

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

(Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 16.04.2021

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Hintergrund des Gesetzentwurfs ist die Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/882 („European Accessibility Act – EAA“). Diese muss bis zum 28. Juni 2022 in deutsches Recht umgesetzt werden.

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Herstellung von Barrierefreiheit für bestimmte, im Gesetzentwurf konkret benannte Produkte und Dienstleistungen. Des Weiteren sollen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten zu den Barrierefreiheitsanforderungen für bestimmte Produkte und Dienstleistungen harmonisiert werden.

Mit einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur konkrete Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen regeln.

Vom Gesetz umfasste Produkte sind unter anderem Computer, Tablets, Notebooks, Geldautomaten, Fahrausweisautomaten, Check-in-Automaten und interaktive Selbstbedienungsterminals, Mobiltelefone, Router, Modems, Fernseher und andere interaktive Geräte, mit denen der Zugang zu audiovisuellen Diensten ermöglicht wird, sowie E-Book-Lesegeräte. Umfasste Dienstleistungen sind zum Beispiel Internetzugangsdienste, Sprach- und Internettelefoniedienste, E-Mail-Übertragungsdienste, SMS- und Messenger-Dienste, Personenbeförderungsdienste (Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffverkehr mit Ausnahme des Nahverkehrs), Bankdienstleistungen für Verbraucher, E-Books und der Online-Handel.

Des Weiteren werden Pflichten der Wirtschaftsakteure geregelt. Wirtschaftsakteure sind Hersteller, Bevollmächtigte, Einführer, aber auch Händler und Dienstleistungserbringer, die zum Beispiel künftig bestimmte Informations- und Kennzeichnungspflichten haben. Geregelt wird darüber hinaus, wann etwas als unverhältnismäßige Belastung für einen Wirtschaftsakteur gilt. Kleinstunternehmen sollen mit Leitlinien und einem Beratungsangebot der Bundesfachstelle Barrierefreiheit unterstützt werden.

Den Nachweis über die Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen erbringen die Hersteller von Produkten selbst. Sie müssen ein Konformitätsbewertungsverfahren durchführen und in einer Konformitätserklärung darlegen, wie Anforderungen praktisch umgesetzt werden.

Dienstleister müssen die Barrierefreiheit ihrer Dienste und deren praktische Umsetzung in den allgemeinen Geschäftsbedingungen nachweisen und darlegen. Kleinstunternehmen, die

Dienstleistungen anbieten, unterliegen der Verpflichtung zur Barrierefreiheit nicht. Hier unterstellt der Gesetzgeber von vornherein, dass diese unverhältnismäßig stark belastet wären.

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen zur Marktüberwachung bei Produkten und Dienstleistungen und welche Maßnahmen ergriffen werden, wenn Produkte und Dienstleistungen nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die Marktüberwachung über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen und damit den Vollzug des Umsetzungsgesetzes sollen die Bundesländer als eigene Angelegenheit übernehmen.

Zur Rechtsdurchsetzung sieht der Gesetzentwurf sowohl für Verbraucherinnen und Verbraucher als auch verbandsklageberechtigte Verbände den Verwaltungsrechtsweg vor. Sie können von der Marktüberwachungsbehörde Maßnahmen gegen einen Wirtschaftsakteur verlangen, wenn dessen Produkte oder Dienstleistungen nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen.

Anders als noch im vorhergehenden Referentenentwurf ist nun auch ein zentrales Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen vorgesehen.

Einige Teile der EU-Richtlinie wurden oder werden unter Federführung anderer Ministerien beziehungsweise der Länder in gesonderten Gesetzen geregelt (Personenbeförderungsgesetz, Telekommunikationsgesetz und Medienstaatsvertrag).

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Umsetzung des EAA in nationales Recht ist für die Menschen mit Behinderungen in Deutschland von größter Bedeutung, denn sie sind häufig vom Zugang und der Nutzung von Produkten und Dienstleistungen aufgrund fehlender Barrierefreiheit ausgeschlossen. Erstmals wird es umfassende Anforderungen an die Barrierefreiheit bestimmter Produkte und Dienstleistungen geben. Insofern begrüßt der VdK den Gesetzentwurf grundsätzlich, denn erstmals werden auch private Anbieter dieser Produkte und Dienstleistungen zur Herstellung von Barrierefreiheit verpflichtet.

Der VdK begrüßt die Umbenennung des Gesetzes in Barrierefreiheitsstärkungsgesetz. Die ursprünglich geplante Bezeichnung „Barrierefreiheitsgesetz“ wäre irreführend gewesen, denn die EU-Richtlinie und das Gesetz regeln keineswegs die Barrierefreiheit in allen Bereichen.

Es ist sehr bedauerlich, dass die Gelegenheit nicht ergriffen wurde, auch die gebaute Umwelt bei Verkehrsdienstleistungen für Fahrgäste und die gebaute Umwelt für Kunden von Bankdienstleistungen, Servicecentern und Geschäften im Rahmen von Telefondienstleistungen in die nationalen Bestimmungen einzubeziehen. Die EU-Richtlinie hätte diesen Spielraum ermöglicht. Dort wird richtigerweise klargestellt, dass neben Menschen mit Behinderungen auch andere Menschen mit funktionellen Einschränkungen, zum Beispiel ältere Menschen, Schwangere oder Reisende mit Gepäck von dieser Richtlinie beziehungsweise von der Umsetzung auch in weiteren Bereichen profitieren können.

Die Zuständigkeit für das Gesetz wurde im Vorfeld zwischen verschiedenen Ressorts hin- und hergeschoben. Offenbar ist in einem Teil der Bundesregierung immer noch kein Bewusstsein dafür vorhanden, dass von Barrierefreiheit nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern alle Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren. Umfassende Barrierefreiheit und eine

ambitionierte Umsetzung der Richtlinie hätte wirtschaftliches Potenzial und Wettbewerbsvorteile für Wirtschaftsakteure bewirken können, dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des hohen Tempos bei der Digitalisierung, die dieses Land aktuell erlebt.

Der VdK begrüßt, dass ein wichtiger Kritikpunkt am vorherigen Entwurf in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde und nun vollumfänglich die Definition von Barrierefreiheit des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) übernommen wird.

Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche Ausnahmeregelungen für Kleinunternehmen. Es ist richtlinienkonform und nachvollziehbar, dass für diese Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens zwei Millionen Euro Belastungen vermieden werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland circa 90 Prozent der Unternehmen zu den Kleinunternehmen zählen, rückt das Ziel des Gesetzes – die Barrierefreiheit bestimmter Produkte und Dienstleistungen – leider in weite Ferne.

Das gilt gleichermaßen für die langen Übergangsfristen, die vorgesehen sind. Absolut unverständlich ist aus Sicht des VdK, dass gegenüber dem Referentenentwurf im Regierungsentwurf des Gesetzes die Frist für Selbstbedienungsterminals von zehn auf 15 Jahre erhöht wurde. Das mag zwar richtlinienkonform sein, bedeutet aber in der Praxis, dass bis zum 28. Juni 2025 weiterhin nicht barrierefreie Selbstbedienungsterminals aufgestellt werden können, die dann bis zum 28. Juni 2040 (!) in Betrieb bleiben dürfen. Damit werden viele Menschen mit Behinderung bis Mitte 2040 von der Nutzung ausgeschlossen bleiben.

