten Bedarfsverkehre“ und von Taxiangeboten zwischenzeitlich nicht ausgeschlossen werden, sollte für diesen Bereich eine vorfristige Umsetzung im BFG gesetzlich normiert werden, etwa zum 1.1.2022.

Überprüfung in Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren wirksamer gestalten

§ 34 ff. BFG enthält Regelungen zum Verwaltungsverfahren und zu Rechtsbehelfen. Nach § 34 Abs. 1 Satz 3 BFG hat der Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Unterlassungsklagegesetzes (UKlG) zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle die Einleitung eines Verfahrens zur Durchführung von Maßnahmen nach Satz 1 gegenüber der Marktüberwachungsbehörde zu beantragen. Nach Abs. 2 kann ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband oder eine qualifizierte Einrichtung, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, die Einleitung des o.g. Verfahrens beantragen, wenn

die Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweils satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbandes oder der qualifizierten Einrichtung berührt.

Nach § 35 Abs. 1 BFG hat ein Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 UKlG zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gegen eine gegen ihn gerichtete Entscheidung nach § 28 Abs. 1 oder deren Unterlassen vorzugehen. Gemäß Abs. 2 kann ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 UKlG, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine gegen ihn gerichtete Entscheidung nach § 34 Abs. 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweils satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbandes oder der qualifizierten Einrichtung berührt.

SoVD-Bewertung: Der SoVD hat Zweifel, ob die geplanten Normen zu Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfen tatsächlich wirksame Überprüfungen in Bezug auf die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen ermöglichen, wie dies Art. 29 EAA-Richtlinie bestimmt, der wirksame Mittel der Rechtsdurchsetzung auch für Verbände fordert.

Es erscheint fraglich, ob der SoVD als einer der größten behindertenpolitischen Verbände in Deutschland nach den jetzigen Vorgaben des BFG die Durchsetzung der Barrierefrei-Vorgaben tatsächlich juristisch unterstützen können wird.

Zwar ist er ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband. Klagen nach § 35 Abs. 1 und 2 BFG sollen jedoch nur „nach Maßgabe der VwGO“ erfolgen. Nach dieser Formulierung müssten Gerichte auch die Postulationsfähigkeit nach § 67 Abs. 1 Satz 4 VwGO prüfen und bejahen. Gemäß § 67 Abs. 1 Satz 4 VwGO sind Verbände im Sinne des § 14 Abs. 3 S. 2 Sozialgerichtsgesetz allerdings (nur) in Angelegenheiten der Kriegsopferversorge und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit im Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts [...] zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind. Die Postulationsfähigkeit wird in der verwaltungsgerichtlichen Praxis oft sehr eng ausgelegt. Dies führt dazu, dass bei Sachverhalten, die Menschen mit Behinderungen und ihre Rechte auf gleichberechtigte Teilhabe zwar unmittelbar betreffen, etwa das Recht auf Zugang zur Regelbeschulung für ein Kind mit

Behinderung, die Postulationsfähigkeit nach § 67 Abs. 1 VwGO verneint und eine verbandliche Vertretung des SoVD nicht zugelassen wird, weil nicht unmittelbar das Schwerbehindertenrecht oder das Recht der Kriegsopferversorgung tangiert wird.

Nach dem jetzigen Wortlaut des § 35 BFG erscheint die tatsächliche Möglichkeit zur Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts für Verbände nach § 15 BGG daher fraglich. Der SoVD regt zumindest eine gesetzliche Klarstellung an, dass die Regelungen in § 15 BGG den o.g. Vorgaben nach § 67 VwGO vorgehen.

Alternativ regt der SoVD an zu erwägen, ob für die benannten Sachverhalte auch eine Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit begründet werden könnte. Dort besteht nicht nur eine fachliche Nähe zu Fragen der Barrierefreiheit (vgl. etwa § 17 SGB I, der die Barrierefreiheit bei der Ausführung von Sozialleistungen normiert), sondern die Inanspruchnahme ist für Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Verbände auch einfach, wirksam und kostengünstig ausgestaltet.