Für problematisch hält der VdK, dass die vorgesehene Marktüberwachung von den Bundesländern durchgeführt werden soll. Der VdK hat sich im Vorfeld des Entwurfs dafür eingesetzt, dass zumindest für bestimmte Bereiche eine Aufgabenzuweisung an Bundesbehörden (Bundesnetzagentur, Eisenbahnbundesamt und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen) erfolgt. Die in Frage kommenden Behörden beziehungsweise deren übergeordnete Ressorts lehnten eine Aufgabenzuweisung ab, weil das budgetrelevante Kosten verursachen würde und keine Fachkompetenz vorhanden sei. Das ist nicht nachvollziehbar, denn es geht nicht um einen regionalen, sondern um einen bundes- beziehungsweise europaweiten Markt. Es kommt nicht darauf an, ob ein nicht-barrierefreies Notebook in einem Elektronikmarkt in Köln oder in Berlin gekauft wurde, sondern darauf, dass es die Anforderungen an Barrierefreiheit nicht erfüllt und hier verkauft und vertrieben wird.

Kritisch sieht der VdK, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sowie verbandsklageberechtigte Verbände nach dem BFSG nur den Verwaltungsrechtsweg beschreiten können. Im Verwaltungsverfahren fallen Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten an. In jedem Fall aber sollte eine Gerichtskostenfreiheit festgelegt werden.

Der VdK begrüßt, dass seine Kritik aufgegriffen und in den Gesetzentwurf ein zentrales Schlichtungsverfahren für Verbraucher und Verbände auf Bundesebene aufgenommen wurde. Zuständig für das Schlichtungsverfahren ist die beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingerichtete Schlichtungsstelle nach dem BGG.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1. Zweck und Anwendungsbereich (§ 1 BFSG-E)

Der Gesetzentwurf umfasst folgende Produkte:

- Hardwaresysteme für Universalrechner für Verbraucher inklusive die dafür bestimmten Betriebssysteme, zum Beispiel PC, einschließlich Desktops, Notebooks, Smartphones und Tablets
- Zahlungs- und Selbstbedienungsterminals, jeweils einschließlich der zugehörigen Hard- und Software, sowie interaktive Anzeigebildschirme wie Geldautomaten, Fahrausweisautomaten, Check-in-Automaten sowie interaktive Selbstbedienungsterminals zur Bereitstellung von Informationen, mit Ausnahme von Terminals, die als integrierte Bestandteile von Fahrzeugen, Luftfahrzeugen, Schiffen oder Schienenfahrzeugen eingebaut sind
- Verbraucherendgeräte, die für elektronische Kommunikationsdienste verwendet werden, zum Beispiel Mobiltelefone, Tablets sowie Produkte, die als Teil der Konfiguration für den Zugang zu Telekommunikationsdiensten genutzt werden, wie Router oder Modems
- Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang, die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden, wie zum Beispiel der Amazon Fire TV Stick oder Spielekonsolen
- E-Book-Lesegeräte und alle anderen tragbaren Leseprodukte für elektronisch gespeicherte Buchinhalte

Der Gesetzentwurf umfasst folgende Dienstleistungen:

- herkömmliche Sprachtelefonie, Internettelefonie, E-Mail-Übertragungsdienste, SMS-Dienste sowie Messenger-Dienste wie zum Beispiel Skype
- Dienstleistungen von Personenbeförderungsdiensten im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr. Die Regelung gilt aber grundsätzlich nicht für den ÖPNV und Schienenpersonennahverkehr. Die vom BFSG umfassten Dienstleistungen sind zum Beispiel Webseiten, auf Mobilgeräten angebotene Dienstleistungen, einschließlich mobiler Anwendungen, elektronische Tickets und elektronische Ticketdienste, Informationen in Bezug auf den Verkehrsdienst einschließlich Reiseinformationen in Echtzeit und interaktive Selbstbedienungsterminals. Interaktive Selbstbedienungsterminals im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr sind vom Gesetz nur dann erfasst, wenn sie nicht fest in die Fahrzeuge eingebaut sind.
- Bankdienstleistungen für Verbraucher, unter anderem für Kreditverträge. Da in Deutschland aus Gründen des Verbraucherschutzes nicht alle Teile des Kreditgeschäfts online abgeschlossen werden können, werden vom BFSG auch vor Ort erbrachte Dienstleistungen der Kreditunternehmen erfasst. Zu den Bankdienstleistungen gehören auch Identifizierungsmethoden, elektronische Signaturen und Zahlungsdienstleistungen, die für die Abwicklung von Bankgeschäften mit Privatkunden erforderlich sind.
- E-Books und hierfür bestimmte Software
- Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr bezüglich des Online-Verkaufs jeglicher Produkte oder Dienstleistungen. Umfasst ist damit auch der Verkauf eines

Produkts oder einer Dienstleistung, die bereits für sich genommen unter den Anwendungsbereich des BFSG fällt. Auch elektronisch erbrachte Dienstleistungen auf Webseiten oder mit Apps sowie Buchungen und Zahlungen bei privaten Verkehrsdiensten, wie etwa Taxifahrten oder den gebündelten Bedarfsfahrten, sind damit umfasst. Die Beförderung an sich gehört nicht dazu. Sie wird im Personenbeförderungsgesetz geregelt.

§ 1 Absatz 4 legt Ausnahmen für die Barrierefreiheitsanforderungen an Webseiten fest. Die Ausnahmen entsprechen der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0). Damit soll verhindert werden, dass für öffentliche Stellen und private Dienstleistungsanbieter unterschiedliche Anforderungen an die Barrierefreiheit gestellt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die umfassten Produkte und Dienstleistungen sowie die Ausnahmeregelungen entsprechen den Vorgaben der EU-Richtlinie.

Der VdK begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf zu den Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr laut Gesetzesbegründung auch Dienstleistungen im Rahmen von privaten Verkehrsdiensten, wie etwa Taxifahrten oder den gebündelten Bedarfsfahrten, umfasst. Es handelt sich um Dienstleistungen, die im Hinblick auf den Abschluss des Verbrauchervertrages elektronisch erbracht werden, wie etwa die Webseiten oder die mobilen Anwendungen der Dienstleistungserbringer, durch die den Verbrauchern die Angebote vorgestellt werden sowie Buchungen und Zahlungen getätigt werden können. Leider wurde bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes versäumt, die Barrierefreiheit für diese Dienstleistungen, insbesondere die Buchungs- und Bezahlvorgänge, zu regeln. Es ist zu begrüßen, dass dies mit dem BFSG nachgeholt wird.

Der VdK schlägt vor, den Hinweis aus der Begründung klarstellend auch in den Gesetzestext selbst aufzunehmen.

Ein Problem bleiben aber die vorgesehenen langen Übergangsfristen. Damit in der Zwischenzeit vor allem blinde- und sehbehinderte Menschen von der Nutzung der privaten Angebote nicht ausgeschlossen sind, schlägt der VdK an dieser Stelle eine vorfristige Umsetzung der Regelung, beispielsweise zum 1. Januar 2022, vor.

2.2. Begriffsbestimmungen (§ 2 BFSG-E)

Mit der Regelung werden die Begriffsbestimmungen der Richtlinie umgesetzt. Insgesamt werden 41 Begriffe wie zum Beispiel Hersteller, Bevollmächtigter, Einführer, Händler, Dienstleistungserbringer, aber auch Bezeichnungen für Dienstleistungen und technische Begriffe aus der EU-Richtlinie für das deutsche Recht definiert.