Kritisch sieht der SoVD zudem Abschnitt 8 BFG. Gemäß den dortigen Regelungen können etwa Klagen nicht auf die Beseitigung rechtswidriger Barrieren bei Produkten und Dienstleistungen gerichtet werden, sondern es kann lediglich von den Marktüberwachungsbehörden ein Tätigwerden verlangt werden. Unklar erscheint auch, worin in diesem Fall die "gegen den Verband gerichtete Entscheidung" nach § 35 Abs. 1 und 2 a.E. BFG bestehen soll, gegen die eine Klage statthaft wäre.

Nicht im BFG vorgesehen ist bislang die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens, die die EAA-Richtlinie als niederschwelliges Angebot anspricht. Zwar wird in der Begründung auf bereits bestehende, branchenspezifische Schlichtungsstellen (Schlichtungsstelle Energie, Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur u.a.) sowie ggf. die Universalschlichtungsstelle verwiesen. Diese verfügen jedoch über kein Fachwissen im Hinblick auf den neuen Regelungskreis der Barrierefreiheit. Von daher wäre es zumindest erforderlich, dort spezielle Abteilungen für Barrierefreiheit zu etablieren, um die notwendige Fachlichkeit sicherzustellen. Eine entsprechende Ergänzung regt der SoVD an.

Abschließend wird angemerkt, dass der Verweis auf § 28 Abs. 1 in § 35 Abs. 1 a.E. BFG fehlerhaft zu sein scheint, da in § 28 BFG Zuständigkeiten der Zollbehörden geregelt werden und hiergegen Verbandsklagen kaum in Betracht kommen dürften.

Übergangsfristen kürzen

Das BFG gilt nach § 1 Abs. 2 BFG erst für Produkte, die nach dem 28. Juni 2025 in Verkehr gebracht werden. Nach § 1 Abs. 3 BFG gilt das BFG auch erst für Dienstleistungen, die für Verbraucher nach dem 28. Juni 2025 angeboten oder erbracht werden.

Zusätzlich können nach § 38 Abs. 1 BFG Erbringer von Dienstleistungen diese bis 27. Juni 2030 weiterhin unter Einsatz von Produkten erbringen, die von ihnen bereits vor dem 28. Juni 2025 zur Erbringung dieser Dienstleistung eingesetzt wurden. Vor dem 28. Juni 2025 geschlossene Verträge über Dienstleistungen dürfen bis zu ihrem Ablauf, allerdings nicht länger als 5 Jahre ab diesem Datum, unverändert fortbestehen. Für Selbstbedienungsterminals gilt nach Abs. 2 ein Übergangszeitraum von maximal 10 Jahren, sofern diese vor dem 28. Juni 2025 rechtmäßig eingesetzt wurden.

SoVD-Bewertung: Auch wenn sich die vorgesehenen Übergangsbestimmungen im Rahmen der von der EAA-Richtlinie eröffneten Handlungsspielräume bewegen, sind sie sozialpolitisch dennoch als deutlich zu lang zu bewerten. Der Markt für digitale Produkte und Dienstleistungen ist sehr dynamisch und unterliegt, anders als etwa bauliche Anlagen, schnellen Veränderungen. Die Corona-Pandemie führt derzeit zusätzlich zu einem enormen Digitalisierungsschub und zeigt, wie schnell digitale Angebote verändert und ausgeweitet werden: digitales Einkaufen, digitale Fortbildungsangebote, digitale ärztliche und therapeutische Angebote, digitale Terminbuchungen und Antragstellungen, digitaler Schulunterricht, Home-office u.v.a.m. Die digitale Welt verändert sich aktuell rasant und damit auch die entsprechenden Produkte und Dienstleistungen.

Aus Sicht des SoVD ist es unverzichtbar, diesen Schub jetzt konsequent auch für mehr Barrierefreiheit zu nutzen. Dabei sind nicht nur die Belange seh- und hörbehinderter Menschen zu beachten, sondern auch die Bedarfe motorisch oder kognitiv beeinträchtigter Menschen. Übersichtliche Menüführungen oder eine einfache Bedienbarkeit etwa kommen allen Menschen, gerade auch älteren, zugute.

Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, welche die EAA-Richtlinie 2019 noch nicht vorhersehen konnte, erscheint bereits die BFG-Anwendungsfrist („nach dem 25. Juni 2025“) als recht lang. Jedoch sieht der SoVD auch die Notwendigkeit, dass Unternehmen sich umstellen und die neuen Barrierefrei-Vorgaben in der Produktentwicklung berücksichtigen müssen. Dem trägt die Anwendungsfrist Rechnung.

Die vorgesehenen zusätzlichen Übergangsfristen jedoch sind erheblich zu lang. Denn mit ihnen wäre es möglich, dass Handys, Tablets oder E-Books, aber auch Webseiten oder elektronische Tickets noch im Jahr 2029, d.h. in acht Jahren (!) ohne ausreichende Barrierefreiheitsanforderungen am Markt wären bzw. angeboten werden könnten. Bei Selbstbedienungsterminals könnte es sogar bis 2035 an Barrierefreiheit fehlen.

Diese Fristen sollten deutlich verkürzt werden. Sie sind angesichts der Dynamik digitaler Produkte und Dienstleistungen sowie unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auch nicht erforderlich. Der SoVD fordert, den jetzt durch Corona ausgelösten Digitalisierungsschub zu berücksichtigen und zu nutzen. An Unternehmen sollte bereits jetzt das Signal ergehen, dass Barrierefreiheit in naher Zukunft verpflichtend umzusetzen ist. Dies hilft, Umsteuerungsprozesse bereits jetzt vorausschauend und vorfristig anzugehen.

4 Abschließende Betrachtung und Ausblick

Der SoVD bewertet das BFG in seiner Grundzielsetzung positiv. Das BFG kann die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen, auch wenn diese von privaten Wirtschaftsakteuren angeboten werden, schrittweise voranbringen.

Allerdings bestehen in Bezug auf die konkreten rechtlichen Regelungen im BFG noch erhebliche Nachbesserungserfordernisse. Hierzu verweist der SoVD insbesondere auf die vorgenannten Kritikpunkte zu den Bereichen Barrierefreiheitsbegriff, Einschränkungen der Barrierefreiheits-Verpflichtungen, Marktüberwachung, Beförderungsdienste, Rechtsdurchsetzung/Verbandsklagen sowie Umsetzungsfristen.

Im Interesse der Konsistenz und der Einheitlichkeit des Rechts plädiert der SoVD überdies dafür, die Umsetzung der EAA-Richtlinie in deutsches Recht im BGG zu erwägen und nicht auf ein gesondertes BFG zu setzen. Denn das BGG enthält bereits heute Regelungen zur Barrierefreiheit, an die angeknüpft und auf die konsistent aufgebaut werden könnte. So würden Dopplungen und Widersprüchlichkeiten vermieden sowie Stringenz und Verständlichkeit des Rechts befördert. Ein BFG, das gleichrangig neben dem BGG gelten würde, stellt dies nicht ausreichend sicher. Dies zeigt sich vorliegend etwa bei Regelungen zum Barrierefreiheitsbegriff (§ 3 BFG/§ 4 BGG), zu Aufgaben der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (§ 15 BFG/§ 13 BGG), zur barrierefreien Kommunikation (§ 21 Abs. 5 BFG/§9 BGG) bzw. zur Gestaltung von Bescheiden (§ 21 Abs. 6 BFG/§ 10 BGG).

Der SoVD betont abschließend, dass ein EAA-Umsetzungsgesetz lediglich einen ersten Schritt darstellen kann, um private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen zu mehr Barrierefreiheit zu verpflichten. Denn die Regelungen beschränken sich auf den digitalen Bereich. Weitergehende Barrierefrei-Verpflichtungen braucht es jedoch auch für die „analoge Welt“, in der private Unternehmen Güter und Dienstleistungen bereitstellen bzw. anbieten, etwa im Verkehrsbereich, beim Einkaufen vor Ort, beim Zugang zu medizinischen Angeboten oder auch bei kulturellen und Bildungsangeboten.

Berlin, 11. März 2021

DER BUNDESVORSTAND

Abteilung Sozialpolitik