Kleinstunternehmen, für die eine Reihe von Ausnahmeregelungen von den Verpflichtungen des BFSG gelten sollen, sind Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, die entweder einen Jahresumsatz von höchstens zwei Millionen Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme höchstens zwei Millionen Euro beträgt. Kleine und mittlere Unternehmen nach dem BFSG sind Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Definitionen wurden weitgehend wortgleich aus der Richtlinie übernommen oder geringfügig zur Anpassung an das deutsche Recht geändert oder mit Klarstellungen versehen.

Der VdK hält die Regelung für sachgerecht.

2.3. Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung (§ 3 BFSG-E)

Nach dem Gesetzentwurf müssen Produkte und Dienstleistungen barrierefrei sein. Dazu müssen sie für Menschen mit Behinderungen „in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar“ sein.

Nach Absatz 2 des Entwurfs wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Rechtsverordnung zu erlassen, mit der dann konkrete Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen bestimmt werden. Damit soll Anhang I der Richtlinie umgesetzt werden, der für Bund und Länder verpflichtend ist. Die Rechtsverordnung ist zustimmungspflichtig im Bundesrat.

Nach Absatz 3 des Entwurfs gelten die Barrierefreiheitsanforderungen nicht für Dienstleistungen von Kleinstunternehmen. Der Gesetzgeber unterstellt, dass die Einhaltung der Anforderungen für Kleinstunternehmen grundsätzlich eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würde. Hier soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Leitlinien für Kleinstunternehmen erarbeiten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Erfreulicherweise hat die Bundesregierung die Forderung des VdK bezüglich des vorhergehenden Referentenentwurfs aufgegriffen und nun die einschlägige und anerkannte Definition von Barrierefreiheit des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) in den Gesetzentwurf übernommen.

Die Konkretisierung der Anforderungen mittels einer Rechtsverordnung ist nachvollziehbar, um das Gesetz nicht zu überfrachten. Sie sollte schnellstmöglich und unter Beteiligung der Behindertenverbände auf den Weg gebracht werden. Es ist jedoch unverständlich, dass das BMAS nun die Rechtsverordnung im Einvernehmen mit vier weiteren Ressorts erlassen soll. Nachdem sich im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens keines der genannten Ressorts für die Umsetzung des EAA zuständig fühlen und auch keinerlei verantwortliche Rolle bei der Marktüberwachung übernehmen wollte, ist es erstaunlich, dass diese Ressorts bei den Detailregelungen künftig mitbestimmen wollen. Der VdK befürchtet, dass sich der Prozess durch eine Abstimmung von insgesamt fünf (!) Fachministerien stark verzögert und dadurch eine ordentliche und zeitlich angemessene Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen nicht mehr gewährleistet werden kann. Der VdK befürchtet außerdem, dass Wirtschaftsverbände versuchen werden, über Einflussnahme auf die zusätzlich einzubindenden Ressorts die Vorgaben an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen abzuschwächen.

Grundsätzlich vorauszusetzen, dass Kleinunternehmen, die Dienstleistungen anbieten, mit der Erfüllung der Anforderungen überlastet sind, hält der VdK nicht für zielführend. Die Ausnahmeregelungen für Kleinunternehmen, sich im Rahmen der Konformitätsbewertung selbst für unzumutbar belastet zu erklären, werden bereits großzügig genug geregelt.

Auch ist aus Sicht des VdK nicht nachvollziehbar, warum die Leitlinien für Kleinunternehmen nicht allein vom federführenden Ressort BMAS, sondern im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsministerium erarbeitet werden sollen.

2.4. Pflichten des Herstellers (§ 6 BFSG-E)

Ein Hersteller darf ein Produkt nur in den Verkehr bringen, wenn es den Anforderungen an Barrierefreiheit, die näher in der Rechtsverordnung geregelt werden, entspricht. Er muss technische Unterlagen nach bestimmten Vorgaben bereitstellen und im Rahmen des geplanten Konformitätsbewertungsverfahrens die Barrierefreiheitskriterien nachweisen. Zudem sind Hersteller dazu verpflichtet, eine schriftliche EU-Konformitätserklärung auszustellen und an jedem Produkt eine CE-Kennzeichnung anzubringen. Der Hersteller muss die technischen Unterlagen und die EU-Konformitätserklärung fünf Jahre nach dem Inverkehrbringen aufbewahren. Änderungen am Produkt oder Entwurf sowie Änderungen in EU-Normen, welche die Konformität beeinträchtigen können, sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Sobald ein Hersteller Grund zur Annahme hat, dass ein Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, muss er alle Maßnahmen treffen, um die Konformität herzustellen. Wenn Korrekturen am Produkt nicht innerhalb einer angemessenen Zeitspanne möglich sind, muss der Hersteller das Produkt vom Markt nehmen oder zurückrufen. Er ist verpflichtet, die Marktüberwachungsbehörde oder -behörden in den Mitgliedsstaaten zu informieren, in denen das Produkt angeboten wird. Er muss darlegen, welche Art der Nichtkonformität vorliegt und welche Korrekturmaßnahmen er ergriffen hat. Darüber hinaus hat der Hersteller die Pflicht, ein Verzeichnis der nicht-konformen Produkte sowie der diesbezüglichen Beschwerden zu erstellen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK sachgerecht. Aber auch hier zeigt sich, dass eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene für die Wirtschaftsakteure für diese mit weniger Aufwand verbunden wäre.

2.5. Besondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten des Herstellers (§ 7 BFSG-E)

Hersteller sind dazu verpflichtet, Produkte mit einer Typen-, Chargen- oder Seriennummer oder einem anderen Kennzeichen zu ihrer Identifikation zu versehen. Diese muss auf dem Produkt selbst oder alternativ auf der Verpackung oder einer beigefügten Unterlage stehen. Name, Firma oder eine eingetragene Handelsmarke und die Postanschrift sowie Gebrauchsanleitung und Sicherheitsinformationen müssen in einer für den Verbraucher verständlichen Sprache beigefügt sein. Alle Unterlagen müssen der zuständigen Marktüberwachungsbehörde auf deren Wunsch ausgehändigt werden. Der Hersteller ist verpflichtet, der Markt-

überwachungsbehörde auf deren begründetes Verlangen alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen auszuhändigen, die für den Nachweis der Konformität erforderlich sind.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK sachgerecht. Insbesondere der Hinweis auf die deutsche beziehungsweise für Verbraucher und Marktüberwachungsbehörde verständliche Sprache ist sinnvoll, denn Gebrauchsanweisungen oder Herstellerkontaktadressen in zum Beispiel chinesischen Schriftzeichen stellen für Verbraucherinnen und Verbraucher in der Regel eine unüberwindbare Hürde dar, Beanstandungen geltend zu machen. Problematisch ist allerdings, dass – anders als im Referentenentwurf – die Marktüberwachungsbehörde sich für die Auskunftserteilung auf ein „begründetes Verlangen“ stützen soll. Das wirft die rechtliche Frage auf, in welchen Fällen ein Verlangen begründet ist und in welchen nicht. Es ist eine originäre Aufgabe einer Überwachungsbehörde, Produkte und Dienstleistungen, auch anlasslos, zum Beispiel turnusmäßig zu prüfen. Unklar ist, ob die Formulierung auf ein Übersetzungsproblem des Richtlinieninhalts zurückzuführen ist oder auf eine Intervention des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie in der Ressortabstimmung mit dem Ziel, die Schwelle für die Marktüberwachung anzuheben.

2.6. Bevollmächtigter des Herstellers, Allgemeine Pflichten des Einführers, Besondere Kennzeichnungs- und Informationspflichten des Einführers, Pflichten des Händlers, Einführers oder Händlers als Hersteller sowie Angabe der Wirtschaftsakteure (§§ 8-13 BFSG-E)

Die Vorschriften bestimmen die Pflichten der oben genannten Wirtschaftsakteure und legen diese entsprechend ihrer Rolle in der Lieferkette fest. So kann der Hersteller selbst nicht alle seine Pflichten auf den Bevollmächtigten übertragen. Alles, was sich zum Beispiel auf den Fertigungsprozess und die technische Dokumentation bezieht, bleibt Pflicht des Herstellers.

Auch der Einführer darf ein Produkt erst dann auf den Markt bringen, wenn die Konformität hergestellt wurde. Er ist zudem verpflichtet, den Hersteller und die Marktüberwachungsbehörde über die Nichtkonformität des Produkts zu informieren, damit diese gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen können.

Die Pflichten des Händlers sind unter Berücksichtigung seiner Rolle in der Liefer- und Vertriebskette gegenüber denen des Herstellers und des Einführers entsprechend abgestuft. Aber auch er muss sicherstellen, dass die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Konformität des Produkts herzustellen. Im Gegensatz zum Hersteller oder Einführer muss der Händler also nicht selber die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergreifen. Er muss jedoch dafür Sorge tragen, dass solche Maßnahmen ergriffen werden. Werden keine Korrekturmaßnahmen ergriffen oder genügen diese nicht, um Konformität herzustellen, so muss der Händler dafür sorgen, dass das Produkt zurückgenommen oder zurückgerufen wird. Auch Händler sind verpflichtet, bei Nichtkonformität die Marktüberwachungsbehörde sowie die Marktüberwachungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu informieren.

Alle Wirtschaftsakteure sind verpflichtet, der Marktüberwachungsbehörde auf deren Verlangen Auskunft zu geben, von wem sie ein Produkt bezogen haben und an wen sie ein Produkt

abgegeben haben. Die Informationen müssen fünf Jahre ab dem Zeitpunkt des Bezugs oder der Abgabe vorgelegt werden können. Ist im Hinblick auf die Nutzungsdauer bei einzelnen Produkten ein längerer Zeitraum sinnvoll, soll das BMAS dies mit einer zustimmungspflichtigen Rechtsverordnung regeln. Die Rechtsverordnung soll im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erlassen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK zu begrüßen. Regelungslücken im Verbraucherschutz bei der Barrierefreiheit, weil sich Wirtschaftsakteure ihren Pflichten mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit anderer Akteure entziehen, sind damit zu vermeiden. Mit der Auskunftspflichtung aller Wirtschaftsakteure gegenüber der Marktüberwachungsbehörde kann diese die Lieferketten leichter nachvollziehen und schneller zielgerichtete Maßnahmen ergreifen. Auch hier ist in § 13 eine Änderung gegenüber dem vorherigen Entwurf vorgenommen worden. Nunmehr ist für die Rechtsverordnung zu einzelnen längeren Auskunftsfristen ein Einvernehmen mit dem Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie bei der Rechtsverordnung herzustellen. Es ist zu befürchten, dass über das Wirtschaftsressort längere Aufbewahrungsfristen für sehr langlebige Produkte tendenziell verhindert werden sollen.

2.7. Pflichten der Dienstleistungserbringer (§ 14 BFSG-E)

Ein Dienstleistungserbringer darf seine Dienstleistung nur anbieten oder erbringen, wenn die Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllt, die noch konkret in der geplanten Rechtsverordnung geregelt werden. Er muss bestimmte Informationen nach Anlage 3 des Gesetzes bereitstellen. Dazu gehört die Beschreibung der geltenden Anforderungen und Informationen darüber, wie die Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllt. Die Beschreibung der Dienstleistung muss in einem barrierefreien Format erfolgen und gegebenenfalls Erläuterungen beinhalten. Darüber hinaus muss die zuständige Marktüberwachungsbehörde angegeben werden. Diese Informationen müssen solange bereitgestellt werden, wie die Dienstleistung angeboten oder erbracht wird. Der Dienstleister muss sicherstellen, dass die Dienstleistung entsprechend der Anforderungen barrierefrei erbracht wird. Das gilt auch, wenn sich die geltenden Anforderungen, Normen oder technische Spezifikationen ändern. Werden die Anforderungen nicht erfüllt, muss der Dienstleister das korrigieren und die Marktüberwachungsbehörden informieren.

Der Dienstleistungserbringer ist verpflichtet, der Marktüberwachungsbehörde auf deren begründetes Verlangen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und bei den Maßnahmen zu kooperieren, die zur Herstellung der Konformität ergriffen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelungen entsprechen insgesamt den Vorgaben der Richtlinie und sind aus Sicht des VdK sachgerecht.

2.8. Beratungsangebot der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit (§ 15 BFSG-E)

Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit soll nach dem BFSG auch Kleinunternehmen beraten. Das Beratungsangebot richtet sich sowohl an Kleinunternehmen, die Produkte herstellen oder vertreiben, als auch an Kleinunternehmen im Bereich der Dienstleistungen, die nach § 3 Absatz 3 grundsätzlich von der Pflicht zur Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen ausgenommen sind.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt das Beratungsangebot für Kleinunternehmen. Diese spielen für alltäglich benötigte Produkte und Dienstleistungen eine große Rolle. Ein gutes Beratungsangebot könnte bewirken, dass Kleinunternehmen auch ohne gesetzliche Verpflichtung ihre Produkte und Dienstleistungen barrierefrei anbieten. Ob die geplante personelle Aufstockung der Bundesfachstelle ausreichend ist, um mit dem Beratungsangebot zu verhindern, dass sich Kleinunternehmen auf ihre Ausnahmeregelungen berufen, bleibt abzuwarten.

Der VdK begrüßt, dass seine Anregung aufgegriffen und die Zuständigkeit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit jetzt klarer formuliert wurde. Neben den Personalkosten für vier Vollzeitäquivalente werden nun sinnvollerweise auch Sachkosten einkalkuliert.

2.9. Grundlegende Veränderungen des Produkts oder der Dienstleistung (§ 16 BFSG-E)

Die in der geplanten Rechtsverordnung festgelegten Barrierefreiheitsanforderungen sollen nur dann gelten, wenn ihre Einhaltung keine wesentliche Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung erfordert, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führt. Die Beurteilung dessen wird den jeweiligen Wirtschaftsakteuren selbst überlassen.

Die Bewertung muss an die Marktüberwachungsbehörde und gegebenenfalls die Marktüberwachungsbehörden der jeweiligen EU-Staaten übermittelt werden. Sie muss für fünf Jahre ab dem letzten Bereitstellen oder Erbringen aufbewahrt und gegebenenfalls der Marktüberwachungsbehörde ausgehändigt werden. Die beiden letztgenannten Regelungen gelten nicht für Kleinunternehmer, die mit Produkten befasst sind. Diese müssen auf Verlangen der Behörde nur „maßgebliche Fakten“ übermitteln. Kleinunternehmen im Bereich Dienstleistungen sind grundsätzlich von der Erfüllung der Anforderungen ausgenommen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Gesetzgeber schafft hier sehr weitreichende Möglichkeiten für Wirtschaftsakteure, die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen zu müssen. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass im Rahmen der Beurteilung grundsätzlich nur „berechtigte Gründe“ zu berücksichtigen sind. Mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis gelten ausdrücklich nicht als berechtigte Gründe. Um klarzustellen, dass angesichts des angestrebten Nutzens für Menschen mit Behinderungen ein sehr strenger Maßstab an die Beurteilung anzulegen ist, sollte dieser

Passus in das Gesetz selbst aufgenommen werden und nicht nur in der Gesetzesbegründung stehen.

2.10. Unverhältnismäßige Belastungen, Verordnungsermächtigung (§ 17 BFSG-E)

Ob eine Ausnahme wegen einer unverhältnismäßigen Belastung in Anspruch genommen wird, bewerten die Wirtschaftsakteure ebenfalls selbst. Die Kriterien einer unverhältnismäßigen Belastung sind in Anlage 4 zum Gesetz geregelt. In Anlage 4 sind ausschließlich Kostengründe der Wirtschaftsakteure bezüglich Produktion, Erbringung und Organisation aufgelistet. Das BMAS wird ermächtigt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Kriterien in einer Rechtsverordnung zu Anlage 4 zu konkretisieren.

Auch bei der unverhältnismäßigen Belastung muss die Bewertung an die Marktüberwachungsbehörde und gegebenenfalls die Marktüberwachungsbehörden der jeweiligen EU-Staaten übermittelt werden. Sie muss für fünf Jahre ab dem letzten Bereitstellen oder Erbringen aufbewahrt und gegebenenfalls der Marktüberwachungsbehörde ausgehändigt werden. Auch hier sind Kleinstunternehmer, die mit Produkten befasst sind, von der Verpflichtung ausgenommen. Sie müssen lediglich maßgebliche Fakten übermitteln. Kleinstunternehmen im Bereich Dienstleistungen sind ohnehin von der Erfüllung der Anforderungen befreit.

Alle anderen Dienstleistungserbringer sollen die Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastung regelmäßig alle fünf Jahre vornehmen. Darüber hinaus auch dann, wenn die angebotene Dienstleistung verändert wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Aus Sicht des VdK ist es grundsätzlich nachvollziehbar, das Kriterium „unverhältnismäßige Belastung“ zu berücksichtigen. Dennoch wird auch hier ein zu großzügiger Rahmen einseitig zu Gunsten der Wirtschaftsakteure geschaffen, die eine Ausnahmeregelung wegen unverhältnismäßiger Belastung geltend machen.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss immer abgewogen werden zwischen den Zielen und den eingesetzten Mitteln einerseits und den Auswirkungen auf alle Beteiligten, sowohl auf die Verpflichteten als auch auf die Begünstigten, andererseits. Die wirtschaftliche Belastung müsste demnach dann in Relation zur fehlenden Barrierefreiheit und den damit verbundenen Nachteilen zum Beispiel für Menschen mit Behinderungen und vielen anderen Nutzergruppen, bewertet werden. Das gibt auch die EU-Richtlinie vor. Dort heißt es: „Unter Maßnahmen, die eine unverhältnismäßige Belastung darstellen würden, sollten Maßnahmen verstanden werden, die eine zusätzliche übermäßige organisatorische oder finanzielle Belastung für den Wirtschaftsakteur bedeuten, wobei dem voraussichtlich entstehenden Nutzen für Menschen mit Behinderungen gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Kriterien Rechnung zu tragen ist“. Kriterien dazu fehlen im Gesetzentwurf, sollen aber durch eine zustimmungspflichtige Rechtsverordnung von drei Ministerien geregelt werden. Der VdK fordert den Gesetzgeber auf, in der noch folgenden Rechtsverordnung bei den Kriterien die Belange der Nutzerinnen und Nutzer mit und ohne Behinderungen und deren Nachteile bei fehlender Barrierefreiheit zu berücksichtigen und zu präzisieren.

Der VdK begrüßt, dass die Verpflichtung zur Beurteilung einer Dienstleistung bei einer Änderung der Dienstleistung erfolgen muss und nicht – wie ursprünglich vorgesehen – bei einer „wesentlichen Änderung“. Die Vorgabe entspricht damit der EU-Richtlinie.

Auch hier findet sich lediglich in der Gesetzesbegründung der Hinweis, dass im Rahmen der Beurteilung grundsätzlich nur berechtigte Gründe zu berücksichtigen sind und mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis als solche nicht gelten. Dieser Hinweis sowie die dort erwähnte „enge Auslegung des Begriffs unverhältnismäßige Belastung“ gehören aus Sicht des VdK in den Gesetzestext, denn Wirtschaftsakteure werden in fünf Jahren nicht auf die Gesetzesbegründung zurückgreifen.

Zudem sollte im Gesetzestext klarer herausgestellt werden, dass eine unverhältnismäßige Belastung, die nur für Teile eines Produkts oder einer Dienstleistung gelten, nicht etwa bedeutet, dass die Barrierefreiheitsanforderungen dann insgesamt nicht eingehalten werden müssen. Die Anforderungen sind dann für die übrigen Teile des Produkts oder der Dienstleistung uneingeschränkt einzuhalten.

2.11. Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden und Marktüberwachungsmaßnahmen (§§ 20 und 21 BFSG-E)

Die Marktüberwachung obliegt den Bundesländern. Sie haben entsprechende Marktüberwachungsbehörden zu bestimmen. Diese müssen mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden und effektiv zusammenarbeiten. Der Informationsaustausch untereinander sowie mit den anderen europäischen Marktüberwachungsbehörden ist sicherzustellen. Die Länder müssen Marktüberwachungsstrategien erstellen und einer zentralen Verbindungsstelle übermitteln.

Die Marktüberwachung von Produkten erfolgt anhand der von den Ländern entwickelten Marktüberwachungsstrategie und den weiteren Bestimmungen des BFSG. Wenn sich Hersteller, Einführer oder Händler auf die Ausnahmeregelungen „grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung“ oder „unverhältnismäßige Belastung“ berufen, prüft die Marktüberwachungsbehörde, ob die Beurteilung durchgeführt wurde, ob die erforderlichen Kriterien in Anlage 4 angewandt wurden und ob die übrigen Barrierefreiheitsanforderungen nach der Rechtsverordnung (§ 3 Abs. 2 BFSG-E) eingehalten wurden.

Die Marktüberwachungsbehörde händigt Verbrauchern auf Antrag Informationen über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen eines Wirtschaftsakteurs und gegebenenfalls dessen Selbstbeurteilung in verständlicher Form aus. Die ausgehändigten Informationen, aber auch Bescheide der Behörde, müssen in einer wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden, bei Bedarf auch in einfacher und verständlicher Sprache erläutert werden. Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen haben das Recht, in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder anderen geeigneten Kommunikationshilfen mit der Behörde zu kommunizieren. Die Kosten der Kommunikationshilfen sind von der Marktüberwachungsbehörde zu tragen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Für sehr problematisch hält der VdK, dass die vorgesehene Marktüberwachung von den Bundesländern durchgeführt werden soll. Eine zentrale Marktüberwachung auf Bundesebene

hätte nach Ansicht des VdK mehr Transparenz und Zugänglichkeit für Verbraucher mit Behinderung geschaffen. Kompetenzen, Verantwortungsbereiche und Fachwissen wären besser gebündelt und eine Zersplitterung von Zuständigkeiten und eine Vielzahl unterschiedlicher Überwachungsverfahren sowie Melde- und Beschwerdemechanismen können durch eine Zentralisierung verhindert werden.

Die Zuständigkeit der Bundesländer lässt befürchten, dass es zu einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen kommen wird. Das betrifft zum Beispiel die Frage, ob bestehende Länderbehörden zuständig oder neue Behörden geschaffen werden, ob es unterschiedliche Stellen für Produkte und Dienstleistungen je Bundesland geben wird, wie Beschwerdeverfahren geregelt, Marktüberwachungsstrategien erarbeitet und der Austausch der Marktüberwachungsbehörden untereinander gestaltet wird. Uneinheitliche Länderregelungen können die Verbreitung von nicht-barrierefreien Produkten und Dienstleistungen zur Folge haben. Auch wären für Wirtschaftsakteure unterschiedliche Verfahrensabläufe und bundeslandabhängige Regelungen mit einem höheren Bürokratieaufwand verbunden.

Der VdK begrüßt, dass nun eine zentrale Verbindungsstelle der Länder geschaffen werden soll. Ebenfalls vorstellbar wäre ein Modell, nach dem die Zuständigkeit einzelner Überwachungskategorien bei einzelnen Bundesländern verortet wird, die dann die gesamte deutschlandweite Marktüberwachung für diesen Bereich übernehmen. So könnte beispielsweise ein Bundesland für die Überwachung von Bankdienstleistungen zuständig sein und diese eigenverantwortlich für ganz Deutschland koordinieren, ein anderes Bundesland für andere Dienstleistungen oder Produkte. Das würde auch den Kompetenzaufbau in den Bundesländern erleichtern, weil nicht jedes Land die gleichen Ressourcen vorhalten und Kompetenzen erst aufbauen muss.

Die in § 20 und 21 beschriebenen Regelungen setzen die Vorgaben der EU-Richtlinie um. Sie sind aus Sicht des VdK insgesamt sachgerecht, bleiben an manchen Punkten aber noch zu unklar. So sollte bezüglich der Aufgaben und Befugnisse der Marktüberwachungsbehörde klarer geregelt werden, dass die Behörden bei Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen in jedem Fall grundsätzlich eine Prüfung vornehmen. Sollte die Prüfung ergeben, dass die Voraussetzungen für die Ausnahme nicht oder nicht vollumfänglich erfüllt sind oder nicht plausibel dargelegt sind, dann muss die Behörde die barrierefreie Gestaltung oder Erbringung einfordern können.

Die Marktüberwachungsstrategien der Länder sollten nicht nur öffentlich verfügbar, sondern auch barrierefrei sein. Eine entsprechende Klarstellung wäre wünschenswert.

2.12. Maßnahmen der Marktüberwachung bei Produkten, die die geltenden Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen (§ 22 BFSG-E)

Hat die Marktüberwachungsbehörde Grund zu der Annahme, dass ein Produkt die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllt, erfolgt eine Prüfung. Erfüllt das Produkt die Anforderungen nicht, kann der Wirtschaftsakteuer innerhalb einer angemessenen Frist nachbessern um die Kriterien der Rechtsverordnung zu erfüllen, das Produkt zurückzunehmen oder zurückzurufen.

Wenn er innerhalb der gesetzten Frist keine Korrekturmaßnahmen trifft, wird die Marktüberwachungsbehörde aktiv und leitet Maßnahmen ein, die die Bereitstellung des Produkts

auf dem deutschen Markt einschränken oder untersagen oder sie ordnet die Rücknahme oder den Rückruf des Produkts an. Ist der Wirtschaftsakteur nicht in der EU ansässig, so können sich diese Maßnahmen auch gegen andere Wirtschaftsakteure in der Lieferkette, zum Beispiel Händler, richten.

Wenn die Nichtkonformität des Produkts sich nicht auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkt, so stehen mögliche Maßnahmen der Überwachungsbehörde unter dem Vorbehalt, dass die EU-Kommission sie als nicht gerechtfertigt widerrufen kann.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 20 der Richtlinie und ist sachgerecht. Die Infrage kommenden Maßnahmen müssen eine abschreckende Wirkung haben, damit Verstöße gegen die vorgeschriebenen Barrierefreiheitsanforderungen vermieden und Ausnahmeregelungen nicht über Gebühr genutzt oder missbraucht werden. Es muss auch im Interesse der Wirtschaftsakteure sein, die Barrierefreiheitsanforderungen zu erfüllen und mit den Marktüberwachungsbehörden transparent zusammenzuarbeiten und zum Beispiel rechtssicher die geforderten Korrekturmaßnahmen vorzunehmen, damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Es bleibt abzuwarten, wie die Marktüberwachungsbehörden auf Länderebene ausgestattet, ihren gesetzlichen Auftrag ernst nehmen und in der Praxis umsetzen werden.

2.13. Pflichten der Marktüberwachungsbehörde und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin bei Nichtkonformität von Produkten, die sich nicht auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränken (§ 24 BFSG-E)

Ergibt die Prüfung der Marktüberwachungsbehörde, dass beanstandete Produkte auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten auf dem Markt gelangt sind, informiert sie die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) darüber, sowie über das Ergebnis der Prüfung und die Maßnahmen, zu denen sie den Wirtschaftsakteur aufgefordert hat.

Auch über etwaige Maßnahmen wie das Einschränken oder die Untersagen der Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt oder angeordnete Rücknahmen oder Rückrufe muss die Marktüberwachungsbehörde die BAuA informieren. Diese prüft den Vorgang und übermittelt die Informationen an die EU-Kommission und die anderen Mitgliedsstaaten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelung ist sachgerecht. Da in § 21 des Gesetzentwurfs, anders als noch im Referententwurf, eine zentrale Verbindungsstelle der Länder genannt wird, ist unklar, ob es sich bei der Zuständigkeit der BAuA um einen redaktionellen Fehler handelt oder ob Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen der zentralen Verbindungsstelle und der BAuA entsprechend aufgeteilt werden sollen.

2.14. Marktüberwachung von Dienstleistungen (§ 28 BFSG-E)

Hat die Marktüberwachungsbehörde Grund zur Annahme, dass das Angebot oder die Erbringung einer Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllt, nimmt sie eine Untersuchung der Dienstleistung vor. Darüber hinaus sollen auch ohne konkreten Anlass Stichproben vorgenommen werden. Wenn sich der Dienstleistungserbringer auf die Ausnahmeregelungen „grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung“ oder „unverhältnismäßige Belastung“ beruft, prüft die Marktüberwachungsbehörde, ob die erforderliche Beurteilung vom Dienstleistungserbringer durchgeführt wurde, ob die Kriterien in Anlage 4 angewandt wurden und ob die übrigen Barrierefreiheitsanforderungen eingehalten wurden.

Die Marktüberwachungsbehörde händigt Verbrauchern auf Antrag Informationen über die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen der Dienstleistung und gegebenenfalls die Selbstbeurteilung des Anbieters in verständlicher Form aus. Die ausgehändigten Informationen, aber auch Bescheide der Behörde, müssen in einer wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt werden sowie bei Bedarf auch in einfacher und verständlicher Sprache erläutert werden. Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen haben das Recht in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder anderen geeigneten Kommunikationshilfen mit der Behörde zu kommunizieren. Die Kosten der Kommunikationshilfen sind von der Marktüberwachungsbehörde zu tragen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Vorschrift setzt die Vorgaben der Richtlinie um und ist aus Sicht des VdK sachgerecht.

2.15. Maßnahmen der Marktüberwachung bei Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen (§ 29 BFSG-E)

Entspricht eine Dienstleistung nicht den Barrierefreiheitsanforderungen, müssen innerhalb einer Frist entsprechende Korrekturen vorgenommen werden. Geschieht dies nicht innerhalb der Frist, erfolgt eine weitere Aufforderung durch die Marktüberwachungsbehörde mit einer neuen Frist und der Androhung, das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung zu untersagen. Verstreicht die zweite Frist erneut ohne Korrekturmaßnahmen, kann die Marktüberwachungsbehörde innerhalb einer von ihr gesetzten Frist anordnen, das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung einzustellen. Wird dann die Dienstleistung entsprechend der Vorgaben barrierefrei angeboten, hebt die Behörde die Anordnung wieder auf.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Wir begrüßen die Möglichkeit, nicht barrierefreie Dienstleistungen vom Markt zu nehmen.

Die geplante Vorgehensweise bei Dienstleistungen ist ähnlich der Vorgehensweise bei Produkten geregelt. Unklar ist, warum in diesen Fällen mehrere Fristen gesetzt werden, bis die Marktüberwachungsbehörde das Angebot oder die Erbringung der Dienstleistung behördlich untersagt. Barrierefreie Dienstleistungen ermöglichen und erleichtern Menschen mit Behinderungen nicht weniger ein unabhängiges Leben als barrierefreie Produkte.

Der VdK kritisiert, dass gegenüber dem Referentenentwurf die Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörde jetzt als Kann-Bestimmung formuliert worden sind. Das ist eine deutliche Abschwächung der Verpflichtung der Behörden, bei Verstößen auch entsprechend tätig zu werden. Es kann im schlechtesten Fall dazu führen, dass nicht, verzögert oder nur bedingt und nach eigenem Ermessen milde Maßnahmen angeordnet werden und damit nicht-barrierefreie Dienstleistungen weiterhin auf dem Markt bleiben. Die gleiche Abschwächung ist auch in § 30 des Gesetzentwurfs (Maßnahmen bei formaler Nichtkonformität von Dienstleistungen) vorgenommen worden.

2.16. Veröffentlichung von Informationen (§ 31 BFSG-E)

Die Marktüberwachungsbehörde muss die Öffentlichkeit – beispielsweise auf ihrer Webseite – über ihre Existenz, ihre Zuständigkeiten, die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme, ihre Arbeit und ihre Entscheidungen barrierefrei informieren. Die Informationen werden in einer für Verbraucher wahrnehmbaren Form zur Verfügung gestellt und bei Bedarf auch in einfacher und verständlicher oder Leichter Sprache erläutert.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Regelung. Seit der Novellierung des BGG 2016 sind Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet, Informationen vermehrt in Leichter Sprache bereitzustellen und Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke so zu erklären, dass jeder sie versteht. Das gilt dann auch für Informationen und Entscheidungen der Marktüberwachungsbehörde.

2.17. Rechte von Verbrauchern, anerkannten Verbänden und qualifizierten Einrichtungen im Verwaltungsverfahren (§ 32 BFSG-E)

Die Zuständigkeit für Verfahren wird den Verwaltungsgerichten übertragen. Es gibt für Verbraucher und Verbände mehrere Möglichkeiten. Wenn ein Wirtschaftsakteur gegen eine Bestimmung nach dem Gesetz verstößt, können betroffene Verbraucher selbst einen Antrag bei der Marktüberwachungsbehörde stellen und diese zur Durchführung von Maßnahmen gegen den Wirtschaftsakteur auffordern.

Ebenso kann ein Verbraucher einen nach § 15 Absatz 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Absatz 1 Nummer 1 Unterlassungsklagegesetz beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle die Einleitung eines Verfahrens zur Durchführung von Maßnahmen zu beantragen.

Die dritte Möglichkeit ist die Verbandsklage durch die oben genannten Verbände. Diese können dann ohne selbst in ihren eigenen Rechten betroffen zu sein oder ein betroffenes Mitglied zu vertreten, bei der Marktüberwachungsbehörde ein Verfahren gegen einen Wirtschaftsakteur beantragen, wenn dieser gegen Bestimmungen des Gesetzes oder der noch zu erlassenen Rechtsverordnung verstößt.

Die Marktüberwachungsbehörde entscheidet über den Antrag mit einem Bescheid. Die drei oben genannten Möglichkeiten gelten auch in Bezug auf die Rechtsbehelfe, wenn Verbraucher oder Verbände gegen den Bescheid der Behörde vorgehen möchten.

Auftretende Kosten für Gebärdensprachdolmetschung oder andere erforderliche Kommunikationshilfen trägt die Behörde.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK stimmt dem Gesetzentwurf dahingehend zu, dass der Verwaltungsrechtsweg den Vorteil bietet, dass die Verwaltungsgerichte umfassend prüfen müssen und der Verbraucher nicht selbst – wie im Zivilrecht – alle erheblichen Tatsachen darlegen und beweisen muss.

Zu begrüßen ist die Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass für anerkannte Verbände und qualifizierte Einrichtungen die Einschränkung der Vertretungsbefugnis des § 67 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht gilt.

Kritisch sind die im Verwaltungsverfahren anfallenden Gerichtskosten und außergerichtlichen Kosten zu sehen. Unterliegt der klagende Verbraucher oder Verband, muss er nicht nur seine eigenen Kosten, sondern auch die Gerichtskosten und die erstattungsfähigen Kosten der beklagten Behörde tragen. Das Gleiche gilt, wenn der Kläger seine Klage oder sein sonstiges Rechtsschutzgesuch zurücknimmt.

Insgesamt sieht der VdK die Kompetenz für Belange von Menschen mit Behinderung und Themen der Barrierefreiheit eher bei den Sozialgerichten als bei den Verwaltungsgerichten. Von daher wäre aus Sicht des VdK die Zuständigkeit für den Rechtsschutz im Rahmen des BFSG besser bei der Sozialgerichtsbarkeit aufgehoben.

In jedem Fall aber sollte für Verfahren nach dem BFSG die Gerichtskostenfreiheit für Verbraucher und Verbände festgelegt werden.

2.18. Schlichtung (§ 34 BFSG-E)

Neben dem Verwaltungsrechtsweg für Verbraucher und Verbände sieht der Gesetzentwurf ein zentrales Schlichtungsverfahren vor. Macht ein Verbraucher geltend, dass ein Wirtschaftsakteur gegen Vorschriften des Gesetzes oder der Rechtsverordnung nach § 3 verstößt und er das betreffende Produkt oder die Dienstleistung wegen fehlender Barrierefreiheit nicht oder nur in eingeschränkter Weise nutzen kann, kann er einen Antrag auf Schlichtung stellen. Zuständig ist die Schlichtungsstelle nach dem BGG, die beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelt ist. Auf Antrag des Verbrauchers kann die zuständige Marktüberwachungsbehörde als Beteiligte im Verfahren hinzugezogen werden. Die Schlichtungsstelle wird mit drei zusätzlichen Vollstellen und Sachkosten ausgestattet.

Die Schlichtungsstelle kann auch bei Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag angerufen werden. Sie kann andere Schlichtungsstellen, wie zum Beispiel die Universalschlichtungsstelle des Bundes, hinzuziehen und von diesen Stellungnahmen einholen oder sie zu Schlichtungsgesprächen hinzuziehen.

Das Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle nach dem BGG steht auch Verbänden offen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt ausdrücklich, dass ein wichtiger Kritikpunkt am Referentenentwurf aufgegriffen wurde und nun ein Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle nach dem BGG ermöglicht wird. Damit wird eine fachkompetente und kostenfreie Schlichtung möglich. Das wird darüber hinaus die Akzeptanz der Verbraucher und auch der Wirtschaftsakteure erheblich erhöhen und die Verwaltungsgerichte entlasten. Auch Verbandsschlichtungsverfahren sind häufig erfolgreich und können helfen, Verbandsklagen zu vermeiden.

2.19. Bußgeldvorschriften (§ 37 BFSG-E)

Der Gesetzentwurf sieht Bußgelder bis zu 100.000 Euro vor, wenn Hersteller oder Einführer ein Produkt in den Verkehr bringen, das nicht den in der Rechtsverordnung festgelegten Barrierefreiheitsanforderungen entspricht. Ein Bußgeld in dieser Höhe kann auch verhängt werden gegen Händler, wenn diese ein Produkt ohne die vorgeschriebene CE-Kennzeichnung auf den Markt bringen oder Kenntnis oder Grund zur Annahme haben, dass das Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht. Auch gegen Dienstleister, die eine Dienstleistung anbieten oder erbringen, die nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, kann ein Bußgeld bis zu 100.000 Euro verhängt werden. Gleiches gilt für Fälle, in denen Wirtschaftsakteure gegen Anordnungen der Marktüberwachungsbehörden verstoßen und entgegen der Auflagen Produkte oder Dienstleistungen in den Markt bringen, wenn dies untersagt worden ist.

Leichtere Verstöße gegen die Vorschriften des BFSG können mit Bußgeldern bis zu 10.000 Euro geahndet werden. Zu den leichteren Verstößen zählt zum Beispiel, wenn Kontaktangaben, eine Gebrauchsanweisung, Sicherheitsinformationen, Auskünfte und andere Informationen nicht oder nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Mit den Bußgeldvorschriften werden die Regelungen der EU-Richtlinie umgesetzt, nach der Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. Der VdK hält die Regelungen für differenziert und angemessen. Anbieter, die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllen und daraus Wettbewerbsvorteile gegenüber den Akteuren haben, die die Vorschriften einhalten, müssen entsprechend hart sanktioniert werden.

2.20. Übergangsbestimmungen (§ 38 BFSG-E)

Genannte Produkte müssen den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen, wenn sie nach dem 28. Juni 2025 in den Markt gebracht werden. Ebenso müssen die genannten Dienstleistungen für Verbraucher, die nach dem 28. Juni 2025 angeboten oder erbracht werden, den Barrierefreiheitsanforderungen entsprechen.

Eine Ausnahme besteht, wenn ein Dienstleister während des Übergangszeitraums von fünf Jahren rechtmäßig ein Produkt einsetzt, das nicht den Anforderungen entspricht. So kann er dieses auch nach dem 28. Juni 2025 weiter einsetzen, spätestens bis zum 27. Juni 2030.

Für Selbstbedienungsterminals gilt ein erweiterter Übergangszeitraum. Diese dürfen bis zum Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer, längstens aber fünfzehn Jahre nach ihrer Inge-

brauchnahme weiterhin eingesetzt werden. Voraussetzung ist, dass diese Selbstbedienungsterminals bereits vor dem 28. Juni 2025 rechtmäßig zur Erbringung von Dienstleistungen eingesetzt wurden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Angesichts des demografischen Wandels und der beschleunigten Digitalisierung hält der VdK die reguläre Frist von über vier Jahren bis zum 28. Juni 2025 für zu lang.

Im vom BMAS vorgelegten Referentenentwurf war für Selbstbedienungsterminals, wie zum Beispiel Bankautomaten, ein erweiterter Übergangszeitraum von zehn Jahren vorgesehen, der aus Sicht des VdK deutlich zu lang war. Der nun vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung verlängert den Übergangszeitraum für diese Produkte nun auf 15 Jahre. In der Folge könnten Unternehmen kurz vor dem 28. Juni 2025 noch nicht-barrierefreie Selbstbedienungsterminals aufstellen und diese theoretisch bis 2040 laufen lassen. Eine solch lange Übergangsfrist widerspricht nicht nur den Absichtserklärungen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung, sie wäre aufgrund der deutlich kürzeren durchschnittlichen Lebensdauer zum Beispiel von Bankautomaten von sieben bis acht Jahren gar nicht nötig gewesen. Das davon ausgehende Signal an Menschen mit Behinderungen ist fatal: Sie haben im Zweifelsfall bis 2040 zu warten, bis auch diese Geräte dann endlich verpflichtend barrierefrei sein müssen. Das mindert den Fortschritt in Richtung einer barrierefreien Gesellschaft, der von der EAA-Umsetzung hätte ausgehen können, erheblich.

3. Fehlende Regelungen

Die EU-Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedsstaaten rechtsverbindlich zu regeln, dass die bauliche Umwelt, die die im Anwendungsbereich enthaltenen Produkte und Dienstleistungen umgibt, ebenfalls barrierefrei gestaltet werden muss (Art. 4 Abs. 6). Leider klammert der Gesetzentwurf die bauliche Umwelt komplett aus, obwohl bauliche Zugänge eine enorme Bedeutung für eine barrierefreie Lebensgestaltung haben. Barrierefreiheit ist nur dann wirklich erfüllt, wenn die Voraussetzungen der selbstbestimmten Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderung umgesetzt werden. Durch den Ausschluss der baulichen Umwelt sind wesentliche Grundbedingungen für eine Vielzahl von behinderten Menschen überhaupt nicht gegeben. Ein barrierefreier Fahrkartenautomat, der nur über Stufen zu erreichen ist, bleibt für viele Menschen mit Behinderung unzugänglich und nicht nutzbar. Besonders bei Einrichtungen der Privatwirtschaft und bei Bestandsbauten sind Zugangshindernisse wie Stufen, zu enge Türen, kaputte oder nicht-existente Aufzüge bittere Realität.

Es ist bedauerlich, dass der Anwendungsbereich der Personenbeförderungsdienste im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr nicht auf Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste ausgeweitet wurde. Durch die Ausklammerung von Personenbeförderungsdiensten im öffentlichen Nahverkehr können Menschen mit Behinderungen beim Reisen in absurde Situationen geraten, wenn sie zum Beispiel mit der Bahn sowohl den Fernverkehr als auch den Regionalverkehr nutzen. Am Ticketautomaten kann eine Person nur die Teilstrecke im Fernverkehr barrierefrei erwerben, ebenso Echtzeit-Reiseinformationen erhalten, die über ein interaktives Selbstbedienungsterminal ausgegeben werden. Tickets oder wichtige Mitteilungen zu Störungen, Ausfällen und Verspätungen seines Regionalzuges bekäme die betreffende Person nicht in barrierefreiem Format.

Es sollte eine barrierefrei zugängliche Datenbank, zum Beispiel durch die BAuA, bereitgestellt werden mit Informationen über alle Produkte und Dienstleistungen, die die Barrierefreiheitsanforderungen nicht oder nur teilweise erfüllen. Um eine Entscheidung über die Nutzung von Produkten und Dienstleistungen treffen zu können, müssen Verbraucherinnen und Verbraucher leicht zugänglich transparente Informationen darüber erhalten, ob und inwieweit Produkte und Dienstleistungen barrierefrei gestaltet sind.

Menschen mit Behinderungen müssen effektive Möglichkeiten erhalten, über die sie vertretenden Organisationen auf die Festlegung der technischen Spezifikationen Einfluss zu nehmen. Bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von Konformitätsanforderungen an Dienstleistungen sind Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen einzubeziehen.

Leider fehlt im Gesetzentwurf ein „Barrierefreiheits-Siegel“. Ein solches Siegel würde zu mehr Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher beitragen, die allein über das CE-Kennzeichen keine ausreichende Informationsgrundlage erhalten. Andererseits könnte so Barrierefreiheit insgesamt gestärkt werden, weil sich auch Kleinunternehmen, die vom EAA ausgenommen sind, beteiligen und einen Beitrag für mehr gleichberechtigte Teilhabe leisten können.